



152.15.11 Stadtparlament: Postulate

Evaluationsbericht zur Wirksamkeit der Videoüberwachung im öffentlichen Raum

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

Das Postulat „Evaluation der Wirksamkeit der Videoüberwachung im öffentlichen Raum“ wird aufgrund des vorliegenden Evaluationsberichts als erledigt abgeschrieben.

1 Einleitung

Diskussionen betreffend Videoüberwachungsmaßnahmen im öffentlichen Raum werden nach wie vor kontrovers geführt. Allerdings nicht mehr in der Heftigkeit wie zur Zeit der Einführung in der Stadt St.Gallen.

Befürworterinnen und Befürworter der Videoüberwachung gehen davon aus, dass mit dem Einsatz von Videotechnik eine Verringerung der Kriminalität, eine effizientere Strafverfolgung sowie die Erhöhung der subjektiven Sicherheit, des Sicherheitsempfindens, im öffentlichen Raum einhergeht. Aufgrund der aktuellen Sicherheitslage in ganz Europa, die von den Auswirkungen islamistischer Terroranschläge in europäischen Städten dominiert wird, sind das Verständnis und der Wunsch nach höheren Sicherheitsvorkehrungen stärker geworden.

Demgegenüber bezweifeln die Gegner und Gegnerinnen den Nutzen der Videoüberwachung. Sie befürchten eine Entwicklung hin zum „Orwellschen Überwachungsstaat“. In St.Gallen stand insbesondere die Überwachung des Bohls in der Kritik. Die Videoüberwachung in den übrigen Bereichen der Innenstadt ist demgegenüber weitestgehend akzeptiert, und gegen die Videoüberwachung im Umfeld der Arena im Westen der Stadt, die punktuell vor, während und nach Sportveranstaltungen aufgeschaltet wird, ist nie Opposition entstanden.



Es ist wichtig, den Nutzen und die Zielerreichung der seit acht Jahren eingesetzten Videoüberwachung in Bezug auf die Stadt St.Gallen sorgfältig darzustellen. Ob die mit der Realisierung einer Videoüberwachung im öffentlichen Raum verbundenen Zielsetzungen erreicht werden, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Neben der Bestimmung der überwachten Perimeter aufgrund klarer Kriterien (Kriminalitätsdruck, Funktion des Raums) sind die eingesetzte Videotechnik (analog/digital/Zoom) sowie die gewählte Konzeption (Visionierung/Aufbewahrungsdauer/Koppelung mit Notruf-/Kontaktsäulen) wichtig. Der Befund, ob eine Videoüberwachung sinnvoll ist oder nicht, hängt somit von verschiedenen Aspekten ab. Vor diesem Hintergrund sind auch Evaluationsergebnisse anderer Städte jeweils kritisch zu hinterfragen und nicht zwingend auf die Stadt St.Gallen übertragbar.

Der vorliegende Bericht zeigt auf, welche Überlegungen zur Einführung der Videoüberwachung an vier intensiv genutzten Orten in der Innenstadt – in der Brühltor-Passage, auf dem Bohl, in der Bahnhof-Unterführung (Bahnhof West) sowie in der Rathaus-Unterführung (Bahnhof Ost) – im Jahre 2008 führten und auf welche Rechtsgrundlagen sich der Stadtrat bei den Beschlussfassungen stützen konnte.

Die Videoüberwachung stellt einen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der überwachten Personen dar. Der Einsatz muss deshalb einerseits gestützt auf klare Rechtsgrundlagen zulässig sein und verhältnismässig erfolgen, andererseits muss der Missbrauch des Bildmaterials ausgeschlossen werden. Der vorliegende Postulatsbericht macht deutlich, dass seit der Einführung der Videoüberwachung in der Stadt St.Gallen alle drei Kriterien erfüllt worden sind.

Die Evaluation erfolgte auf der Grundlage verschiedener Daten und Beurteilungen, u.a. aufgrund einer Studie der Fachhochschule St.Gallen (FHS SG) zur Ermittlung des Sicherheitsempfindens.¹ Im Rahmen dieser nicht repräsentativen empirischen Untersuchung/Befragung in den Bereichen Marktplatz/Bohl und Rathaus-Unterführung (Bahnhof Ost) wurde aufgezeigt, dass die Kameras grundsätzlich als wichtig erachtet werden, und zwar vor allem, um strafrechtlich relevante Situationen im Nachhinein rekonstruieren zu können. Jede Aufklärung einer kriminellen Tat wirkt präventiv – das scheint auch für die Befragten vor Ort von zentraler Bedeutung zu sein. Die Studie zeigt aber auch, dass die Menschen die Kameras und Notrufsäulen (auch „Kontaktsäulen“ genannt) offenbar wenig wahrnehmen. Als positiver Faktor in Bezug auf die subjektive Sicherheit wurde häufig die Präsenz anderer Menschen – im Besonderen Mitarbeitende der Stadtpolizei sowie Taxi- und Buschauffeurinnen und -chauffeure – genannt. Die FHS SG ist aufgrund ihrer gemachten Beobachtungen und geführten Interviews an den beiden genannten Orten zum Schluss gekommen, dass die Beibehaltung der Kameras und der Kontaktsäulen, unter Berücksichtigung weiterer Aspekte bzw. flankierender Massnahmen, zu unterstützen ist.

¹ siehe <http://stadtsg.ch/sicherheitsempfinden>



Ausgehend von den Ergebnissen jener Studie wurde in Zusammenarbeit mit der Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen zudem ein Online-Fragebogen erarbeitet, um noch weitere Aspekte der Videoüberwachung – Grundsätzliche Haltungen gegenüber der polizeilichen Videoüberwachung, Kenntnis der Video- und Notrufstandorte, Sicherheitsgefühl im Zusammenhang mit Videoüberwachung und Notrufsäulen, Auswirkungen einer deutlicheren Markierung der Videoüberwachung/Notrufsäulen – zu beleuchten. Der Fragebogen stand vom 15. August bis 10. September 2016 online zur Verfügung. Insgesamt gingen 622 vollständig ausgefüllte Fragebogen zu dieser nicht repräsentativen Umfrage ein.² Allen Umfrageteilnehmenden wurden u.a. grundsätzliche Aussagen zur Videoüberwachung vorgelegt, unabhängig davon, ob sie die videoüberwachten Standorte in der Innenstadt kennen: Gemäss Einschätzung von 70 Prozent der Antwortenden erhöht die polizeiliche Videoüberwachung die Sicherheit der Bevölkerung. Für rund ein Viertel bewirkt das Wissen um die Videoüberwachung eine Verunsicherung. Das Sicherheitsgefühl wird durch die Videoüberwachung für rund 60 Prozent der Befragten gestärkt. Die Anteile der Personen, deren Sicherheitsgefühl durch die Notrufsäulen gestärkt wird, liegen zwischen 60 und 70 Prozent. Bei diesen beiden Auswertungen wurden jeweils nur diejenigen Personen gezählt, die den jeweiligen Ort als videoüberwacht bzw. den jeweiligen Standort der Notrufsäule (bzw. „Kontaktsäule“) kennen und sich im letzten halben Jahr gemäss eigenen Aussagen mindestens einmal dort aufgehalten haben. 57 Prozent der Umfrageteilnehmenden sehen nur positive Auswirkungen, wenn die videoüberwachten Standorte deutlicher markiert werden, zwei Drittel der Umfrageteilnehmenden sehen nur positive Auswirkungen, wenn die Notrufsäulen deutlicher markiert werden.

Abgesehen von den Ergebnissen der beiden Studien hinsichtlich des Sicherheitsempfindens ist ihr Einsatz im Rahmen von Strafuntersuchungen ein gewichtiges Argument für Überwachungsmassnahmen. Der Einsatz von Videotechnik trug in der Vergangenheit dazu bei, teils schwere Straftaten aufzuklären. Das vorhandene Datenmaterial lässt hingegen keine klaren Rückschlüsse zu, ob sich die Kriminalität durch die Massnahmen signifikant verändert hat. Auch eine Beurteilung hinsichtlich negativer oder positiver Verlagerungseffekte ist kaum möglich: Einerseits werden lediglich vier vergleichsweise kleinräumige Perimeter überwacht, andererseits fehlt ein systematisch erhobenes Datenmaterial von nicht überwachten Vergleichsräumen.

Der Stadtrat war in der Vergangenheit äusserst zurückhaltend bei der Einführung von Videotechnik auf öffentlichem Grund. Es wurden seit der Volksabstimmung im Jahre 2008 – entgegen zahlreicher Befürchtungen – keine weiteren öffentlichen Örtlichkeiten videoüberwacht. Soweit möglich soll durch die bauliche Gestaltung des öffentlichen Raums den Aspekten der Sicherheit und des Sicherheitsempfindens Rechnung getragen werden, wie dies

² Details siehe <http://stadtsg.ch/bericht-videoumfrage>.



am Beispiel des neuen Bahnhofplatzes umgesetzt wird, wo indessen die entsprechenden Vorrichtungen geschaffen worden sind, um nachträglich ohne grossen Aufwand eine Videoüberwachung einführen zu können. Diese Zurückhaltung bei der Einrichtung von Videoüberwachung an weiteren Orten erweist sich auch mit Blick auf die vorliegenden Ergebnisse betreffend die Wirksamkeit der Videoüberwachungsmassnahmen als gerechtfertigt. Der Stadtrat will an diesem Element der städtischen Sicherheitskonzeption festhalten. Die Frage, ob weitere Standorte mittels Videotechnik zu überwachen sind, muss jedoch sorgfältig beurteilt werden und sich weiterhin am Verhältnismässigkeitsprinzip orientieren.

Die Videoüberwachungsmassnahmen in der Innenstadt – und auch jene im Umfeld der Arena St.Gallen, namentlich für die polizeiliche Einsatzführung vor Ort – sind wichtig für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie im Rahmen der Strafverfolgung. Dennoch sind Optimierungen am bestehenden Konzept prüfenswert, wie der vorliegende Bericht zeigt.

2 Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Inhaltsverzeichnis	4
3	Ausgangslage	6
3.1	Postulatsauftrag	9
3.2	Öffentlicher Grund.....	11
3.2.1	Verbreitung der Videoüberwachung	11
3.2.2	Arten der Videoüberwachung	12
3.3	Ziele der Videoüberwachung an den neuralgischen Orten.....	12
3.4	Rechtliche Grundlagen	13
3.4.1	Grundrechtliche Aspekte	13
3.4.2	Rechtsgrundlagen in St.Gallen.....	14
4	Standorte.....	17
4.1	Brühltor-Passage	18
4.2	Bohl.....	18
4.3	Bahnhof-Unterführung und Rathaus-Unterführung	20
4.4	Organisatorische und technische Umsetzung.....	22
4.5	Würdigung des Zusammenspiels sämtlicher Beteiligter	25



5	Kriminalität	26
5.1	Der Präventionsgedanke	26
5.2	Kriminalität in der Schweiz.....	28
5.3	Kriminalität im Kanton St.Gallen.....	28
5.4	Kriminalität in der Stadt St.Gallen	29
5.4.1	Kriminalität Brühltor-Passage.....	29
5.4.2	Kriminalität Bohl	30
5.4.3	Kriminalität Bahnhof-Unterführung / Rathaus-Unterführung.....	31
5.4.4	Würdigung.....	31
5.5	Verdrängungseffekte.....	32
5.6	Positive Effekte auf angrenzende Gebiete	33
5.7	Verdrängung sozialer Kontrolle	33
6	Der Repressionsgedanke.....	34
7	Rechercheaufträge und Fahndung.....	35
8	Subjektive Sicherheit im Allgemeinen	38
9	Forschungsauftrag der FHS SG	40
9.1	Beobachtungen	40
9.2	Interviews	40
9.3	Kernaussagen und Empfehlungen.....	40
10	Online-Umfrage Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen.....	42
10.1	Kenntnis der Videostandorte	42
10.2	Sicherheitsgefühl im Zusammenhang mit der Videoüberwachung	42
10.3	Kenntnis der Notrufstandorte	43
10.4	Sicherheitsgefühl in Zusammenhang mit den Notrufsäulen.....	43
10.5	Grundsätzliche Haltungen gegenüber der polizeilichen Videoüberwachung.....	44
10.6	Auswirkungen einer deutlicheren Markierung der Videoüberwachung.....	44
10.7	Auswirkungen einer deutlichen Markierung der Notrufsäulen	44
11	Zusammenfassung der Evaluationsergebnisse.....	45



3 Ausgangslage

Wie bereits im Rahmen der Erheblicherklärung des Postulats³ ausgeführt, reichen die Diskussionen über die Schaffung der Videoüberwachung auf öffentlichem Grund weit zurück. Die St.Galler Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben im Jahre 1987 die Aufnahme einer Bestimmung in das Polizeireglement gutgeheissen, wonach eine Videoüberwachung von öffentlichen Strassen und Plätzen nur zulässig ist, wenn dadurch keine Personen identifiziert werden können.

1997 wurde im Rahmen der Einfachen Anfrage „Sicherheit in Parkhäusern“ die Videoüberwachung mit der Möglichkeit einer Personenidentifikation als mögliches Mittel zur Verbesserung der Sicherheit in öffentlichen Parkieranlagen angeregt. Das Postulat „Trügerische Sicherheit durch Unterführungen“ aus dem gleichen Jahr thematisierte die Unsicherheitsgefühle, insbesondere bei Frauen und älteren Menschen, bei der Benützung von Unterführungen. Im Bericht „Sicherheit in Personenunterführungen“, den das Stadtparlament am 24. August 1999 zur Kenntnis nahm, erklärte sich der Stadtrat bereit, Massnahmen in die Wege zu leiten, damit sogenannte „Unorte“ mit Videokameras überwacht werden können.

Im Jahre 2000 wurden die rechtlichen Voraussetzungen für eine Überwachung von Personenunterführungen und anderen „Unorten“ mit Videoüberwachung durch das Stadtparlament bereits im Grundsatz geschaffen. Im Rahmen der Totalrevision des Polizeireglements⁴ wurde die Überwachung des öffentlichen Grundes durch technische Überwachungseinrichtungen präzisiert. Besagtes Reglement wurde vom Grossen Gemeinderat (heute: Stadtparlament) am 16. November 2004 erlassen und in der Volksabstimmung vom 5. Juni 2005 mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 65.8 Prozent gutgeheissen. Im Interesse der Rechtssicherheit erschien es im Weiteren angezeigt, Art. 3 Abs. 2 des städtischen Polizeireglements⁵ näher zu konkretisieren, weshalb der Stadtrat am 3. Juli 2007 ein Vollzugsreglement betreffend die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund⁶ erlassen hat. Überdies hat das Stadtparlament am 28. August 2007 das Reglement über die Videoüberwachung im Umfeld der Arena St.Gallen⁷ erlassen. Zwecks Realisierung der Videoüberwachungsanlagen stimmte das Stadtparlament an seiner Sitzung vom 28. August 2007 der Kreditvorlage über CHF 2.48 Mio. zur Sicherheitserhöhung durch Videoeinsatz und Alarmeinrichtungen zu.⁸ Die Bürgerschaft stimmte dieser Vorlage am 25. November 2007 mit 63.3 Prozent Ja-Stimmen

³ Vorlage Nr. 1690 vom 1. April 2014, erheblich erklärt an der Sitzung des Stadtparlaments vom 6. Mai 2014.

⁴ Polizeireglement vom 16. November 2004 (sRS 412.11; abgekürzt PolR).

⁵ Gemäss Art. 3 Abs. 2 PolR 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.

⁶ Reglement über die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund vom 3. Juli 2007 (sRS 412.4).

⁷ Reglement über die Videoüberwachung im Umfeld der Arena St.Gallen vom 28. August 2007 (sRS 412.5).

⁸ Vorlage Nr. 3292 vom 3. Juli 2007.



und damit sowohl der Realisierung der Videoüberwachung im Umfeld des Fussballstadions als auch an den vier neuralgischen Orten in der Innenstadt deutlich zu.

Die Möglichkeit der Videoüberwachung öffentlicher Räume stellt eine Überwachungsform des öffentlichen Lebens dar, welcher man sich kaum mehr bewusst entziehen kann, weil vor allem die städtischen Ballungszentren und öffentlichen Verkehrsmittel Räume darstellen, in denen man sich nicht nur aufhalten will, sondern auch aufhalten muss. Vor diesem Hintergrund erscheint es zwingend, die Installation von Videoüberwachungsanlagen auf öffentlichem Grund mit der gebotenen Zurückhaltung in Erwägung zu ziehen. Flächendeckende Installationen von Videoüberwachungsanlagen standen in St.Gallen denn auch nie zur Diskussion. Videoüberwachungsanlagen auf öffentlichem Grund werden einerseits mit dem Ziel eingeführt, Kriminalität zurückzudrängen. Kriminalität soll durch sie möglichst verhindert, reduziert oder zumindest frühzeitig erkannt werden (vorbeugende Wirkung) und sie soll die Ermittlung und Verfolgung von Delikten unterstützen (repressive Wirkung). Durch ihren Einsatz erhofft man sich andererseits, dass das Gefühl, sicher zu sein (subjektive Sicherheit), bei den Bürgerinnen und Bürgern zunimmt.⁹

Im Weiteren soll der Einsatz der Polizeikräfte effizienter gestaltet werden können. Es muss betont werden, dass die Überwachung des öffentlichen Grundes mittels örtlich beschränkter und signalisierter Videoüberwachung, die eine Personenidentifikation ermöglicht, in der Stadt St.Gallen nur unter Wahrung strenger Voraussetzungen möglich ist. Ein grosses Gewicht wird dabei dem Verhältnismässigkeitsprinzip beigemessen: Der Einsatz der Videotechnik muss verhältnismässig bzw. zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung geeignet und erforderlich sein. Videoaufnahmen auf öffentlichem Grund werden daher grundsätzlich ohne Aufschaltung in der Einsatzstelle der Stadtpolizei gespeichert. Die Bilder werden ausschliesslich im klar geregelten Ereignisfall visioniert (= Beobachtung in Echtzeit; Live). Eine Aufschaltung erfolgt durch Benützung der dafür vorgesehenen Alarmierungseinrichtungen (mittels Betätigung der Kontaktknöpfe an den im jeweiligen Überwachungsperimeter befindlichen Notrufsäulen respektive „Kontaktsäulen“)¹⁰ oder wenn eine besondere Gefahrenlage dies erfordert. Betätigt eine Passantin oder ein Passant einen dafür vorgesehenen Kontaktknopf, wird umgehend eine Verbindung mit Sprechkontakt aufgebaut. Passantinnen und Passanten können auf diese Weise niederschwellig mit Mitarbeitenden in der Einsatzzentrale der Stadtpolizei sprechen. Die Einsatzzentrale organisiert das weitere Vorgehen und kann bei Bedarf die gespeicherten Bilder abrufen und dadurch einen effizienten Ein-

⁹ Willem Krabbenborg, Voraussetzungen und Auswirkungen der Videoüberwachung in Europa und in den Niederlanden, in: Polizeiliche Videoüberwachung öffentlicher Räume (Hrsg. Hans-Jörg Bücking), Berlin 2007, S. 53.

¹⁰ Der Begriff „Notrufsäulen“ wurde zwar im Kontext der Videoüberwachung St.Gallen in der Vergangenheit häufig gewählt, ist aber an sich zu wenig präzise. Eigentlich handelt es sich bei den „Notrufsäulen“ um „Kontaktsäulen“, da Kontaktaufnahmen durch Passantinnen und Passanten mit der Stadtpolizei nicht nur im Notfall erfolgen. Die Gründe für Betätigungen sind vielfältig (z.B. Fragen, Hinweise, Meldungen gegenüber der Stadtpolizei). Diese Form der Kontaktaufnahme ist durchaus gewünscht und entspricht in ihrer Ausprägung einer niederschweligen Polizeiarbeit.



satz der Polizeikräfte ermöglichen. Ausnahmsweise kann eine direkte Aufschaltung nicht nur aufgrund eines Alarms erfolgen, sondern auch auf Veranlassung einer Dienst habenden Person, wenn eine anderweitige Meldung eingeht, die den überwachten Bereich betrifft, oder 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 Gefährdung besteht.

In der Innenstadt von St.Gallen stehen total 49 Videokameras und 11 Kontaktsäulen im Einsatz. In der Brühltor-Passage werden 10 Kameras und 3 Kontaktsäulen betrieben. Auf dem Bohl (inkl. Calatrava-Halle und Teile Waaghausweg) befinden sich 4 Kameras und 3 Kontaktsäulen, in der Bahnhof-Unterführung (Bahnhof West) sind seit der baulichen Erweiterung im Bereich der FHS SG insgesamt 32 Kameras sowie 3 Kontaktsäulen sowie in der Rathaus-Unterführung (Bahnhof-Ost) 3 Kameras und 2 Kontaktsäulen¹¹ installiert. Die Kameras in der Innenstadt zeichnen laufend Bilder auf, welche während 100 Tagen gespeichert werden. Das Aufzeichnungsmaterial wird sodann ungesehen gelöscht. Vorbehalten bleibt die Weiterverwendung des Bildmaterials in einem Strafverfahren auf Antrag der gerichtlichen Untersuchungsbehörden innerhalb dieser 100 Tage.

Der Zweck und die technische bzw. betriebliche Ausgestaltung im Umfeld der Arena St.Gallen sind mit der Situation in der Innenstadt nicht zu vergleichen. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslage der Überwachung im Aussenbereich des Stadions wurde daher für jenen Bereich eine spezialgesetzliche Rechtsgrundlage geschaffen. Ziel der Videoüberwachung im Umfeld der Arena St.Gallen ist (neben der Aufklärung von Straftaten), unter Echtzeit-Aufschaltung der Kameras die polizeiliche Einsatzführung zu unterstützen, insbesondere durch die schnelle und übersichtliche Lokalisierung von sicherheits- und verkehrskritischen Situationen während publikumsintensiven Veranstaltungen.

¹¹ Während der Bauphase stehen diese 3 Kameras permanent im Einsatz. Aufgrund der Bautätigkeit kann nur zwischen den Optionen permanente oder keine Schaltung gewählt werden. Die Unterführung soll nach dem bevorstehenden Umbau künftig mit 12 Kameras und 3 Kontaktsäulen ausgestattet werden, wobei sich der überwachte Bereich weiterhin auf die Unterführung beschränken wird.



3.1 Postulatsauftrag¹²

a) Der Auftrag im Allgemeinen

Das Stadtparlament erklärte das Postulat „Evaluation der Wirksamkeit der Videoüberwachung im öffentlichen Raum“ am 6. Mai 2014 mit folgendem Auftrag erheblich:

„Wir bitten den Stadtrat deshalb - gegebenenfalls unter Einbezug externer ExpertInnen - einen Bericht über die Wirksamkeit der seit 2008 in Betrieb stehenden Videoüberwachung im öffentlichen Raum zu erstatten und damit eine Evaluation vorzunehmen, welche unter anderem auf nachfolgende Fragestellungen eingeht:

1. ob die Videoüberwachung an den neuralgischen Orten zur erhofften Abschreckungswirkung, einer Verminderung der Kriminalität und einer Erhöhung des subjektiven Sicherheitsgefühls geführt hat.
2. ob in Bezug auf die polizeilich registrierten Vorfälle eine Verlagerung an andere Orte, eine Verdrängung sozialer Kontrolle oder ein positiver Effekt auf benachbarte Gebiete festgestellt werden kann.
3. ob dabei auch das erfolgsentscheidende Zusammenspiel zwischen Kamera, Monitoring und Polizeieinsatz einwandfrei funktioniert hat oder ob und wie dieses allenfalls verbessert werden kann.“

In der Postulatsbegründung wird unter anderem darauf hingewiesen, dass eine Videoüberwachung im öffentlichen Raum stets einer Abwägung zwischen Sicherheitsinteressen und Freiheits- sowie Datenschutzrechten bedarf und eine solide Legitimation für die Videoüberwachung notwendig ist.

Der Stadtrat hat im Rahmen der Diskussion hinsichtlich der Erheblicherklärung des Postulats bereits ausgeführt, es sei sinnvoll, zu prüfen, ob die mit einer Massnahme angestrebten Ziele erreicht werden, zumal Verwaltungshandeln stets verhältnismässig sein muss. Vor diesem Hintergrund erachtet er es als sachgerecht, die bisherigen Ergebnisse der Videoüberwachung zu evaluieren und transparent zu machen.¹³ Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf die Fragen des Postulatsauftrags, somit auf die vier neuralgischen Orte in der Innenstadt (Brühltor-Passage, Bohl, Bahnhof-Unterführung und Rathaus-Unterführung). Im Vordergrund steht dabei das Grundsätzliche: Inwiefern sind die Videoüberwachungsmassnahmen als Erfolg zu bezeichnen? Die Frage nach der repressiven Wirkung der Videoüberwachung wurde seitens der Postulanten zwar nicht gestellt, ist aber dennoch zentral und wird daher in Ziffer 6 des vorliegenden Berichts behandelt.

¹² Beilage: Postulat „Evaluation der Wirksamkeit der Videoüberwachung im öffentlichen Raum“.

¹³ Vorlage Nr. 1690 vom 1. April 2014.



b) Studie Fachhochschule St.Gallen (FHS SG)

Insbesondere der Teilaspekt des Sicherheitsempfindens wurde im Rahmen einer Studie der FHS SG vertieft untersucht. Der Auftrag beinhaltete eine explorative Studie¹⁴ zur subjektiven Sicherheit in Bezug auf zwei öffentliche Plätze in der Stadt St.Gallen (Marktplatz/Bohl sowie Bahnhof Ost). Die explorative Anlage sowie der Fokus auf Sicherheitsempfinden legten ein qualitatives Vorgehen nahe. Da nicht primär Meinungen über Videokameras interessierten, sondern tatsächlich gelebte und erlebte Bedeutungen der beiden Plätze in Bezug auf das Empfinden von Sicherheit und mögliche Abschreckungswirkungen, wurde die leitende Fragestellung in zwei konkreten Zusammenhängen untersucht: Einerseits setzte man das Sicherheitsempfinden systematisch in einen Zusammenhang mit beobachteten Kontextbedingungen in den beiden öffentlichen Räumen Bahnhof Ost und Marktplatz/Bohl. Konkret wurde untersucht, wie die beiden Orte genutzt werden, wer sie nutzt, zu welchen Tages- und Nachtzeiten welche Nutzergruppen präsent sind und welche Nutzungsweisen sich auf den Plätzen beobachten lassen.

Auf einer zweiten Ebene wurde die Frage nach dem Sicherheitsempfinden in Interviews (anhand eines vorher bestimmten Leitfadens) mit Passantinnen und Passanten erhoben, wobei nach konkreten Erlebnissen an beiden Orten gefragt wurde.¹⁵

c) Online-Befragung zur Videoüberwachung durch die Fachstelle für Statistik

Ausgehend von den Ergebnissen der Studie der FHS SG zeigte sich, dass für die Beantwortung des Postulats die Meinung und die Erfahrungen der Bevölkerung einzubeziehen sind. Zu diesem Zweck wurde die Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen beauftragt, einen Fragebogen zu entwickeln, der in enger Zusammenarbeit mit der Direktion Soziales und Sicherheit erarbeitet wurde, welche auch die abzudeckenden Themen vorgab. Von Interesse waren die nachfolgenden Aspekte:¹⁶

- Kenntnis der Videostandorte
- Sicherheitsgefühl im Zusammenhang mit der Videoüberwachung
- Kenntnis der Notrufstandorte
- Sicherheitsgefühl in Zusammenhang mit den Notrufsäulen
- Grundsätzliche Haltungen gegenüber der polizeilichen Videoüberwachung

¹⁴ Explorative Studien zeichnen sich durch ein hohes Mass an Offenheit und Nicht-Standardisierung aus.

¹⁵ Evaluationsbericht zum Projekt „Subjektives Sicherheitsempfinden – eine empirische Bestandesaufnahme der Plätze Marktplatz Bohl sowie Bahnhof Ost“, vom 2. November 2015, erstellt durch die Fachhochschule St.Gallen (FHS St.Gallen), abgekürzt Evaluationsbericht FHS SG; der Bericht ist einsehbar unter <http://stadtsg.ch/sicherheitsempfinden>.

¹⁶ Online-Befragung „Polizeiliche Videoüberwachung in der Stadt St.Gallen 2016“; Ergebnisbericht, vom 7. Oktober 2016, abgekürzt Ergebnisbericht Fachstelle für Statistik; der Bericht ist einsehbar unter <http://stadtsg.ch/bericht-videoumfrage>.



- Auswirkungen einer deutlicheren Markierung der Videoüberwachung
- Auswirkungen einer deutlicheren Markierung der Notrufsäulen.

3.2 Öffentlicher Grund

Der Begriff „Öffentlicher Raum“ wird häufig als Oberbegriff verwendet. Er bezeichnet im Eigentum des Gemeinwesens stehende/n und grundsätzlich für jede Person zugängliche/n

- a) öffentlichen Grund (z.B. Strassen, Plätze)
- b) öffentliche Gebäude (z.B. Verwaltungsgebäude)
- c) öffentliche Sachen (z.B. Denkmäler)
- d) Sachen und Grund, an denen niemand Eigentum haben kann, für deren Schutz oder Unterhalt der Staat aber verantwortlich ist (z.B. Naturgebiete, Gewässer)¹⁷

Der Begriff „öffentlicher Grund“ wird häufig als Unterbegriff verwendet. Er hat jedoch keine eigenständige feste, präzise umschriebene juristische Bedeutung, obwohl er in der Rechtsetzung, Rechtsprechung und Literatur häufig verwendet wird.¹⁸ Aus Gründen der Konzentration auf das Wesentliche wird vorliegend auf eine vertiefte Auseinandersetzung verzichtet. Im Nachfolgenden ist daher üblicherweise vom „öffentlichen Grund“ die Rede, so wie er in den städtischen Rechtsgrundlagen als Begriff verwendet wird.

3.2.1 Verbreitung der Videoüberwachung

Zwar liegen keine genauen und verlässlichen Zahlen vor, aber es ist davon auszugehen, dass die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen hat. In Europa trifft diese Feststellung vor allem auf Grossbritannien zu. Die Verwendung von Überwachungskameras auf öffentlichem Grund begann dort bereits Mitte der 1980er-Jahre und nahm in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre stark zu.¹⁹ Nachdem im Februar 1993 ein zwei Jahre alter Junge in einem Einkaufszentrum in Liverpool von zwei 9-Jährigen entführt und danach von diesen getötet worden war und dank der Videoüberwachungsaufnahmen des Einkaufszentrums die Festnahme der beiden 9-Jährigen durch die Polizei hatte veranlasst werden können, nahm die öffentliche Zustimmung und die Verbreitung von Videoüberwachungsmassnahmen markant zu. Betreffend die Schweiz lässt sich der erste Einsatz von Videotechnik im Überwachungskontext kaum mehr eruieren, vermutlich fand er aber zunächst in Geschäften, Banken oder Tankstellen statt.²⁰ Als weg-

¹⁷ Bericht des EJPD 2007, Videoüberwachung zu Sicherheitszwecken in Bahnhöfen, Flughäfen und an anderen öffentlichen Orten, S. 8 f.

¹⁸ Daniel Moeckli, Politische Werbung auf öffentlichem Grund, in: recht 2013, S. 263 ff., 265, m.w.H.

¹⁹ Marianne Gras, Herausforderungen für das Recht in Europa, in: Bild – Raum – Kontrolle, Videoüberwachung als Zeichen gesellschaftlichen Wandels (Hrsg. Leon Hempel und Jörg Metelmann), Baden-Baden 2005, S. 295.

²⁰ Lucien Müller, Videoüberwachung in öffentlich zugänglichen Räumen – insbesondere zur Verhütung von Straftaten, Diss., Zürich/St.Gallen 2011, S. 1 ff., m.w.H.; Carmen Lingg, in: 3. Zürcher Präventionsforum – Videoüberwachung als Prävention (Hrsg. Christian Schwarzenegger, Rolf Nägeli), S. 22 ff., m.w.H.



weisend lässt sich die im Jahre 2001 von der Polizei installierte Videoüberwachung an der Industriestrasse in Olten zur Überwachung der Strassenprostitution bezeichnen.²¹

3.2.2 Arten der Videoüberwachung²²

Videoüberwachungsmassnahmen lassen sich einteilen in observative, invasive oder dissuasive Massnahmen. Observative Überwachung bezweckt die Gewährleistung von Abläufen und Zuständen gegen technische Störungen (z.B. Steuerung von Verkehrs- oder Personenströmen) und ist nicht auf die Erkennbarkeit von Personen ausgerichtet. Die invasive Überwachung hat die gezielte Beschattung eines bestimmten Gefährders oder Störers bzw. einer Gefährderin oder Störerin zum Ziel. Die Überwachung erfolgt nicht offen, sondern vorübergehend und verdeckt. Schliesslich bezwecken dissuasive Videoüberwachungsmassnahmen die Verhinderung menschlich verursachter Gefährdungen und Störungen des Rechtsfriedens durch Abschreckung. Üblicherweise werden hier Videotechnologien eingesetzt, welche die Bildsignale aufzeichnen und eine Identifikation von Einzelpersonen ermöglichen. Im Zuge dieses präventiven Gedankens können die im Rahmen der dissuasiven Videoüberwachung gewonnenen Daten nachträglich ausgewertet und zu repressiven Zwecken, mithin zur Klärung von strafbarem Verhalten und zwecks Fahndung nach deren Urheberchaft, weiterverwendet werden. Bei den Videoüberwachungsmassnahmen in der Innenstadt handelt es sich demnach im hier verstandenen Sinne um dissuasive Überwachungsmassnahmen.

3.3 Ziele der Videoüberwachung an den neuralgischen Orten

Bereits in der Kreditvorlage über CHF 2.48 Mio. zur Sicherheitserhöhung durch Videoeinsatz und Alarmeinrichtungen im Rahmen der diesbezüglichen Volksabstimmung vom 25. November 2007 wurden die Ziele des Einsatzes von Videotechnik umschrieben: „Durch die für jedermann deutlich erkennbare Videoüberwachung und Alarmierungsmöglichkeit sollen Straftaten verhindert werden. Ereignen sich Vorfälle, können die Videoaufzeichnungen zur Ermittlung der Täterschaft sowie als Beweismittel dienen. Von einer erfolgreichen Ermittlungsarbeit wiederum geht eine präventive Wirkung aus: Eine grössere Wahrscheinlichkeit für Straftäterinnen und Straftäter, für ihr deliktisches Verhalten zur Rechenschaft gezogen zu werden, soll das Kriminalitätsgeschehen im überwachten Raum reduzieren. Positiv beeinflusst wird gleichzeitig die subjektive Sicherheit:

²¹ Francisco Reto Klauser, Die Videoüberwachung öffentlicher Räume, Zur Ambivalenz eines Instruments sozialer Kontrolle, Frankfurt a.M. 2006, S. 202.

²² Bericht des EJPD, a.a.O., S. 9.



Die Bevölkerung fühlt sich vor Gefahren geschützt und muss Orte im öffentlichen Raum nicht aus Angst vor Belästigung meiden.“²³

3.4 Rechtliche Grundlagen

3.4.1 Grundrechtliche Aspekte²⁴

Wenn die Erhebung, Bearbeitung und sonstige Verwendung der durch staatliche Behörden veranlassten Videoüberwachung in Frage steht, muss geklärt werden, inwieweit die betroffenen Bürgerinnen und Bürger dadurch in ihren Grund- und Persönlichkeitsrechten tangiert sind. Mithin muss geprüft werden, ob ein Eingriff in ihre Rechte überhaupt statthaft ist.

Im Vordergrund stehen dabei Grundrechte wie das Recht auf Versammlungsfreiheit gemäss Art. 22 BV (vgl. auch Art. 11 EMRK), das Recht der persönlichen Freiheit, welches durch Art. 10 BV (vgl. auch Art. 5 EMRK) garantiert wird, der Schutz der Privatsphäre im Sinne von Art. 13 BV (vgl. auch Art. 8 EMRK²⁵) sowie der Schutz der persönlichen Daten (Art. 13 Abs. 2 BV).²⁶ Die Achtung und der Schutz der Menschenwürde gemäss Art. 7 BV wird im Kontext der Videoüberwachung primär als Auslegungs- und Konkretisierungshilfe verstanden. Da der Einsatz von Videoüberwachungsanlagen auf öffentlichem Grund an den vier neuralgischen Orten in der Innenstadt in Grund- bzw. Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger eingreift, ist anhand von Art. 36 BV zu prüfen, ob der jeweilige Eingriff statthaft ist.

Zunächst setzt Art. 36 BV voraus, dass ein zulässiger Eingriff in Grundrechte eine genügende gesetzliche Grundlage hat. Die städtischen Rechtsgrundlagen entsprechen diesem Erfordernis.²⁷ Art. 36 BV bestimmt im Weiteren, dass der Eingriff in Grundrechte durch öffentliche Interessen gerechtfertigt sein muss. Vorliegend kommen gleich mehrere polizeiliche Interessen in Frage, die einen Eingriff in Grundrechte rechtfertigen (z.B. öffentliche Ruhe, Sicherheit und Ordnung).²⁸ Darüber hinaus muss der Eingriff verhältnismässig sein. Die staatliche Massnahme muss geeignet sein, um den im öffentlichen Interesse liegenden Zweck zu erfüllen („Geeignetheit“). Sie muss erforderlich sein, d.h. sie muss unterbleiben,

²³ Allerdings wurde namentlich darauf hingewiesen, dass der Erfolg von Videoüberwachung im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung im Rahmen von wissenschaftlichen Studien unterschiedlich bewertet wird. Daher wurde eingeräumt, dass mittels Videokameras an den überwachten Orten eine Kriminalitätsreduktion erreicht werden kann, aber ein gewisser Teil der Verbesserung allenfalls lediglich durch eine Verdrängung der Delinquenz entstehen könnte.

²⁴ Vgl. zum Ganzen etwa Raffaella Biaggi, Videoüberwachungsmassnahmen – Ein Überblick, in: Prävention im Recht (Hrsg. Salome Wolf, Martino Mona, Marc Hürzeler), Basel 2007, S. 7 ff., m.w.H.

²⁵ Die EMRK lässt gemäss Art. 8 Abs. 2 staatliche Eingriffe zu, so lange diese auf Basis gesetzlicher Regelungen stattfinden und „notwendig in einer demokratischen Gesellschaft“, sprich verhältnismässig, sind. Das ist der offensichtlichste Massstab für die Begrenzung der Anwendung der Überwachungstechnologien.

²⁶ Raffaella Biaggi, a.a.O., S. 5, m.w.H.

²⁷ Vgl. diesbezüglich die Ziffer 3.4.2, wo die städtischen Rechtsgrundlagen bzw. datenschutzrechtliche Aspekte behandelt werden.

²⁸ Unstreitig im öffentlichen Interesse liegen die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die Verhinderung künftiger Straftaten sowie die Aufklärung und Verfolgung bereits begangener Straftaten, vgl. dazu Lucien Müller, a.a.O., S. 233, m.w.H.



wenn eine mildere Massnahme zum Erfolg führt. Der Eingriff darf über das Notwendige nicht hinausgehen („geringstmöglicher Eingriff“). Die Massnahme muss verhältnismässig im engeren Sinne sein. Eingriffszweck und Eingriffswirkung müssen in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen („Abwägung von öffentlichem und betroffenem privatem Interesse“). Und letztlich darf der Kerngehalt des eingeschränkten Grundrechts nicht tangiert sein. Bei der Einführung der Videoüberwachungsmassnahmen wurde der Einhaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips grösstes Gewicht beigemessen. Nicht nur wurden die erforderlichen Rechtsgrundlagen geschaffen, sondern die Wahl der Standorte erfolgte mit grösster Zurückhaltung. Obwohl der Stadtrat seit dem Jahr 2008 eine Kompetenz hat, neue Standorte zu verfügen, hat er diese nicht beansprucht. Die Prüfung der Wirksamkeit von Videoüberwachungsmassnahmen und der Anspruch, diese laufend zu optimieren, spielt vor dem Hintergrund der Verhältnismässigkeit eine zentrale Rolle.

3.4.2 Rechtsgrundlagen in St.Gallen

Im Kanton St.Gallen sind bislang keine kantonalen Rechtsgrundlagen für die Videoüberwachung des öffentlichen Grundes erlassen worden. Der St.Galler Kantonsrat hat in der Junisession 2015 eine Motion abgelehnt, die kantonale Regelungen für die Videoüberwachung im öffentlichen Raum verlangte. Massgebend ist somit weiterhin Art. 10 Abs. 1 des kantonalen Polizeigesetzes.²⁹ Politische Gemeinden können reglementarisch und im Rahmen der Gemeindeautonomie die nach den örtlichen Verhältnissen erforderlichen Anordnungen zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung treffen. Die Kompetenz der Stadt St.Gallen zum Erlass des städtischen Polizeireglements vom 16. November 2004, welches die Grundlagen betreffend die Überwachung des öffentlichen Grundes statuiert,³⁰ sowie die diesbezüglichen Ausführungsbestimmungen im Reglement über die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund³¹ bzw. die Schaffung eines Spezialreglements betreffend die Videoüberwachung im Umfeld der Arena St.Gallen³² ist daher unbestritten.

a) Videoüberwachung auf öffentlichem Grund

Art. 3 des geltenden städtischen PolR sieht zwei unterschiedliche Formen der Überwachung vor: Nach Art. 3 Abs. 1 PolR können öffentliche Plätze und Strassen mit Videokameras überwacht werden, welche eine Personenidentifikation nicht zulassen. Gemäss Art. 3 Abs. 2 PolR 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

²⁹ Polizeigesetz vom 10. April 1980 (sGS 421.1; abgekürzt PG).

³⁰ sRS 412.11.

³¹ sRS 412.4.

³² sRS 412.5.



die Öffentlichkeit mit Hinweistafeln auf diesen Einsatz aufmerksam gemacht wird. Das Aufzeichnungsmaterial von Überwachungseinrichtungen wird nach 100 Tagen vernichtet. Vorbehalten bleibt die Weiterverwendung in einem Strafverfahren (Art. 3 Abs. 3 PoIR).³³ Eine missbräuchliche Verwendung des Bildmaterials ist durch geeignete technische und organisatorische Massnahmen auszuschliessen (Art. 3 Abs. 4 PoIR).

Das Reglement über die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund als Vollzugsreglement zum Polizeireglement sieht in seinem Art. 2 vor, dass die Örtlichkeiten mit Videoüberwachung durch den Stadtrat durch Allgemeinverfügungen bestimmt werden und diese öffentlich zu publizieren sind. Der Stadtrat hat von dieser Kompetenz bisher nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht. Am 4. März 2008 hat er betreffend die Brühltor-Passage³⁴, am 14. Oktober 2008 betreffend die Bahnhof-Unterführung sowie Rathaus-Unterführung³⁵, und beim Bohl (inkl. Calatrava-Halle und Teile Waaghausweg), ebenfalls am 14. Oktober 2008³⁶, entsprechende Allgemeinverfügungen erlassen und im städtischen Publikationsorgan mit Rechtsmittelbelehrung publiziert. Gegen keine der Allgemeinverfügungen wurde ein Rechtsmittel ergriffen. Die breite Akzeptanz in der Bevölkerung bei Einführung der Videoüberwachungsmassnahmen ist unter Berücksichtigung dieser Tatsache manifest. Die Videoüberwachung der vier neuralgischen Orte in der Innenstadt erfolgt grundsätzlich und wie bereits erwähnt ohne Visionierung. Mithin gilt für die gesetzlich klar festgelegten Ausnahmen der Grundsatz: Keine Beobachtung in Echtzeit.

b) Videoüberwachung im Umfeld der Arena St.Gallen

Das Aufzeichnungsmaterial der Überwachungseinrichtungen im Umfeld der Arena St.Gallen wird nach 30 Tagen gelöscht.³⁷ Die Videoaufnahmen können hier in Echtzeit visioniert³⁸ werden. Mithin wird von den Mitarbeitenden der Stadtpolizei in Echtzeit beobachtet, was im Rahmen einer publikumsintensiven Veranstaltung stattfindet.³⁹

c) Datenschutzrechtliche Aspekte⁴⁰

³³ In BGE 133 I 77 ff. setzte sich das Bundesgericht im Wesentlichen mit der Frage auseinander, ob die Aufbewahrungsdauer von 100 Tagen verhältnismässig sei. Das Bundesgericht gelangte zur Auffassung, es sei von einer verfassungs- und EMRK-konformen Anwendung der Aufbewahrungsdauer von 100 Tagen auszugehen (Erw. 5.5).

³⁴ Beschluss des Stadtrates Nr. 4123 vom 4. März 2008.

³⁵ Beschluss des Stadtrates Nr. 4928 vom 14. Oktober 2008.

³⁶ Beschluss des Stadtrates Nr. 4929 vom 14. Oktober 2008.

³⁷ Vgl. Art. 2 Abs. 1 des Reglements über die Videoüberwachung im Umfeld der Arena St.Gallen.

³⁸ Die Videoaufnahmen auf öffentlichem Grund werden hingegen grundsätzlich ohne Aufschaltung in der Einsatzleitstelle der Stadtpolizei gespeichert. Eine Aufschaltung erfolgt unter den in Art. 4 Abs. 2 lit. a bis c des Reglements über die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund normierten Voraussetzungen.

³⁹ Gemäss Art. 5 Abs. 1 des Reglements über die Videoüberwachung im Umfeld der Arena St.Gallen beginnt die Videoüberwachung in der Regel frühestens vier Stunden vor der Veranstaltung und dauert im Allgemeinen längstens bis vier Stunden nach der Veranstaltung.

⁴⁰ Vgl. Reglement über die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund vom 3. Juli 2007 (sRS 412.4), Art. 6 ff.



Die Stadtpolizei bearbeitet durch die Videoüberwachung Personendaten und ist für den Datenschutz verantwortlich. Das Reglement über die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund regelt die Einzelheiten den Datenschutz und die Datensicherheit betreffend. Sämtliche Aufschaltungen und Aufnahmen in Echtzeit und die Zugriffe auf das gespeicherte Bildmaterial werden automatisch 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 (Art. 6 Abs. 1). Die Einhaltung der Bestimmungen, d.h. die Gewährleistung, ob Aufschaltungen und nachträgliche Einsichtnahmen rechtmässig erfolgen und ob das Aufzeichnungsmaterial nach 100 Tagen ordnungsgemäss gelöscht wird, prüft die unabhängige städtische Fachstelle für Datenschutz (Art. 8). Diese ist organisatorisch bei der Finanzkontrolle angesiedelt.

Die Fachstelle für Datenschutz entscheidet über Zeitpunkt und Periodizität der Berichterstattung durch die Stadtpolizei. In der Regel sind die Protokolle der Fachstelle für Datenschutz monatlich zuzustellen (Art. 6 Abs. 2). Darüber hinaus sieht betreffend die Datensicherheit das Reglement über die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund in seinem Art. 7 bezüglich der Datensicherheit weitreichende Schutzbestimmungen vor. Die Videoaufzeichnungen sind geschützt aufzubewahren. Der Verlust oder die Manipulation der Daten, etwa durch Diebstahl, unbefugte Vernichtung, zufälligen Verlust, Fälschung oder widerrechtliche Verwendung, ist mittels geeigneter Massnahmen zu verhindern.

Insbesondere ist

- der Zutritt zum Speicherraum für Unbefugte durch Einsatz von geeigneter Technologie zu verunmöglichen;
- dafür zu sorgen, dass die digitalen Speichermedien in einem in baulicher und klimatischer Hinsicht geeigneten Raum aufbewahrt werden und
- auszuschliessen, dass ein unerwünschter Datentransfer in andere Systeme vorgenommen werden kann.

Die Fachstelle für Datenschutz wies in ihren regelmässig verfassten Jahresberichten namentlich darauf hin, dass das Reglement über die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund und auch das Reglement über die Videoüberwachung im Umfeld der Arena St.Gallen sich als zweckmässig erwiesen haben, die Einhaltung der Datenschutzbelange im Bereich der Videoüberwachung zu gewährleisten.⁴¹

⁴¹ Vgl. die Jahresberichte der Fachstelle für Datenschutz: Beschlüsse des Stadtrats Nr. 3919 vom 26. Januar 2016 (Jahresbericht 2015 der Fachstelle für Datenschutz), Nr. 2581 vom 13. Januar 2015 (Jahresbericht 2014) und Nr. 1369 vom 21. Januar 2014 (Jahresbericht 2013).



4 Standorte

Aus den bisherigen Ausführungen wird deutlich, dass die bestehenden Rechtsgrundlagen dem Verhältnismässigkeitsprinzip einen erheblichen Stellenwert einräumen. Art. 3 Abs. 2 des Polizeireglements unterstreicht diesen Aspekt in aller Deutlichkeit: Eine Zulässigkeit von Videokameras, welche die Personenidentifikation zulassen, muss zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung geeignet sein. Vor diesem Hintergrund hat der Stadtrat bei der Bestimmung der Standorte, welche videoüberwacht werden, namentlich die nachfolgenden Hauptaspekte berücksichtigt:

- Erheblichkeit der Kriminalitätsbelastung am betreffenden Standort;
- Prüfung alternativer Massnahmen (Beleuchtung, Farbe, Gestaltung im Allgemeinen), um dadurch eine Verbesserung der Gesamtsituation zu erzielen;
- Bedeutung und Funktion des Standorts hinsichtlich Erschliessung eines Quartiers oder der Nutzung des öffentlichen Verkehrs.

Der Stadtrat hat daher einzig betreffend die Brühltor-Passage, Bohl sowie für die Bahnhof-Unterführung und die Rathaus-Unterführung die reglementarisch vorgesehenen Allgemeinverfügungen erlassen, damit der Betrieb der Videotechnik (ergänzt um die Kontaktsäulen) erfolgen kann. Die Wahl dieser Standorte trägt auch dem Umstand des typischen Vermeidungsverhaltens in der Bevölkerung Rechnung. Unterführungen und auch Bahnhöfe werden von der Bevölkerung insbesondere nachts eher als bedrohlich wahrgenommen.

Die durchgeführten Interviews durch die FHS SG zeigen, dass die Kontaktsäulen – zumindest in den Bereichen Marktplatz/Bohl sowie Bahnhof Ost – von den befragten Personen offenbar wenig wahrgenommen werden. Die Befragten wussten teilweise nicht, wo sich diese befinden und wie sie aussehen. Es wurde namentlich eingewandt, dass es in Bezug auf Kontaktsäulen wichtig ist, dass man weiss, wo sie sind.⁴² Diese Tendenz, die sich in vergleichbarer Weise auch in den Ergebnissen der Online-Befragung der Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen widerspiegelt, überrascht aus verschiedenen Gründen: Einerseits wird vor Ort auf die Standorte der Kontaktsäulen – und auch auf die Tatsache, dass der betreffende Perimeter videoüberwacht wird – hingewiesen. Andererseits wurde die Volksabstimmung aus dem Jahre 2007 intensiv medial begleitet. Auch auf der städtischen Homepage sind detaillierte Informationen betreffend die Videoüberwachung in St.Gallen verfügbar. Sämtliche Rechtsgrundlagen, Gerichtsentscheide, Vorlagen an das Stadtparlament und die Abstimmungsvorlage aus dem Jahre 2007 sind dort ohne Weiteres einsehbar.⁴³

⁴² Evaluationsbericht FHS SG, S. 9.

⁴³ <http://www.stadt.sg.ch/home/gesellschaft-sicherheit/sicherheit-polizei/praevention/video.html>.



4.1 Brühltor-Passage

Für die Fussgängerinnen und Fussgänger stellt die Brühltor-Passage eine wichtige Verbindung zwischen der Altstadt und dem angrenzenden Unteren Brühl, dem Museumsquartier mit den Kulturinstitutionen und dem Stadtpark dar. Zur Entlastung der Kreuzung sowie zur besseren, unbehinderten und auch sichereren Querung wurde die Personenunterführung im Jahre 1973 erstellt. Anstelle einer reinen Unterführung richtete man hier eine kleine Ladenpassage mit Restaurant, Ladenlokalen, Ausstellungsvitrinen und einem Kiosk ein. Die Struktur der Unterführung war vor der Totalsanierung unübersichtlich, und das Sicherheitsempfinden in den verwinkelten Räumen führte häufig zu Beanstandungen. Bei der Planung der Gesamtsanierung bildeten Sicherheitsüberlegungen daher einen wichtigen Bestandteil. Die Gesamtsanierung trug ebenso dazu bei, sich in der Passage besser orientieren zu können. Im Rahmen der vom Stadtparlament am 22. Mai 2007 beschlossenen Totalsanierung der Brühltor-Passage wurde den Aspekten Sicherheit und Transparenz ein grosses Gewicht beigemessen.⁴⁴ Die Brühltor-Passage ist mit 10 Kameras und 3 Kontaktsäulen ausgestattet.

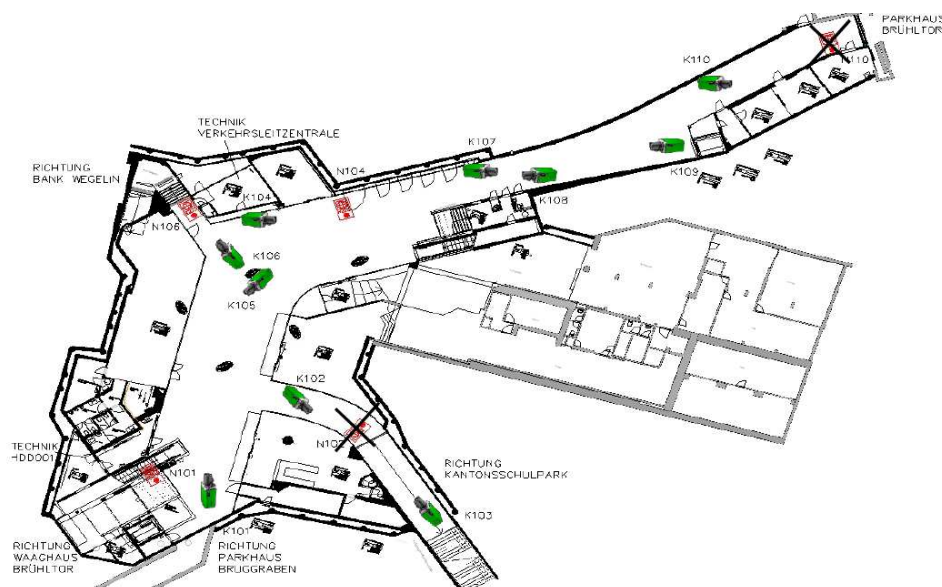


Abb. 1: Planübersicht Brühltor-Passage (Kameras mit Kontaktsäulen)

4.2 Bohl

Der Bereich Bohl ist ein zentraler Dreh- und Angelpunkt in der mittleren Altstadt. Aufgrund seiner zentralen Lage und seiner Funktion als Knotenpunkt des öffentlichen Nahverkehrs, des reichen gastronomischen Angebots, des angrenzenden Kinocenters sowie seiner Bedeutung für diverse Feste und Anlässe wird der Platz zu jeder Tages- und Nachtzeit teils intensiv genutzt. Der Bohl ist allerdings auch ein sozialer Brennpunkt. Die Calatrava-Halle wird regelmässig von randständigen Personen belegt. Missbrauch von Rauschmitteln, mitunter

⁴⁴ Vorlage Nr. 3046 vom 1. Mai 2007.



aggressiv auftretende Gruppen sowie Diebstähle, Tötlichkeiten oder Vandalismus werden von der Bevölkerung als bedrohlich empfunden. Das Unsicherheitsgefühl auf dem Bohl lässt sich nicht ausschliesslich durch das Kriminalitätsgeschehen erklären. Angstgefühle können bereits durch Belästigungen, aggressives Betteln, Pöbeleien von Einzelpersonen und Gruppierungen entstehen, die die Schwelle einer strafrechtlichen Sanktionierung noch nicht erreichen.

Wesentlich für den Entscheid des Stadtrats, beim Bohl die Sicherheitslage durch den Einsatz von Videotechnik zu verbessern, war vor allem die Tatsache, dass der Bohl eine grosse verkehrliche Bedeutung aufweist. Diese Situation hat sich seit Einführung der Videotechnik nicht verändert. Ein Ausweichen auf andere Orte, Strassen und Routen gestaltet sich schwierig und kompliziert. Viele Fussgängerinnen und Fussgänger, die in die mittlere und nördliche Altstadt oder in das Museumsquartier gelangen möchten, müssen den Bohl zwangsläufig überqueren. Zudem ist der Bohl eine wichtige Haltestelle des öffentlichen Verkehrs. Zahlreiche Linien des öffentlichen Nahverkehrs verkehren über den Bohl. Der Bohl wird von einem Teil der Bevölkerung häufig gemieden, was sich jedenfalls unter Berücksichtigung der Ergebnisse der städtischen Bevölkerungsbefragung aus dem Jahre 2009 zeigt.⁴⁵ Nach Einschätzung der Aufsuchenden Jugendarbeit, Jugendsekretariat St.Gallen,⁴⁶ ist aufgrund geführter Gespräche mit der Bevölkerung noch immer von einem vorhandenen Unwohlsein am Marktplatz an den Wochenendabenden auszugehen.

Im Bereich Bohl (inkl. Calatrava-Halle und Teile Waaghausweg) stehen derzeit 4 Kameras und 3 Kontaktsäulen in Betrieb.

⁴⁵ Bevölkerungsbefragung der Stadt St.Gallen 2009, Ergebnisbericht, in: Stadtstatistik aktuell, November 2009, Nr. 8, S. 16.

⁴⁶ Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Mobilien Jugendarbeit suchen regelmässig verschiedene informelle Treffpunkte in der Stadt auf. Sie sind auch Ansprechpartner für Erwachsene, Vereine oder Gewerbetreibende bei Fragen oder Herausforderungen im Zusammenhang mit der Nutzung des öffentlichen Grundes durch Jugendliche. Für die Mobile Jugendarbeit stellt der Marktplatz/Bohl einen Schwerpunktwirkungsbereich dar.



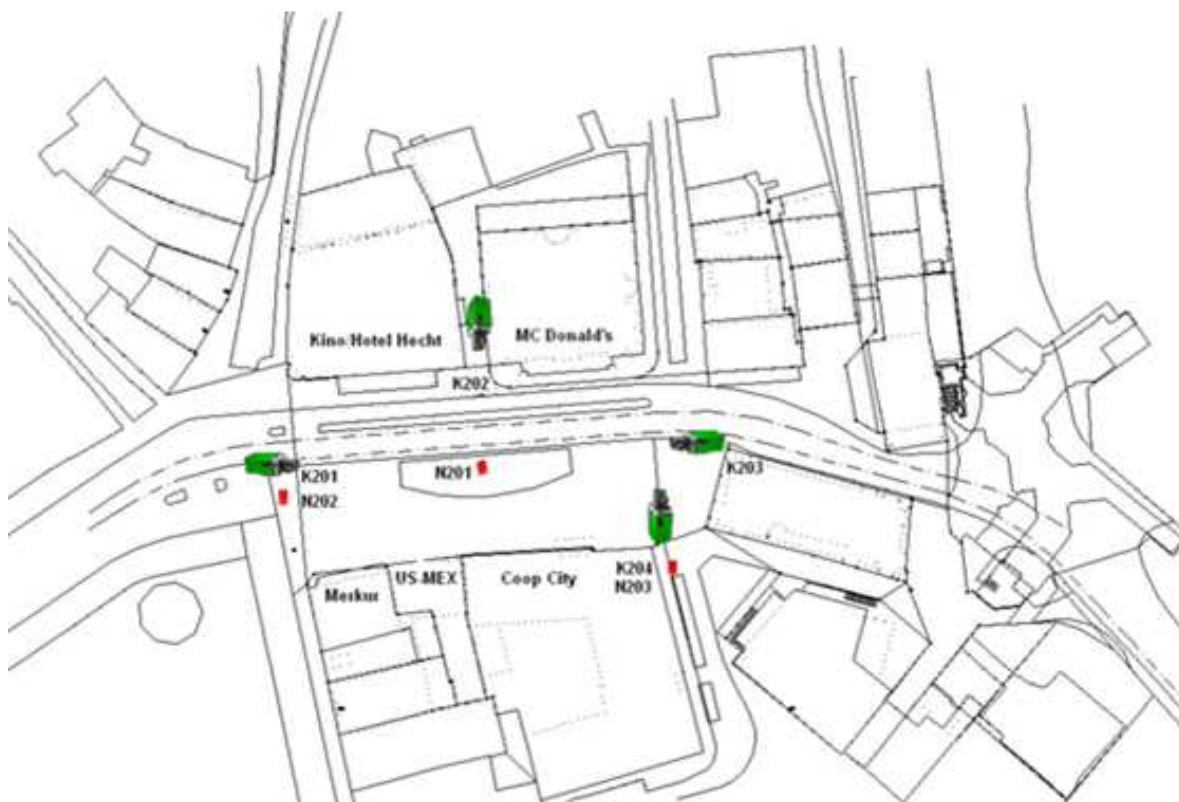


Abb. 2: Planübersicht Bohl (Kameras mit Kontaktsäulen)

4.3 Bahnhof-Unterführung und Rathaus-Unterführung

Die Bahnhof-Unterführung (Bahnhof West) und Rathaus-Unterführung (Bahnhof Ost) stehen weitgehend im Eigentum der Schweizerischen Bundesbahnen. Die beiden Unterführungen sind jederzeit allgemein zugänglich. Sowohl die Bahnhof-Unterführung als auch die Rathaus-Unterführung erfüllen wichtige, überörtliche Erschliessungsfunktionen, insbesondere für die Quartiere am Rosenberg. Obwohl durch bauliche und gestalterische Massnahmen bereits vor der Einführung der Videotechnik teilweise eine Verbesserung der Gesamtsituation vor Ort erreicht werden konnte, erwies sich bei näherer Prüfung die Videoüberwachung an diesen Örtlichkeiten als notwendig und geeignet, die Sicherheit noch weiter zu erhöhen. Der Hauptbahnhof gehört gemäss der Bevölkerungsbefragung aus dem Jahre 2009 zu denjenigen Orten, die am häufigsten gemieden werden.⁴⁷

In der Bahnhof-Unterführung (Bahnhof West) sind derzeit 13 Kameras sowie 2 Kontaktsäulen in Betrieb, seit der baulichen Erweiterung im Bereich der FHS St.Gallen stehen dort zusätzlich 19 Kameras und 1 Kontaktsäule im Einsatz. In der Rathaus-Unterführung stehen aktuell 3 Kameras und 2 Kontaktsäulen im Betrieb, nach dem Umbau 12 Kameras und 3 Kontaktsäulen. Schliesslich ist zu bemerken, dass man sich entschieden hat, keine Videoüber-

⁴⁷ Bevölkerungsbefragung, a.a.O., S. 16.



wachung auf dem neuen Bahnhofplatz zu installieren. Das deutet klar auf die Zurückhaltung des Stadtrats im Bereich der Videoüberwachung hin.

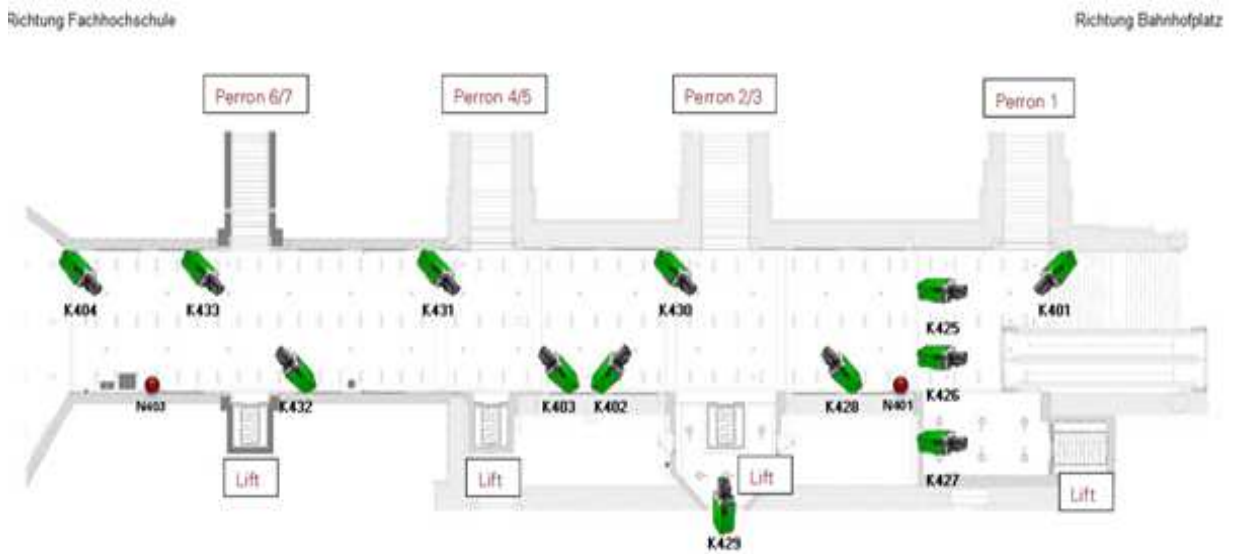


Abb. 3: Planübersicht Bahnhof-Unterführung bzw. Bahnhof West (Kameras mit Kontaktsäulen)

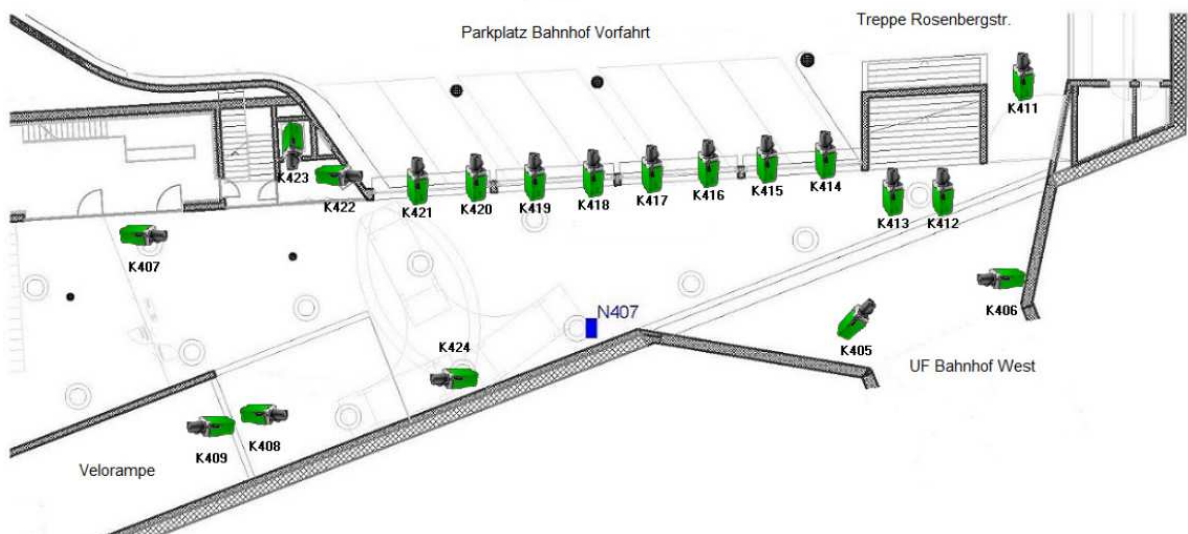


Abb. 4: Planübersicht Bahnhof-Unterführung bzw. Bahnhof West, Bereich FHS (Kameras mit Kontaktsäule)



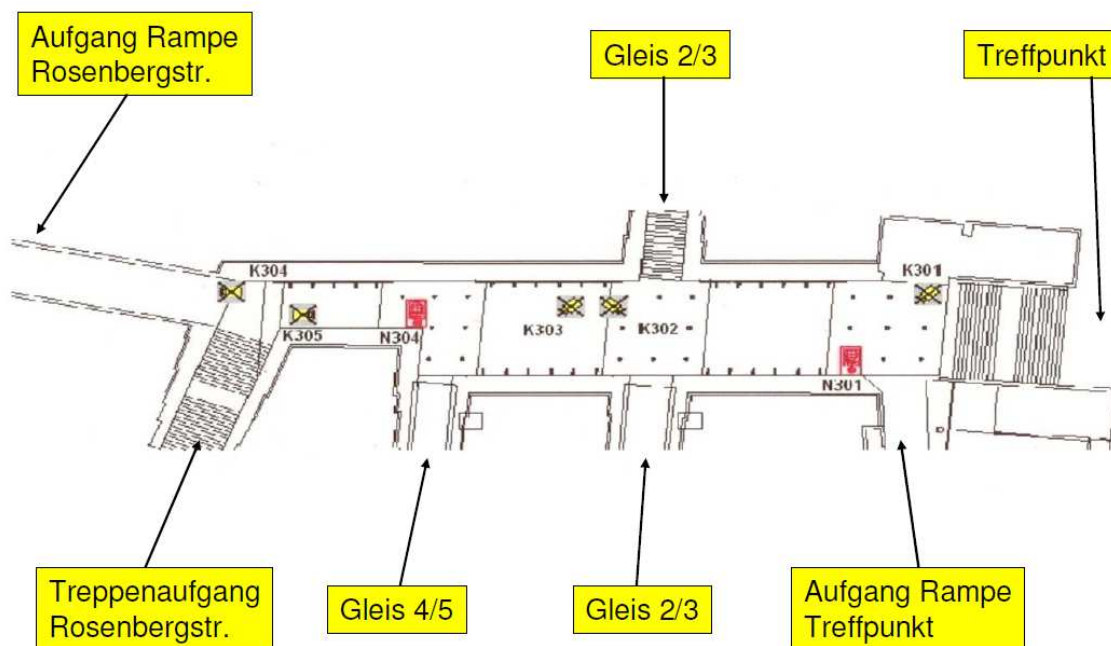


Abb. 5: Planübersicht Rathaus-Unterführung bzw. Bahnhof Ost (Kameras mit Kontaktsäulen)

4.4 Organisatorische und technische Umsetzung

a) System der Kontaktsäulen im Einzelnen

Die Kontaktsäulen kommen nicht nur im Notfall, sondern auch in anderen Situationen zum Einsatz. Sie stellen ein Instrument dar, verschiedene Anliegen seitens der Bürgerinnen und Bürger unmittelbar bei der Stadtpolizei deponieren zu können.⁴⁸ Grundsätzlich werden die Videoaufnahmen ohne Kameraaufschaltung in der Einsatzzentrale der Stadtpolizei gespeichert. Das bedeutet, dass im Gegensatz zur Videoüberwachung im Umfeld der Arena St.Gallen im Grundsatz keine Visionierung (Beobachtung in Echtzeit) der neuralgischen Orte in der Innenstadt stattfindet. Mittels Betätigung des Kontaktknopfes durch Passantinnen und Passanten wird eine automatische Aufschaltung der entsprechenden Kamerabilder in der Einsatzzentrale der Stadtpolizei erwirkt und zusätzlich eine Sprechleitung zur Einsatzzentrale der Stadtpolizei hergestellt. Die Standortplanung der Kameras erfolgte derart, dass möglichst jede Position eines überwachten Raumes von verschiedenen Sichtwinkeln überwacht wird. So können sich die Mitarbeitenden in der Einsatzzentrale der Stadtpolizei sehr rasch ein Bild über die Situation machen und allfällige notwendige Schritte in die Wege leiten. Bei der Ein-

⁴⁸ Die Kontaktsäulen sind nicht nur mit einem Kontaktknopf ausgestattet, sondern auf ebendiesen befindet sich auch ein Piktogramm, das auf die Videoüberwachung hinweist. Ausserdem sind sie mit folgender Erklärung versehen: „Mit Knopfdruck lösen sie die Videoüberwachung aus und werden mit der Polizei verbunden.“



führung der Videotechnik im Jahre 2008 wurden Videokameras mit analoger Technik verwendet, später kamen digitale Technologien zum Einsatz.

Bei den Nutzung der Kontaktsäulen ging es aber in der Regel nicht um „echte Notfälle“, sondern fast immer um Fälle, in denen Bürgerinnen und Bürger aus anderen Gründen bewusst mit der Stadtpolizei in Kontakt getreten sind. Dieses System ist gewollt und entspricht einer „niederschweligen Polizeiarbeit“, wie sie auch auf telefonischem Wege, direkt bei der Stadtpolizei oder durch ein anderes Kommunikationsmedium erfolgt.⁴⁹

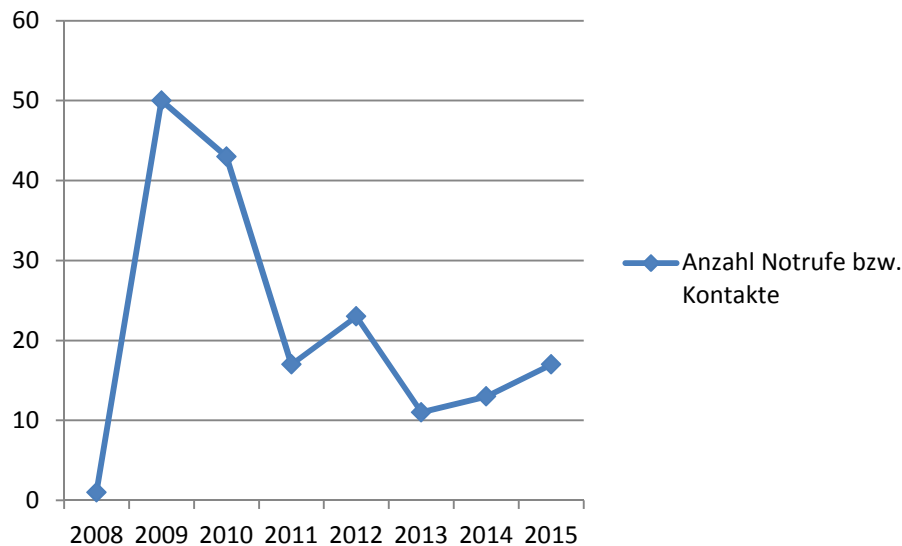
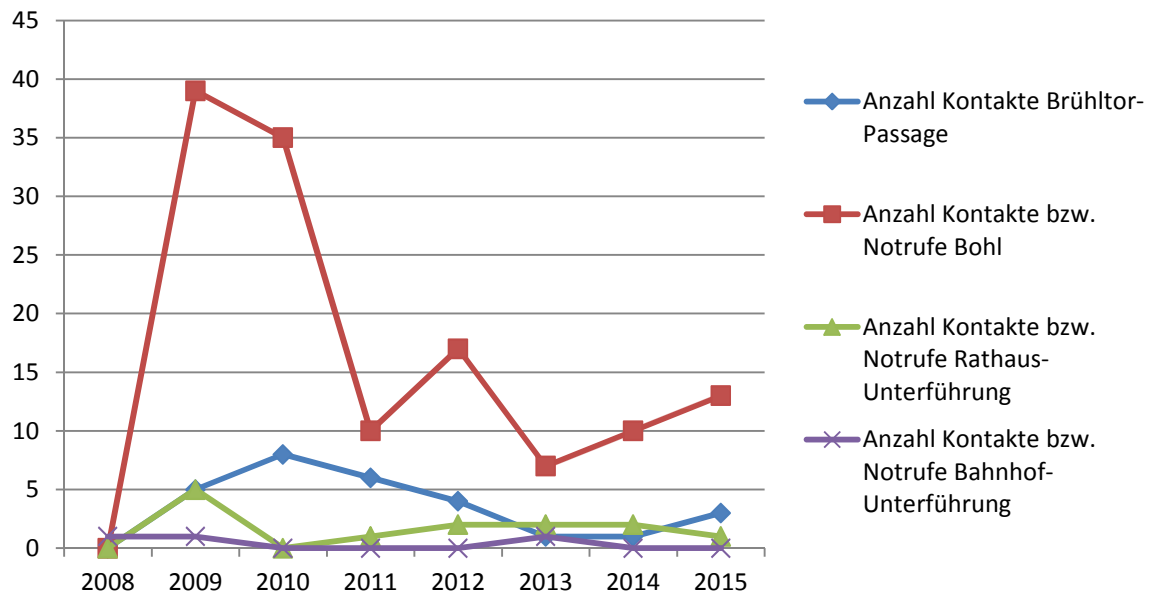


Abb. 6: Die Statistik weist die Gesamtzahl der registrierten Fälle aus, in denen die Notrufknöpfe an den Kontaktsäulen weder missbräuchlich noch anlässlich Systemtests betätigt wurden.



⁴⁹ Das niederschwellige Angebot steht ganz im Zeichen der in St.Gallen seit langem verankerten bürgernahen Polizeiarbeit (Community Policing).



Abb. 7: Die Statistik weist die Gesamtzahl der registrierten Fälle gesondert nach Örtlichkeit aus, in denen die Notrufknöpfe an den Kontaktsäulen weder missbräuchlich noch anlässlich Systemtests betätigt wurden. Kontaktaufnahmen erfolgten im Bereich des Bohls mit Abstand am häufigsten.

b) Missbräuchliche Verwendung der Kontaktsäulen

Unbestritten ist, dass die Kontaktsäulen oft zu missbräuchlichen Auslösungen „aus Jux“ animieren. In jüngerer Vergangenheit, d.h. in den Jahren 2011 bis 2015, lag die Quote der missbräuchlichen Auslösungen gemessen an der Gesamtzahl der Betätigungen der Kontaktknöpfe bei jeweils rund 90 Prozent im Jahr. Während in der Bahnhof-Unterführung kaum und in der Rathaus-Unterführung mässig viele Missbrauchsfälle registriert wurden, war die missbräuchliche Nutzung in der Brühltor-Passage in der Vergangenheit eher hoch und im Bereich Bohl sehr hoch. Die missbräuchliche Verwendung der Kontaktsäulen beeinträchtigt den Betrieb der Stadtpolizei jedoch nicht.

Mit dem Betätigen des Notrufknopfes wird nicht (wie etwa bei einem bei der Feuerwehr eingehenden Brandalarm) das unmittelbare Ausrücken eines Einsatzelements ausgelöst, sondern lediglich eine Sprechverbindung mit der Einsatzzentrale der Stadtpolizei hergestellt und gleichzeitig werden die betreffenden (in der Regel vier) Kameras automatisch aufgeschaltet. In der Einsatzzentrale der Stadtpolizei kann daher rasch beurteilt werden, ob eine ernsthafte Kontaktaufnahme erfolgte oder nicht.

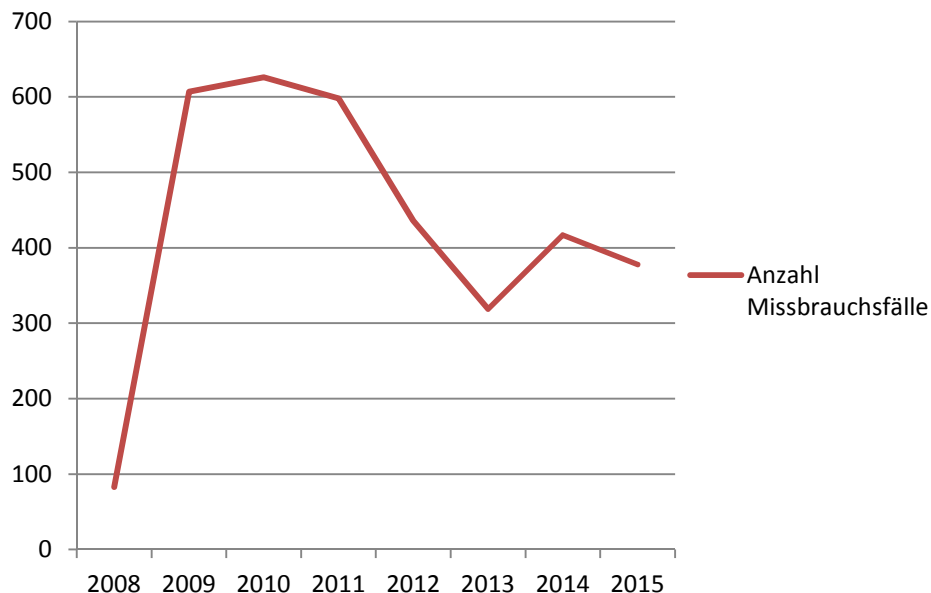


Abb. 8: Die Statistik weist die Anzahl der Missbrauchsfälle (keine Notrufe, keine Systemtests) aller überwachten Orte in der Innenstadt aus. In jüngerer Vergangenheit wurden einzelne Kontaktsäulen in der Brühltor-Passage sowie im Bereich Bohl überdurchschnittlich häufig missbräuchlich verwendet.



c) Polizeiliche Freischaltungen

Das Reglement über die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund sieht die Möglichkeit von polizeilichen Freischaltungen⁵⁰ der installierten Kameras vor. Einerseits sind Aufschaltungen aufgrund eines anderweitig eingehenden Alarms, der den überwachten Bereich betrifft, möglich.⁵¹ Andererseits geht es um Fälle, in denen aufgrund der polizeilichen Lagebeurteilung die Annahme gerechtfertigt ist, dass im überwachten Bereich eine besondere Gefährdungssituation vorliegt.⁵² Die verfügbaren Daten zeigen, dass von den reglementarisch vorgesehenen Möglichkeiten, die Kameras in der Innenstadt polizeilich freizuschalten, eher selten Gebrauch gemacht wird. Seit 2008 erfolgen gestützt auf Art. 4 Abs. 2 lit. b bzw. lit. c des besagten Reglements pro Jahr durchschnittlich nur je drei Aufschaltungen.

4.5 Würdigung des Zusammenspiels sämtlicher Beteiligter

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Einsatzzentrale der Stadtpolizei verfügen über langjährige Erfahrung im Umgang mit Videotechnik. Die Massnahmen stellen ein wichtiges Instrument für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie für die Strafverfolgung dar. Nichtsdestotrotz ist die Stadtpolizei an den vier videoüberwachten Örtlichkeiten in der Innenstadt „physisch“ regelmässig präsent. Das ist nur konsequent, wurde doch bereits im Abstimmungskampf des Jahres 2007 vom Stadtrat betont, Videoüberwachung könne und dürfe die physische Präsenz der Polizei vor Ort nicht ersetzen.

Im Bereich der Arena St.Gallen werden die Kameras während der Einsatzzeiten aktiv bedient. Das Zusammenspiel mit den Einsatzkräften funktioniert aus Sicht der Staatsanwaltschaft St.Gallen perfekt. Die Kameras würden hier dazu führen, dass Polizeieinsätze zielgerichteter geplant werden können, weil Brennpunkte rasch erkannt werden, bevor die Stadtpolizei vor Ort ist. Und die Bilddokumente unterstützen die Strafverfolgungsbehörden in der Beweisführung. In den Bereichen der Innenstadt führt das Zusammenspiel nicht durchwegs zu einer Erleichterung der Polizeieinsätze, da aufgrund der städtischen Konzeption die Videoaufnahmen regelmässig erst im Nachhinein durch die Untersuchungsbehörden verwendet werden, um die Beweisführung in einem Strafverfahren zu erleichtern. Die Fachstelle für Datenschutz wies auf Anfrage darauf hin, dass die Zusammenarbeit mit der Stadtpolizei gut funktioniere. Bei Bedarf werden konkrete Vorschläge seitens der Fachstelle für Datenschutz

⁵⁰ Art. 4 Abs. 2 lit. b des Reglements über die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund bestimmt, dass die Videoaufnahmen in der Einsatzzentrale der Stadtpolizei auf Veranlassung einer Dienst habenden Person aufgeschaltet werden können, wenn ein anderweitiger Alarm eingeht, der den überwachten Bereich betrifft. Art. 4 Abs. 2 lit. c sieht zudem vor, dass auf Anweisung des Leiters oder der Leiterin der in der Einsatzzentrale Dienst habenden Gruppe eine Aufschaltung erfolgen kann, wenn aufgrund der polizeilichen Lagebeurteilung die Annahme gerechtfertigt ist, dass im überwachten Bereich eine besondere Gefährdungssituation besteht.

⁵¹ Beispielsweise wurde so versucht, den Verbleib eines als vermisst gemeldeten Jungen zu eruieren. In einem anderen Fall wollte man sich einen Überblick über eine im Gange befindliche Schlägerei auf dem Bohl machen.

⁵² Unter diesem Titel erfolgte beispielsweise eine polizeiliche Freischaltung wegen einer nicht bewilligten Demonstration im Bereich des Waaghausweges.



durch die Stadtpolizei laufend umgesetzt. Die Fachstelle für Datenschutz prüft organisatorische und technische Abläufe mit Blick auf die Einhaltung der reglementarischen bzw. datenschutzrechtlichen Bestimmungen. Dieser Kontrollauftrag erweist sich als bedeutsam, um bei Bedarf möglichst zeitnah Verbesserungsmassnahmen in die Wege zu leiten.⁵³

5 Kriminalität

5.1 Der Präventionsgedanke

Videoüberwachungsmassnahmen auf öffentlichem Grund dienen der sogenannten Gefahrenvorsorge. Es darf nicht bloss auf den Gefahrenfall gewartet werden, sondern es sollte bereits vorher mittels verschiedener Massnahmen eine effektive Gefahrenabwehr möglich sein. Videoüberwachung wird üblicherweise u.a. mit dem Ziel eingeführt, Kriminalität möglichst zu verhindern (präventive Wirkung).⁵⁴ Durch kriminalpolizeiliche Massnahmen soll deliktisches Verhalten abgewendet werden. Im Unterschied zur sogenannten primären Präventionsebene, welche bereits den Ursachen kriminellen Verhaltens begegnen soll, setzt die sekundäre Prävention auf eine Beeinflussung potenzieller Täterinnen und Täter und kriminogener Situationen. Daneben gibt es noch die tertiäre Präventionsebene, wo es um die Rückfallbekämpfung und die Wiedereingliederung der Täterinnen und Täter in die Gesellschaft geht. Die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund ist Teil der sekundären Prävention. Sie soll unmittelbar auf mögliche Täterinnen und Täter einwirken bzw. die Tatsituation oder die aus Sicht der Täterinnen und Täter tatfördernden Strukturen negativ beeinflussen. Das heisst, die relevanten Zielgruppen sollen bereits vor der eigentlichen Tatbegehung von der Tat abgehalten bzw. abgeschreckt werden.

Diese Präventionsebene ist situationsbezogen. Potenzielle Täterinnen und Täter sollen die Kameras in ihre Kosten-Nutzen-Analyse einbeziehen und dadurch zum Schluss kommen, dass sich die geplante Tat aufgrund des hohen Risikos, entdeckt bzw. überführt zu werden, nicht lohnt. Damit Vorteile und Nachteile des möglichen deliktischen Verhaltens gegeneinander abgewogen werden können, sollten die Überwachungskameras gut sichtbar und mit entsprechenden Hinweisschildern auf öffentlichem Grund angebracht sein. Täterinnen und Täter, welche die Überwachungsmassnahmen überhaupt nicht wahrnehmen, können sich auch nicht rational für oder gegen eine Tat am überwachten Ort entscheiden.

Mit der Überwachung des öffentlichen Grundes durch örtlich beschränkte und signalisierte Videoüberwachung, wie sie in St.Gallen realisiert wurde, wird dem Präventionsgedanken

⁵³ Vgl. Beschlüsse des Stadtrats Nr. 3919 vom 26. Januar 2016 (Jahresbericht 2015) und Nr. 2581 vom 13. Januar 2015 (Jahresbericht 2014).

⁵⁴ Im Umfeld der Arena St.Gallen werden mit der Videoüberwachung einerseits präventive und repressive Ziele erfolgt. Andererseits (und insbesondere) dienen die Massnahmen dort auch der polizeilichen Einsatzleitung als Führungsinstrument, und zwar während und nach grösseren Veranstaltungen.



entsprochen. Damit das theoretische Konzept auch in der Praxis erfolgreich ist, muss die potenzielle Täterschaft allerdings intellektuell in der Lage sein, Vor- und Nachteile einer Tatbegehung rational abzuwägen.⁵⁵ Studien belegen, dass das Mass des „ökonomischen Kalküls“ der Täterinnen und Täter nicht völlig losgelöst von der Art des beabsichtigten Delikts beurteilbar ist. Gewerbsmässige Delikte sowie Straftaten gegen Eigentum und Vermögen weisen wohl eher eine rationale Steuerung als andere Delikte aus. Das bedeutet, dass Videoüberwachung nicht per se bei allen Deliktsarten und an allen Einsatzorten gleich effektiv sein kann. Ein Teil der Delinquenz wird trotz aller Bemühungen planlos, unvernünftig und gerade nicht vorausschauend verübt.⁵⁶

Es gilt aber klar festzuhalten, dass die Videoüberwachung als Instrument der Kriminalprävention nicht als „Allheilmittel“ verstanden werden darf. Bereits in der Vorlage zur Volksabstimmung vom 25. November 2007 betreffend Sicherheitserhöhung durch Videoeinsatz und Alarmeinrichtungen wies man darauf hin, dass zwar eine Kriminalitätsreduktion erreicht werden kann, dass aber ein gewisser Teil der Verbesserung lediglich aufgrund einer Verdrängung der Delinquenz an andere Orte zustande kommen könnte.

Hinsichtlich der Verwirklichung des Präventionsgedankens liegen folgende Beurteilungen vor:

- Die FHS SG weist in ihrem Schlussbericht u.a. darauf hin, dass die Studien zur Wirksamkeit von Videoüberwachung auf öffentlichem Grund keine einheitlichen Befunde zulassen. Jedenfalls kann nicht davon ausgegangen werden, dass Videoüberwachung automatisch zu einer präventiven Wirkung führt.⁵⁷
- Aus Sicht der Staatsanwaltschaft St.Gallen führen insbesondere die Kameras rund um das Stadion in Winkeln dazu, dass es dort weniger Straftaten gibt. Zumindest in diesem Bereich könnte man von einem Abschreckungseffekt ausgehen. Besucherinnen und Besucher bzw. die Fans der jeweiligen Mannschaften wissen, dass die Bilder konsequent ausgewertet werden. Offen liess die Staatsanwaltschaft ihre Einschätzung betreffend die Abschreckungswirkung hinsichtlich der übrigen Standorte in der Innenstadt.
- Die Aufsuchende Jugendarbeit, Jugendsekretariat St.Gallen, stellte gestützt auf ihre Beobachtungen im Bereich von Marktplatz/Bohl fest, dass die Videoüberwachung vor allem auf diejenigen Gruppen eine abschreckende Wirkung zeige, welche bestimmte Deliktstypen vorsätzlich verüben wollen. Spontanaktionen von Jugendlichen würden sich durch die Videoüberwachungsmassnahmen indessen nicht verhindern lassen.

⁵⁵ Dominique Maximini, Polizeiliche Videoüberwachung öffentlicher Strassen und Plätze zur Kriminalprävention (Hrsg. Christoph Gröpl, Annette Guckelberger, Rudolf Wendt), Diss., Saarbrücken 2010, S. 7 ff.

⁵⁶ Sonja Ochsenfeld-Repp, Dauerhafte Videoüberwachung allgemein zugänglicher öffentlicher Stadträume zur (Strassen-)Kriminalitätskontrolle in England und der Bundesrepublik Deutschland, Diss., Bonn 2007, S. 75 m.w.H.; Dominique Maximini, a.a.O., S. 55; Carmen Lingg, a.a.O., S. 58.

⁵⁷ Evaluationsbericht FHS SG, S. 13, m.w.H.



Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, ob anhand des verfügbaren Datenmaterials Aussagen hinsichtlich des Kriminalitätsgeschehens gemacht werden können. Allerdings sind Kriminalitätszahlen immer nur bedingt geeignet, direkt die Verhaltensrealität zu widerspiegeln. Kriminalitätszahlen in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) werden beeinflusst durch personelle Ressourcen, Verfolgungsprioritäten, die Effizienz von Polizei und Justiz und durch die Anzeigebereitschaft der Bevölkerung. Inwieweit man demnach von der registrierten Anzahl Delikte auf die tatsächlich Anzahl begangener Delikte schliessen kann, ist schwer zu sagen. Jedenfalls ist je nach Deliktsart von einer stark oder schwach ausgeprägten Dunkelziffer auszugehen.

Der Aussagegehalt der Polizeistatistik ist gerade bei kantonalen Vergleichen zusätzlich beschränkt, da die Zahl der Delikte gegen das Strafgesetzbuch, das Betäubungsmittelgesetz bzw. das Ausländergesetz auch von anderen Faktoren abhängig ist (beispielsweise Pendlerpopulation, Gelegenheitsstruktur, verfügbare Personalressourcen, geografische Lage, Kontrollintensität etc.).⁵⁸

5.2 Kriminalität in der Schweiz

Im Jahr 2015 wurden gesamthaft 487'611 (Vorjahr: 526'066) Straftaten gegen das Strafgesetzbuch, 86'128 (Vorjahr: 80'986) gegen das Betäubungsmittelgesetz, 42'184 (Vorjahr: 39'544) gegen das Ausländergesetz und 14'180 (Vorjahr: 12'521) Straftaten gegen weitere strafrechtlich relevante Bundesnebensgesetze in der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) erfasst. Widerhandlungen gegen kantonale Gesetze oder das Strassenverkehrsgesetz werden in der Polizeilichen Kriminalstatistik hingegen nicht für die gesamte Schweiz wiedergegeben. Die Anzahl der verzeigten Straftaten gegen das Strafgesetzbuch ist im Jahre 2015 gegenüber 2014 um 7.3 Prozent zurückgegangen. Die Straftaten gegen das Betäubungsmittelgesetz und das Ausländergesetz stiegen jedoch um 6.3 Prozent bzw. 6.7 Prozent an.⁵⁹

5.3 Kriminalität im Kanton St.Gallen

Die polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) des Kantons St.Gallen erfasst die Straftaten nach folgenden Gesetzen: Strafgesetzbuch, Betäubungsmittelgesetz, Ausländergesetz und übrige Bundesgesetze. Die Gesamtkriminalität lag im Jahr 2015 im Kanton St.Gallen mit total 26'208 erfassten Straftaten 1.0 Prozent unter jener von 2014 (26'461). Bei den Delikten nach Schweizerischem Strafgesetzbuch betrug die Abnahme 8.2 Prozent. Die Delikte gegen Leib und Leben verzeichneten im Jahr 2015 eine Zunahme um 1.2 Prozent. Die in der Statistik

⁵⁸ Bundesamt für Statistik BFS, Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS), Jahresbericht 2014, S. 14 ff.

⁵⁹ Bundesamt für Statistik BFS, a.a.O., Jahresberichte 2014/2015, S. 7.



ausgewiesenen Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz erfuhren eine Zunahme um 11 Prozent.⁶⁰

5.4 Kriminalität in der Stadt St.Gallen

In der Stadt St.Gallen nahmen die Delikte gegen das Strafgesetzbuch im Jahr 2015 nach absoluten Zahlen um 8 Prozent ab. Entsprechend ist im Jahr 2015 die Kriminalitätsbelastung in der Stadt St.Gallen auf 67 Straftaten pro 1'000 (8 Prozent) Einwohner/innen gesunken. Mit durchschnittlich 54 oder mehr Straftaten pro 1'000 Einwohner/innen sind Städte wie St.Gallen und regionale Zentren wie Wil oder Rorschach einer höheren Kriminalitätsbelastung ausgesetzt. In ländlichen Regionen des Kantons sinkt diese Belastung auf Werte von 1 bis 20 Straftaten pro 1'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Diese Unterschiede in der Kriminalitätsbelastung, insbesondere in den Städten, Agglomerationen und grösseren Dörfern erklären sich mit ihrer Anziehungskraft und Zentrumswirkung auch bezüglich des Kriminalitätsgeschehens, den erhöhten Möglichkeiten zur Deliktsbegehung sowie der Anonymität und reduzierten sozialen Kontrolle. In den ländlichen Regionen führt die höhere Sozialkontrolle einerseits zu einem tieferen Kriminalitätsaufkommen und andererseits zu einer höheren Aufklärungsquote bei begangenen Straftaten. In Bezug auf die Stadt St.Gallen waren für 2015 vor allem die registrierten Abnahmen bei den Entreissdiebstählen um 72.7 Prozent und bei Raub um 50.9 Prozent auffällig.⁶¹

In Bezug auf die Kriminalität in der Brühltor-Passage, am Bohl, in der Bahnhof- und Rathaus-Unterführung liegen zwar Daten betreffend die polizeilich registrierten Delikte (= polizeiliche Feststellungen) vor. Es sind aber anhand der Daten keine Rückschlüsse möglich, welche registrierten Delikte letztlich zu Verurteilungen führten. Es handelt sich lediglich um „Annäherungswerte“, zumal die Bahnhof-Unterführung und die Rathaus-Unterführung nicht getrennt ausgewertet wurden. Aufgrund dieser Ausgangslage ist der Aussagegehalt der Daten stark eingeschränkt, und es lassen sich nur Tendenzen aufzeigen.

5.4.1 Kriminalität Brühltor-Passage

Nachdem die Brühltor-Passage umfassend saniert worden war, konnte sie im Herbst 2008 wieder eröffnet werden. Neben dem Einsatz der Videotechnik fand ebenso eine bauliche Umorganisation und Optimierung der Nutzflächen statt. Eine schnellere, komfortablere Führung der öffentlichen Unterführungswege wurde ebenso umgesetzt wie eine hellere und freundlichere Gestaltung der Unterführungsbereiche. Bei der Brühltor-Passage werden sämtliche Ein- und Ausgänge videoüberwacht, sodass eine Täterschaft damit rechnen muss, aufgrund des vorhandenen Bildmaterials überführt zu werden. Bei der Einführung der Video-

⁶⁰ Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS), Kanton St.Gallen, Jahresbericht 2015, S. 8 ff.

⁶¹ Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS 2015, a.a.O., S. 9.



überwachung in den Jahren 2008 und 2009 registrierte man in diesem Bereich je 4 zur Anzeige gebrachte Delikte. Im Jahre 2010 stieg diese Zahl auf 10 Delikte. 2011 registrierte man eine Häufung von insgesamt 23 Delikten, bevor 2012 (13) und 2013 (10) wieder tiefere Zahlen registriert wurden. Für die Jahre 2014 und 2015 erfasste man insgesamt 21 bzw. 14 Delikte, überwiegend ging es dabei um Verstösse gegen das Betäubungsmittelgesetz.

5.4.2 Kriminalität Bohl

Der Bohl liegt im Zentrum der Stadt und ist von der Entwicklung zu einer 24-Stunden-Gesellschaft am stärksten betroffen. Im Bereich des Bohls ist die Kriminalitätsbelastung nach wie vor eher hoch. Das veränderte Freizeit- und Ausgehverhalten ist hier als Konsequenz von Liberalisierung und erweitertem Angebot des öffentlichen Nahverkehrs besonders deutlich. Auslöser für unerwünschtes Verhalten bildet häufig der Konsum bzw. der Missbrauch von Alkohol und/oder illegaler Drogen.⁶² In den Jahren 2008 bis 2012 hat die Anzahl der registrierten Vorfälle stetig zugenommen.⁶³ Erst 2013 (144) und 2014 (116) konnte ein leichter Rückgang der registrierten Vorfälle verzeichnet werden. Für 2015 wurden hingegen 122 Vorfälle registriert, davon 54 Betäubungsmitteldelikte. Auffallend ist die verhältnismässig konstant hohe Anzahl dieses Delikttyps. Das ist jedoch wenig überraschend, da sich insbesondere im Bereich rund um die Calatrava-Halle häufig Randständige, Drogenkonsumentinnen und -konsumenten sowie Dealer auf öffentlichem Grund aufhalten. Seitens der Stadtpolizei stellt der Bereich Bohl seit geraumer Zeit einen Schwerpunkt ihrer Arbeit betreffend Kontrolltätigkeit auf öffentlichem Grund dar.⁶⁴

Dem Schlussbericht der FHS SG ist zu entnehmen, dass der Bohl für unterschiedliche Alters- und Nutzungsgruppen, aber auch für unterschiedliche soziale Gruppen während des Tages und während der frühen Abend- und Nachtstunden sicher nutzbar ist. Interessanterweise wird die Atmosphäre auf dem Marktplatz/Bohl von den Beobachterinnen und Beobachtern als durchwegs angenehm beschrieben. Während der Erhebungszeit konnten keine Konflikte beobachtet werden. In den im Rahmen der Evaluation durchgeführten Interviews mit Passantinnen und Passanten werden jedoch gerade die Zeiten in der Nacht, also um 02.00 Uhr in der Früh, und die Gruppen alkoholisierter (vornehmlich) junger Männer als Unsicherheitsfaktor beschrieben. Dabei schildern vor allem junge Männer und Frauen sowie Menschen, die alleine unterwegs sind und/oder auf den Bus warten, diese Zeit als unangenehm. In den Interviews konnten auch Beispiele von verbalen Übergriffen wie „Anmachen“, aber auch beobachtete Schlägereien angeführt werden.⁶⁵

⁶² Vorlage Nr. 1475 vom 16. Februar 2010, S. 28.

⁶³ Anzahl registrierte Delikte im Bereich Bohl: 2008: 62; 2009: 81; 2010: 93; 2011: 127; 2012: 149.

⁶⁴ Im Jahr 2015 wurden im Bereich Bohl (inkl. Calatrava-Halle, Waaghaus) total 785 Kontrollen durch die Stadtpolizei durchgeführt, hiervon waren 133 positiv (= weitere Massnahmen erforderlich). Für 2014 hat man in diesem Bereich 721 Kontrollen registriert, hiervon waren 105 positiv.

⁶⁵ Evaluationsbericht FHS SG, S. 7.



5.4.3 Kriminalität Bahnhof-Unterführung / Rathaus-Unterführung

Wie bei der Brühltor-Passage wurden auch im Bereich der Bahnhof-Unterführung und im Bereich der Rathaus-Unterführung in der Vergangenheit einzelne gestalterische Verbesserungen vorgenommen, um die Sicherheitslage bzw. das Kriminalitätsgeschehen möglichst positiv zu beeinflussen. Für diesen Bereich wurden nur in den Jahren 2009, 2010 und 2015 Delikte registriert. Es wurde keine separate Auswertung der beiden Örtlichkeiten vorgenommen. Bei den registrierten Delikten betreffend die Jahre 2009 (3) und 2010 (10) handelt es sich interessanterweise ausschliesslich um Betäubungsmitteldelikte. Für 2015 (2) wurden in diesen Bereichen hingegen nur ein Taschen-/Trickdiebstahl bzw. ein unbewaffneter Raub registriert. Der Hauptbahnhof stellt neben dem Bohl einen weiteren Schwerpunkt der stadtpolizeilichen Kontrolltätigkeit dar.⁶⁶

Gemäss Schlussbericht der FHS SG wird der Bereich des Hauptbahnhofs (Bahnhof Ost) für verschiedene Nutzergruppen zwar als gut nutzbar betrachtet, doch führten während des Beobachtungszeitraums beobachtbare Lärmimmissionen aufgrund der damaligen Bautätigkeit sowie die engen Durchgänge zu teils hektischen Situationen, auch ein Unfall zwischen einem Bus und einem Passanten wurde beobachtet.⁶⁷

5.4.4 Würdigung

Eine Reduktion des Kriminalitätsgeschehens, die ausschliesslich oder überwiegend auf den Einsatz der Videotechnik zurückzuführen ist, lässt sich bei den vier überwachten Orten in der Innenstadt nicht belegen. Zumindest beim Bohl liegt die Vermutung nahe, dass die Videoüberwachungsmassnahmen keinen erkennbaren Einfluss auf die verübte Delinquenz haben. Auch der Nachweis eines signifikanten, ursächlich auf die Videoüberwachung zurückzuführenden Rückgangs der Kriminalität ist kaum zu erbringen. Die Entwicklung der Kriminalität ist von zahlreichen Faktoren abhängig und entwickelt sich national, regional sowie lokal unterschiedlich. Je kleinräumiger ein Beobachtungssperimeter ist, umso weniger aussagekräftig ist das jeweilige Zahlenmaterial. Allerdings kann auch dann von einer erfolgreichen Kriminalprävention die Rede sein, wenn keine Senkung der kriminalistischen Zahlen erreicht wird. Da die Stadtpolizei und die Strafverfolgungsbehörden durch den Einsatz von Videotechnik in die Lage versetzt werden, Straftaten zu entdecken bzw. Täterinnen und Täter zu überführen, ist am Erfolg der Videotechnik dennoch nicht zu zweifeln.⁶⁸

⁶⁶ Deutlich wird dies anhand der registrierten Ergebnisse der durchgeführten Kontrollen durch die Stadtpolizei. Hat man im Bereich des Hauptbahnhofs / VBSG-Pavillons im Jahr 2015 1'739 Kontrollen durchgeführt, wovon 206 positiv waren, waren es im Jahr 2014 724 Kontrollen, davon waren 133 positiv.

⁶⁷ Evaluationsbericht FHS SG, S. 7.

⁶⁸ Marianne Gras, a.a.O., S. 127; zur repressiven Wirkung bzw. zum „Repressionsgedanken“ vgl. hinten, Ziffer 6.



5.5 Verdrängungseffekte⁶⁹

Es wird angenommen, dass Videoüberwachungsmassnahmen zu sogenannten Verdrängungseffekten führen. Diesbezügliche Studien gestalten sich äusserst komplex, da im Bereich der Kriminalität und der Kriminalitätsvermeidung keine monokausalen Wirkungsketten bestehen. Es bilden also immer mehrere Faktoren die Ursache für die Kriminalität. Durchgeführte Studien lassen daher im Allgemeinen keine eindeutigen Schlüsse zu.

a) Funktionale Verdrängungseffekte

Von funktionaler (oder taktischer Verdrängung) spricht man dann, wenn die mutmassliche Täterin bzw. der mutmassliche Täter infolge Videoüberwachung entweder eine Änderung der Tatbegehungsweise oder die Begehung einer völlig anderen Straftat anstelle der ursprünglich geplanten Straftat ins Auge fasst. Funktionale Verdrängung kann positive Effekte haben. Täterinnen und Täter können sich aufgrund der Videoüberwachungsanlagen dafür entscheiden, ein weniger gravierendes Delikt zu begehen als ursprünglich geplant.

b) Geografische Verdrängungseffekte

Bei der räumlichen Verdrängung findet bloss eine örtliche Verlagerung der Tat statt. Bisweilen wird befürchtet, Videoüberwachungsmassnahmen würden bloss zu einer Verlagerung auf umliegende (nicht überwachte) Orte führen und Kriminalität liesse sich dadurch insgesamt nicht verhindern. Hinsichtlich möglicher Effekte liegen folgende Einschätzungen vor:

- Aus Sicht der Staatsanwaltschaft habe sich im Bereich der vier Standorte in der Innenstadt allenfalls der Kokain-Handel etwas verschoben, indem bestimmte Gebiete bewusst gemieden werden.
- Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Mobilen Jugendarbeit, Jugendsekretariat St.Gallen, pflegen rege Kontakte zu jugendlichen Gruppierungen, die sich im öffentlichen Raum aufhalten. Es ist daher von Interesse, wie die Stimmungslage der Jugendlichen betreffend die Videoüberwachungsmassnahmen zu beurteilen ist. Nach Einschätzung der Mobilen Jugendarbeit ist im Bereich Marktplatz/Bohl ein „negativer Verlagerungseffekt“ von Gewalt in die Seitengassen zu beobachten. Dies sei aus Sicht der Opfer nachteilig, da die geringere Anzahl Passantinnen und Passanten an den nichtüberwachten Orten dazu führe, dass die Wahrscheinlichkeit spontaner Hilfeleistungen abnehme. Darüber hinaus kämen weniger Personen als Zeugen einer Straftat in Frage.

⁶⁹ Vgl. zum Ganzen: Dominique Maximini, a.a.O., S. 14 ff., m.w.H.; Carmen Lingg, a.a.O., S. 43 f., m.w.H.



- Im Rahmen der Untersuchung der FHS SG konnten keine konkreten Feststellungen zu verändertem Verhalten festgestellt werden, das in direkten Bezug zur Videoüberwachung gesetzt werden könnte. Der Blick in angrenzende Gässchen zeigte lediglich, dass dort zwar teilweise Drogenhandel stattfindet. Dies auf einen Verdrängungseffekt zurückzuführen wäre jedoch vorschnell, da in diesen Gässchen insgesamt sehr viel weniger los ist als auf den beiden beobachteten überwachten Plätzen.⁷⁰

5.6 Positive Effekte auf angrenzende Gebiete

Obwohl die Gefahr der geografischen Verdrängung einer Tat besteht, können sich aus Sicht mancher Autorinnen und Autoren kriminalpräventive Massnahmen positiv auf angrenzende, ungesicherte Bereiche auswirken und dort einen Rückgang bestimmter Kriminalitätsarten bewirken. Dieser Effekt wird üblicherweise als „diffusion of benefits“ bezeichnet: Situative Präventionsmassnahmen werden trotz der Verlagerungsgefahr als vorteilhaft angesehen. Es lassen sich keine Aussagen darüber machen, ob durch die Videoüberwachungsanlagen positive Effekte auf angrenzende Gebiete entstanden sind.

5.7 Verdrängung sozialer Kontrolle

Es wird zwischen formeller und informeller sozialer Kontrolle unterschieden. Als formell gelten Formen institutionalisierter Kontrolle, z.B. staatliche Instanzen wie Polizei und Justiz, aber auch nicht-staatliche Instanzen wie kommerzielle Sicherheitsdienste, Sicherheitswachen. Akteure informeller Kontrolle sind dagegen Primär- (Familie, Nachbarschaft etc.) oder Sekundärgruppen (in Schulen, Betrieben, Parteien). Im Kern sozialer Kontrolle stehen negative Sanktionen.⁷¹ Vor diesem Hintergrund können Videoüberwachungsmassnahmen als Massnahmen der formellen Sozialkontrolle verstanden werden. Die Postulanten fragen, ob durch die Massnahmen eine Verdrängung sozialer – wohl informeller – Kontrolle stattgefunden habe. Es gibt Studien, die zeigen, dass die Installationen von Kameras die informelle, von Mitbürgern ausgeübte Kontrolle nicht merklich beeinträchtigen.⁷² Der sichtbare Einsatz von Videotechnik als Instrument der formellen sozialen Kontrolle kann dazu führen, die (ebenso sichtbaren) Zeichen der Verwahrlosung zu beseitigen, was wiederum Einfluss auf das Sicherheitsempfinden Einzelner hat. Allerdings ist in diesem Zusammenhang nicht von einer kausalen Wirkungskette, sondern vielmehr von einer wechselseitigen Beeinflussung

⁷⁰ Evaluationsbericht FHS SG, S. 12.

⁷¹ Birgit Menzel und Jan Wehrheim, Soziologie Sozialer Kontrolle, in: Handbuch Spezielle Soziologien / Georg Kneer und Markus Schroer (Hrsg.), Wiesbaden 2010, S. 509 ff.

⁷² Michael Zehnder, a.a.O., S. 31.



auszugehen.⁷³ Ob die soziale informelle Kontrolle durch den Einsatz von Videotechnik verdrängt wurde, kann jedoch nicht abschliessend beurteilt werden.

6 Der Repressionsgedanke

Die Frage nach der repressiven Wirkung der Videoüberwachungsmassnahmen ist seitens der Postulanten nicht aufgeworfen worden, darf aber bei der Beantwortung des Postulats trotzdem nicht unberücksichtigt bleiben. Die Videoüberwachung soll die Ermittlung und Verfolgung von Delikten unterstützen (repressive Wirkung). Die Polizei und die Strafverfolgungsbehörden sollen die Täterinnen und Täter einfacher ausfindig machen und eine Tat sanktionieren können. Der repressive Nutzen der Videoüberwachung ist derjenige Interventionseffekt, dessen Evaluation in Studien eher vernachlässigt wird.⁷⁴

Die Staatsanwaltschaft St.Gallen weist auf Anfrage darauf hin, dass es im Bereich der Arena St.Gallen mehrere Vorfälle gab, die auf Grund der Bilder der Überwachungskameras aufgeklärt werden konnten. Auch in den Bereichen Brühltor-Passage, Rathaus, Bahnhof und Bohl sei es in der Vergangenheit mehrfach gelungen, die Beweisführung in Bezug auf schwere Straftaten wesentlich zu erleichtern. Dabei ging es u.a. um Raub, Entreisssdiebstähle, Schlägereien, zwei Vergewaltigungen und um einen Fall einer schweren Körperverletzung, bei denen die Videoaufnahmen bei der Beweisführung eine wesentliche Rolle spielten. Für die Staatsanwaltschaft ist es denkbar, dass insbesondere diejenigen Straftäter, die mit Hilfe der Kameras überführt worden seien, sich hinsichtlich der Überwachungsmassnahmen am Tatort nicht im Klaren waren. Verübten diese Täter spontane Straftaten, sei die Frage, ob Kameras vorhanden sind oder nicht, für diese wohl ohne Bedeutung gewesen. Die Verwendung von gespeicherten Videoaufnahmen hat somit in verschiedenen Fällen dazu beigetragen, die Täterschaft von (teils schweren) Straftaten zu ermitteln.

Die Ergebnisse betreffend die – allerdings mit einer geringen Fallanzahl – durchgeführten Befragungen durch FHS SG zeigen, dass die Kameras als wichtig empfunden werden. Auf einer Skala von 1 bis 10 (mit 10 als hoch) wurde die Bedeutung der Kameras zwischen 7 und 10 angegeben. Gemäss Evaluationsbericht ist diese Beurteilung zurückhaltend einzuordnen. Die Kontaktsäulen wurden von keiner der befragten Personen wahrgenommen. Niemand von ihnen wusste, wo sich diese befinden und wie sie aussehen. Die Bedeutung von Kontaktsäulen wurde auf einer Skala zwischen 1 bis 10 zwischen 3 bis 7 angegeben.⁷⁵

⁷³ Nico Müller, Videoüberwachung von öffentlichen Plätzen als Instrument zur Steigerung des subjektiven Sicherheitsgefühls, Norderstedt 2013, S. 25, m.w.H.

⁷⁴ Sonja Ochsenfeld-Repp, a.a.O., S. 124 ff.

⁷⁵ Evaluationsbericht FHS SG, S. 9.



7 Rechercheaufträge und Fahndung

a) Rechercheaufträge im Allgemeinen

Gemäss Art. 5 des Reglements über die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund kann durch einen (nachträglichen) Rechercheauftrag der Staatsanwaltschaft Einsicht in die gespeicherten Videoaufnahmen genommen werden,⁷⁶ mithin kann die mit dem Strafverfahren befasste Strafverfolgungsbehörde mittels Editionsverfügung gespeichertes Bildmaterial einsehen. Nicht nur die Staatsanwaltschaft des Kantons St.Gallen, sondern auch die Strafverfolgungsbehörden anderer Kantone haben in der Vergangenheit von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. In den nachfolgenden Darstellungen sind die gesamthaft durch die Stadtpolizei registrierten Rechercheaufträge sowie die positiven Rechercheaufträge ersichtlich. Um einen positiven Rechercheauftrag handelt es sich dann, wenn Bildmaterial mit möglichem Zusammenhang zu einem strafrechtlich relevanten Ereignis gesichtet und an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet wurde.

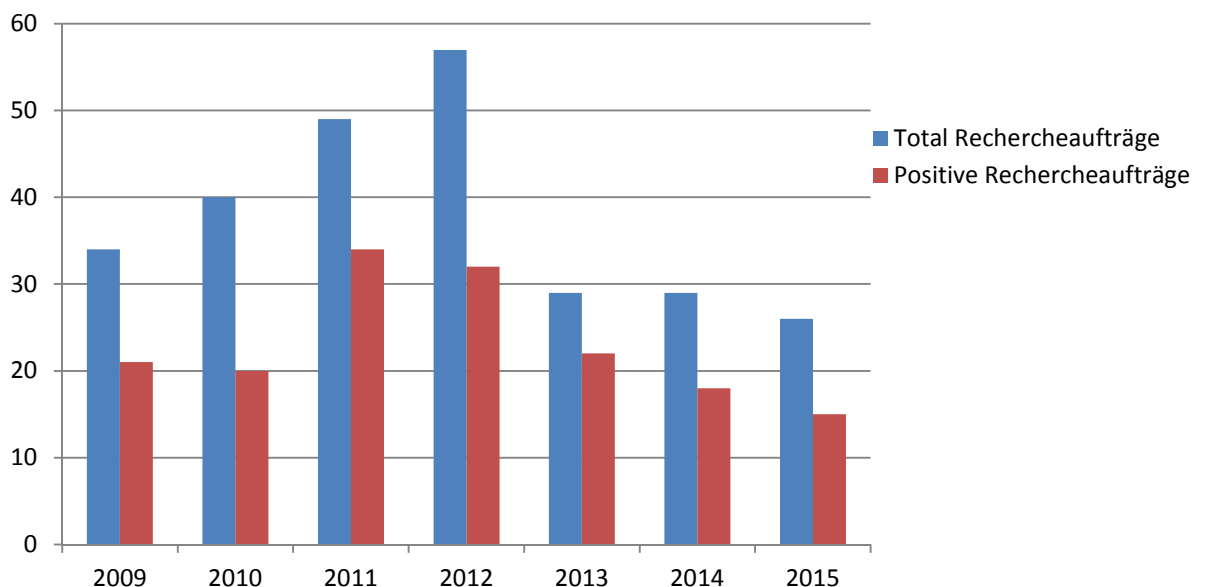


Abb. 9: Aus der Statistik geht hervor, dass über den gesamten Zeitraum jeweils mindestens 50 % der Auswertungen „positiv“ waren, mithin konnte mit einer erfreulich hohen Quote Bildmaterial mit möglichem Zusammenhang zu einem (strafrechtlich) relevanten Ereignis gesichtet und weitergeleitet werden.

b) Recherchefälle nach Deliktstypen

⁷⁶ Zu bemerken ist, dass im Bereich des Stadions eine Echtzeit-Visionierung stattfindet. Ein Rechercheauftrag erweist sich daher dort als nicht notwendig.



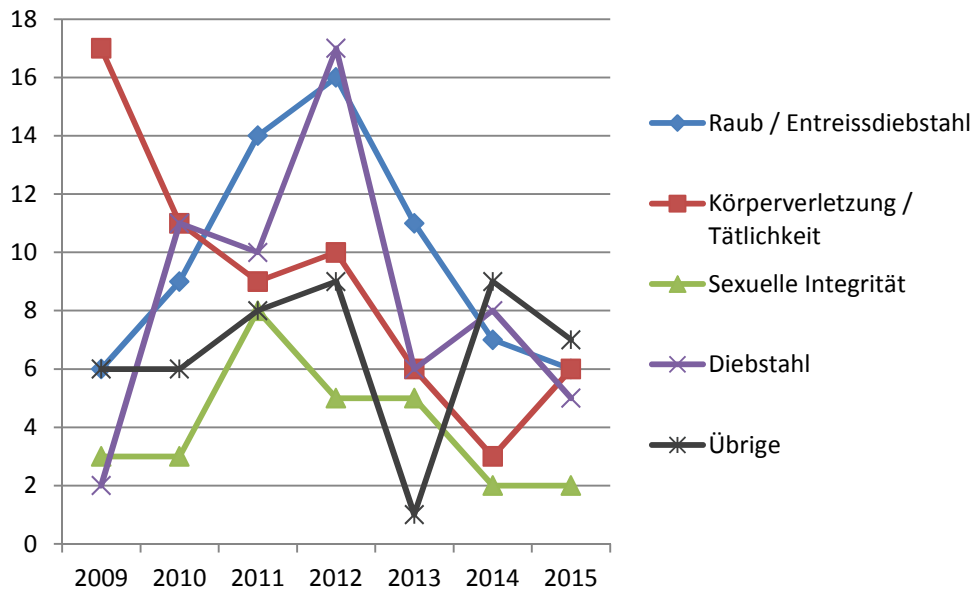


Abb. 10: Die Statistik zeigt die Gesamtzahl der durchgeführten Videorecherchen anhand registrierter Deliktstypen.

c) Recherchefälle nach Örtlichkeiten

In Bezug auf die Rechercheorte / Problemorte wird seit dem Jahr 2012 eine Statistik geführt. Zu bemerken ist, dass ein Recherchefall mehrere Örtlichkeiten betreffen kann.

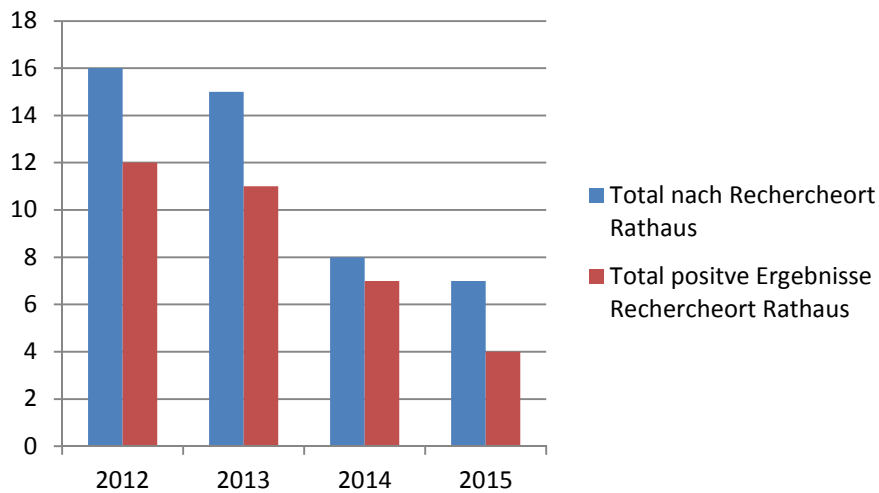


Abb. 11: Rechercheort Rathaus



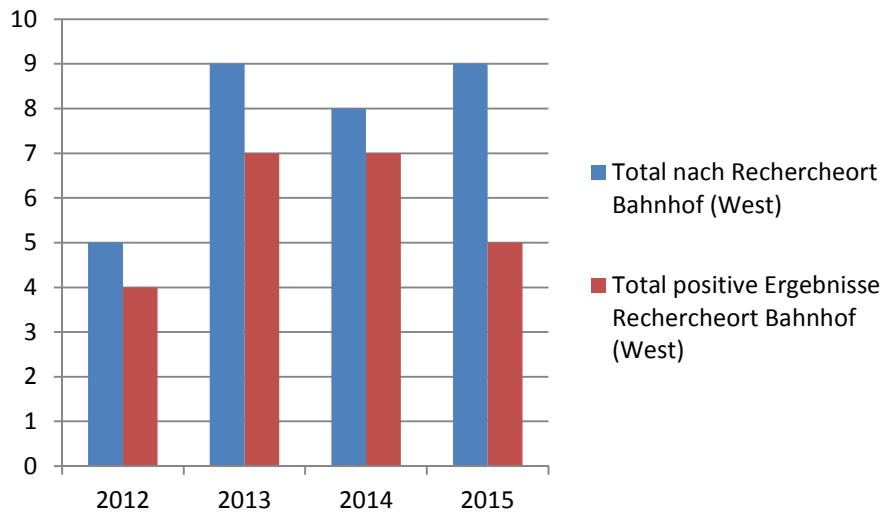


Abb. 12: Rechercheort Bahnhof (West)

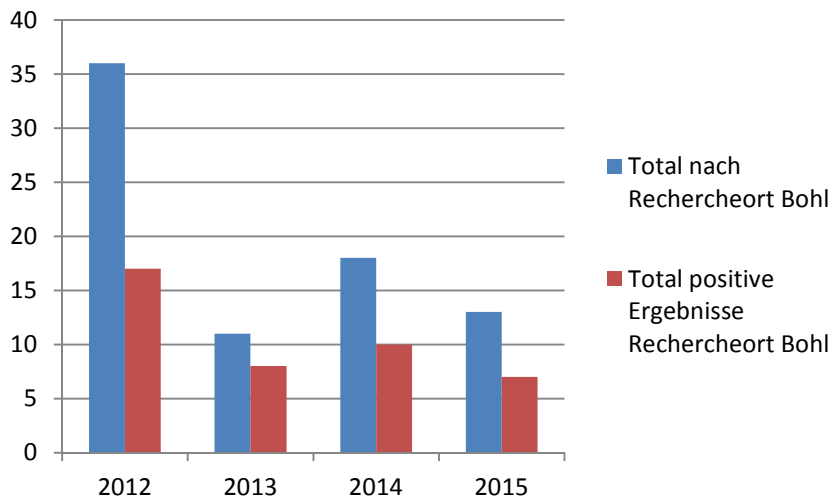


Abb. 13: Rechercheort Bohl

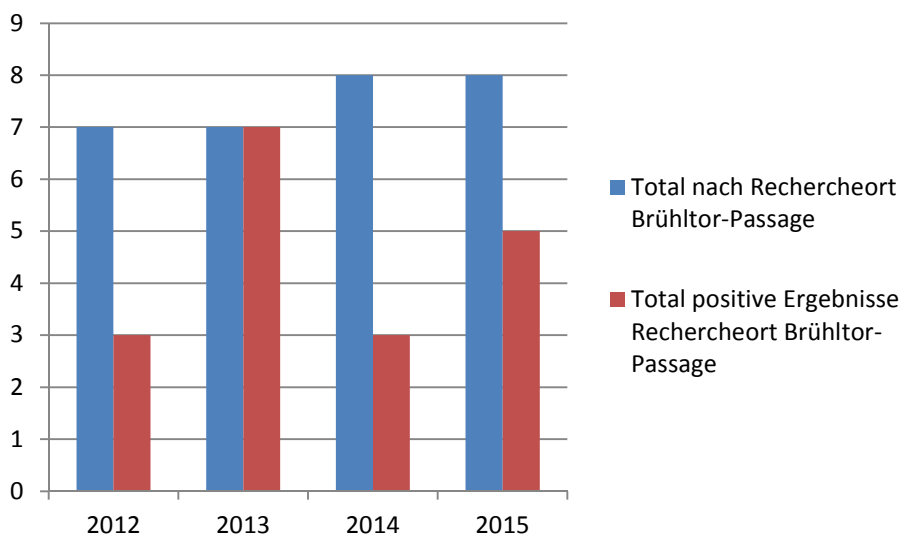


Abb. 14: Rechercheort Brühltor-Passage



d) Fahndung

Gestützt auf Art. 4 Abs. 3 des Reglements über die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund können für eine unmittelbar notwendige Fahndung Sequenzen reproduziert und an Strafverfolgungsbehörden ausgegeben werden.

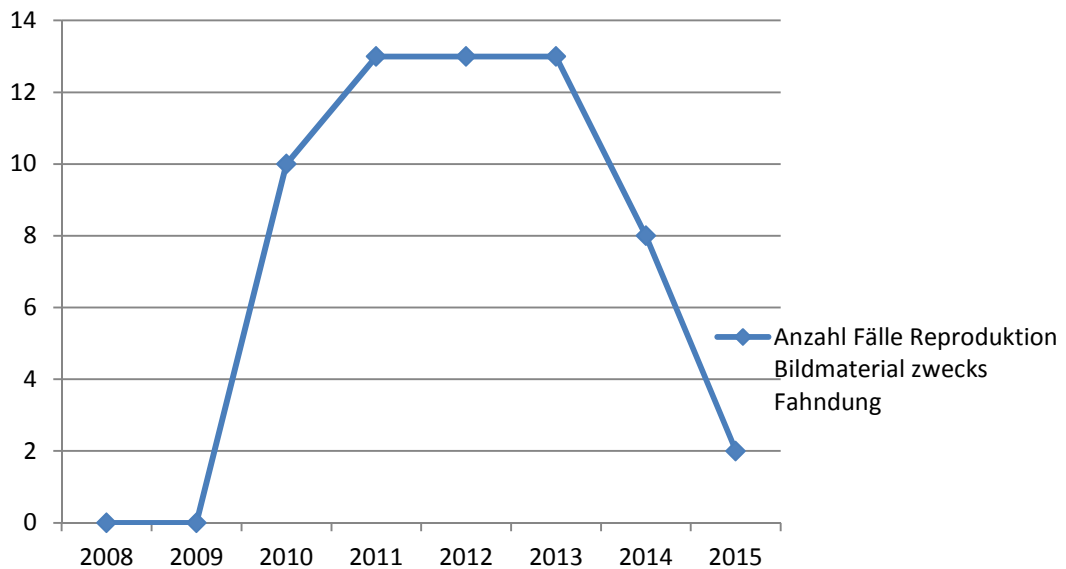


Abb. 15: Die Statistik zeigt, wie oft eine Reproduktion des gespeicherten Videomaterials auf öffentlichem Grund für die öffentliche Fahndung verwendet wurde. Die Statistik macht keine Aussagen darüber, ob und in welchen Fällen von einem Ermittlungserfolg ausgegangen werden kann.

8 Subjektive Sicherheit im Allgemeinen⁷⁷

Der Begriff „objektive Sicherheit“ kann eine als statistisch oder anders belegbare Tatsache der Abwesenheit von Gefahr oder Verbrechen definiert werden. Der Begriff „subjektive Sicherheit“ wird hingegen in der rechts- und sozialwissenschaftlichen Literatur unterschiedlich umschrieben. Im kriminologischen und kriminalsoziologischen Kontext wird häufig gleichbedeutend der Begriff „Kriminalitätsfurcht“ verwendet, mithin geht es auf der individuellen Ebene um die Furcht, selbst Opfer einer Straftat zu werden. Abzugrenzen ist dies von einer bloss ganz allgemeinen Wahrnehmung oder Besorgnis, die Kriminalität sei gestiegen.⁷⁸ Einerseits soll durch die Installation von Videoüberwachungsanlagen typischerweise die Kriminalität wirksamer zurückgedrängt werden. Andererseits sollen diese Massnahmen dazu beitragen, sich als Bürgerin und Bürger auf öffentlichem Grund sicherer zu fühlen.⁷⁹

Das „Sicherheitsempfinden“, also die subjektive Sicherheit, lässt sich nicht anhand einer materiellen oder objektiven Grundlage umschreiben, da es um eine Empfindung bzw. um ein

⁷⁷ Vgl. auch Vorlage Nr. 4767 vom 15. Juni 2004, „Mehr Sicherheit in unserer Stadt!“, S. 5 ff.

⁷⁸ Nico Müller, a.a.O., S. 21 ff., m.w.H.

⁷⁹ Willem Krabbenborg, a.a.O., S. 53.



Gefühl geht. Wie das Sicherheitsempfinden in der Bevölkerung dank Videoüberwachungsanlagen auf öffentlichem Grund zu bewerten ist, lässt sich daher nicht anhand „klarer Fakten“ feststellen. Der Begriff erweist sich hierfür als zu unscharf. Das Sicherheitsgefühl des und der Einzelnen muss auch nicht zwingend mit der tatsächlich anhand von Kriminalitätsraten errechneten Wahrscheinlichkeit, selbst Opfer einer Straftat zu werden, übereinstimmen.⁸⁰

Unzweifelhaft bildet das Gefühl, sich in einem sicheren und von Gefahren freien Umfeld bewegen zu können, neben weiteren Faktoren (beispielsweise Sicherheit des Arbeitsplatzes, Qualität des Schulsystems, Kultur- und Freizeitmöglichkeiten etc.) ein zentrales Element städtischer Lebens- und Standortqualität. Gemäss Leitbild der Stadt St.Gallen ist die Gewährleistung von physischer und psychischer Sicherheit eine Grundvoraussetzung für das Wohlbefinden des Menschen. Öffentliche Sicherheit ist ein wesentlicher Bestandteil der Lebensqualität für Einwohnerinnen und Einwohner sowie Gäste, besonders auch der älteren Leute, Frauen und Kinder der Stadt.⁸¹

Die Studie „Sicherheit 2016“ ist die 18. Ausgabe der seit 1999 unter dem Titel „Sicherheit“ erscheinenden Studienreihe. Die Studien beruhen auf einem Kern von Fragestellungen und Daten, die bis 1993 und zum Teil noch weiter zurückreichen. Der aktuellen Ausgabe ist zu entnehmen, dass sich 81 Prozent der Schweizerinnen und Schweizer im öffentlichen Raum sicher fühlen. 22 Prozent fühlen sich „sehr“ und 59 Prozent „eher“ sicher. Insgesamt geben 18 Prozent an, sich im öffentlichen Raum unsicher zu fühlen, davon 16 Prozent „eher“ und 2 Prozent „ganz“ unsicher.⁸²

Videoüberwachungsanlagen, die nicht akzeptiert werden, vermögen auch das Sicherheitsempfinden kaum zu verbessern.⁸³ Die Einführung der Videoüberwachung stiess bei der Bevölkerung in St.Gallen indessen auf breite Zustimmung. Das Bedürfnis des Einzelnen nach Sicherheit war dabei wohl ein entscheidender Faktor. Im Allgemeinen ist davon auszugehen, dass die Videoüberwachung auf öffentlichen Plätzen nach wie vor breite Unterstützung in der Bevölkerung findet.⁸⁴ Dies insbesondere auch vor dem Hintergrund erhöhter Terrorgefahr in Europa.

Das allgemeine Sicherheitsempfinden der Schweizerinnen und Schweizer kann somit eher hoch eingeschätzt werden. Einige Studien belegen, dass Videoüberwachungsmassnahmen

⁸⁰ Dominique Maximini, a.a.O., S. 16 f. und S. 60 f.

⁸¹ Leitbild der Stadt St.Gallen, sachbereichsbezogener Anhang zum Leitbild der Stadt St.Gallen, S. 24; abrufbar unter:http://www.stadt.sg.ch/home/verwaltung-politik/demokratie-politik/stadtrat/leitbild-vision-2020/_jcr_content/Par/downloadlist/DownloadListPar/download.ocFile/Leitbild_Stadt_SG.pdf.

⁸² Sicherheit 2016, Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend (Hrsg.: Tibor Szvircsev Tresch und Andreas Wenger), Zürich 2016, S. 19.

⁸³ Nico Müller, a.a.O., S. 52 f.

⁸⁴ Vgl. Sicherheit 2016, a.a.O., S. 19, wonach die Videoüberwachung auf öffentlichen Plätzen und in öffentlichen Verkehrsmitteln (69 Prozent) von den Schweizerinnen und Schweizern im Allgemeinen nach wie vor unterstützt wird, wie diesbezügliche Befragungen ergeben haben.



dazu beitragen können, das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu erhöhen.⁸⁵ Andere Erhebungen sind diesbezüglich eher widersprüchlich oder bezweifeln die durchgreifende Wirksamkeit der Videoüberwachung, was die Verbesserung des Sicherheitsgefühls anbelangt.⁸⁶

9 Forschungsauftrag der FHS SG⁸⁷

9.1 Beobachtungen

Anhand einer durch die Direktion Soziales und Sicherheit in Auftrag gegebenen Studie hat die FHS SG einerseits untersucht, wie die beiden Orte Marktplatz/Bohl sowie Bahnhof Ost genutzt werden. Eine Gruppe von sechs Studierenden beobachtete im Zeitraum zwischen Juli und Oktober 2015 in abwechselnder Zusammensetzung beide Plätze. Sowohl der Marktplatz/Bohl als auch die Unterführung Bahnhof Ost bzw. der Bahnhofplatz werden wesentlich durch ihre Nutzungsart bestimmt. Beide Plätze werden von verschiedenen Nutzergruppen gleichzeitig genutzt. Die Nutzungsweisen sowie die Nutzergruppe verändern sich bei unterschiedlichen Tages- und Nachtzeiten. An Montagen, Dienstagen und Sonntagen sind die Plätze abends und spätnachts relativ leer. An den anderen Tagen werden beide Plätze abends und spätnachts im Zusammenhang mit dem Ausgang genutzt. Beide Plätze sind während der Tageszeit und den frühen Abendstunden zwar teilweise hektisch, aber werden insgesamt konfliktfrei genutzt.

9.2 Interviews

Das Sicherheitsempfinden wurde anhand von Interviews mit Passantinnen und Passanten untersucht. Die Anzahl der durchgeführten Interviews ist zwar relativ klein, sie „repräsentiert“ jedoch eine gewisse Bandbreite an Meinungen von Passantinnen und Passanten, wenn auch nicht die soziale Bandbreite aller Nutzerinnen und Nutzer der beiden Plätze Marktplatz/Bohl sowie Bahnhof Ost. Insgesamt wurden 31 Beobachtungseinheiten zwischen einer und rund zwei Stunden durchgeführt (16 am Marktplatz/Bohl, 15 am Bahnhof Ost). Alle Daten wurden sorgfältig und detailliert erhoben. Die anschliessende Auswertung erfolgte mehrdimensional. Die allgemeinen Bedingungen der beobachteten Orte wurden mit den Ergebnissen der Befragungen in einen Zusammenhang gebracht.

9.3 Kernaussagen und Empfehlungen⁸⁸

- Sämtliche Beobachtungen während des Tages sowie sämtliche – allerdings nur in geringer Zahl durchgeführten und nicht repräsentativen – Befragungen der FHS SG

⁸⁵ Willem Krabbenborg, a.a.O., S. 56; Dominique Maximini, a.a.O., S. 60, m.w.H.

⁸⁶ Dominique Maximini, a.a.O., S. 60, m.w.H.

⁸⁷ Evaluationsbericht FHS SG, S. 2 ff.

⁸⁸ Evaluationsbericht FHS SG, S. 8 ff.



lassen den Schluss zu, dass das Sicherheitsempfinden an beiden Orten an sich hoch ist. Gerade die späten Nachtzeiten und die frühen Morgenstunden werden aber als Zeiten geschildert, zu denen das Sicherheitsempfinden vergleichsweise tiefer als am Tag ist. Zwei Unsicherheitsfaktoren spielen dabei eine grosse Rolle: Der Alkoholkonsum und die Abwesenheit von anderen Menschen bzw. die Leere der Plätze nachts. Regelmässige Patrouillen der Stadtpolizei während diesen Stunden sowie die Anwesenheit von Taxi- und Buschauffeurinnen und Buschauffeuren werden häufig als Sicherheitsfaktoren beschrieben. Die soziale Durchmischung auf den Plätzen sollte weiter gefördert werden. Die Kameras und die Kontaktsäulen spielen demgegenüber eine vergleichsweise untergeordnete, nach Einschätzung der FHS SG dennoch wichtige Rolle.

- Da die meisten Menschen die Kameras nicht wahrnehmen, scheinen die Kameras das Sicherheitsempfinden auch nicht erheblich zu beeinflussen – weder positiv noch negativ. Sowohl die Kameras wie auch die Kontaktsäulen werden aber als Unterstützung und Beitrag zur subjektiven Sicherheit bewertet. Ihr Nutzen könnte jedoch durch eine bessere Signalisierung und Kommunikation gestärkt werden.
- Der Schlussbericht weist darauf hin, dass gemäss den Meinungen der befragten Personen vor allem den Videokameras eine gewisse Bedeutung zukommt, da Situationen aufgezeichnet und im Nachhinein rekonstruiert werden können, doch sei dies keine Messung der subjektiven Sicherheit, sondern eine Frage der Akzeptanz von Videoüberwachung.
- Aus Sicht der FHS SG sollte insbesondere geprüft werden, ob die Videoüberwachung auf Zeiten beschränkt wird, in denen in der Regel wenige Menschen anwesend sind (nachts), auf Zeiten, während denen sich grosse Mengen alkoholierter Menschen auf den Plätzen aufhalten und für Unsicherheitsgefühle sorgen (nachts an Wochenenden).

Aufgrund der gemachten Beobachtungen und aufgrund der geführten Interviews – wenn auch im Rahmen einer verhältnismässig kleinen Versuchsanordnung – kann die Weiterführung der Kameras und der Kontaktsäulen aus Sicht der FHS SG unterstützt werden, da diese den Alltag auf dem Platz nicht zu beeinträchtigen scheinen und ihnen eine tendenziell positive Bedeutung zugesprochen wurde. Das betrifft insbesondere die nachträgliche Aufklärung von Straftaten.



10 Online-Umfrage Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen⁸⁹

Ausgehend von den Ergebnissen der Studie der FHS SG zeigte sich, dass weitere Aspekte im Rahmen der Beantwortung des Postulats von Interesse sind. Die Fachstelle für Statistik wurde deshalb beauftragt, einen Fragebogen zu erarbeiten, um die Erfahrungen der Bevölkerung einzubeziehen. Der Fragebogen wurde in enger Zusammenarbeit mit der Direktion Soziales und Sicherheit entwickelt, welche die abzudeckenden Themen vorgab. Es wurde ein standardisierter Fragebogen verwendet, der in einer von der Fachstelle für Statistik geführten Umfrageplattform online zugänglich gemacht wurde. Es fand keine Auswahl von Befragten statt. Die Umfrage hat deshalb keinerlei Anspruch auf Repräsentativität. Die Ergebnisse informieren einzig über die Meinungen und Einschätzungen der an der Umfrage beteiligten Personen.

Die Bevölkerung wurde mit einer Medienmitteilung, Hinweisen auf Facebook und Twitter sowie in den Online-News 10 Tage vor dem Ende des Umfragetermins auf die Erhebung aufmerksam gemacht. Im Rahmen der nichtrepräsentativen Umfrage zwischen dem 15. August bis zum 10. September 2016 gingen insgesamt 622 vollständig ausgefüllte Fragebogen ein. Die Auswertung der Ergebnisse erfolgte nach wissenschaftlichen Kriterien durch die Fachstelle für Statistik. Im Nachfolgenden wird nur auf die Fragen und einzelne Aspekte der Ergebnisse eingegangen. Der detaillierte Ergebnisbericht kann aber vollständig eingesehen werden.⁹⁰

10.1 Kenntnis der Videostandorte

Gut vier Fünftel der Umfrageteilnehmenden sagen, dass sie mindestens einen Standort kennen, der von der Polizei videoüberwacht wird. Personen, die angegeben haben, mindestens einen Standort zu kennen, wurden gebeten, auf einer Liste die ihnen bekannten Standorte anzukreuzen. Die Liste enthielt sieben Angaben, wobei drei davon falsch waren, d.h. einen Standort bezeichneten, an dem es keine Videoüberwachung gibt. Gut ein Drittel der Teilnehmenden gab mindestens einen falschen Standort an. 28 Prozent nannten alle vier korrekten Standorte. Zieht man diejenigen ab, die zusätzlich noch einen falschen Standort angaben, so verbleiben 94 Personen (15 Prozent der Gesamtgruppe der Umfrageteilnehmenden), welche als vollständig und korrekt informiert gelten können.⁹¹

10.2 Sicherheitsgefühl im Zusammenhang mit der Videoüberwachung

Den Umfrageteilnehmenden wurde die Aussage „Ich fühle mich wegen der polizeilichen Videoüberwachung an diesen Orten/diesem Ort sicherer“ zur Beurteilung vorgelegt. Es

⁸⁹ Vgl. Ergebnisbericht Fachstelle für Statistik; einsehbar unter <http://stadtsg.ch/bericht-videoumfrage>.

⁹⁰ <http://stadtsg.ch/bericht-videoumfrage>.

⁹¹ Ergebnisbericht Fachstelle für Statistik, S. 3 f.



wurden jeweils nur diejenigen Personen gezählt, die den jeweiligen Ort als videoüberwacht kennen und sich dort im letzten halben Jahr gemäss eigenen Angaben mindestens einmal aufgehalten haben. 287 Umfrageteilnehmende wissen von der Videoüberwachung im Bereich Marktplatz/Bohl, waren im letzten halben Jahr mindestens einmal dort und gaben an, dass sie sich an den ihnen bekannten videoüberwachten Orten wegen der Videoüberwachung (teilweise) sicherer fühlen. Das sind 60 Prozent aller Umfrageteilnehmenden, denen die Videoüberwachung beim Marktplatz/Bohl bekannt ist und die sich dort im letzten halben Jahr gemäss eigenen Aussagen mindestens einmal aufgehalten haben. Ein Vergleich der vier Standorte zeigt, dass sich die absoluten Zahlen aufgrund der unterschiedlichen Bekanntheitsgrade der Videoüberwachung an den einzelnen Standorten unterscheiden. Die Anteile der Personen, deren Sicherheitsgefühl durch die Videoüberwachung gestärkt wird, unterscheiden sich hingegen kaum.⁹²

10.3 Kenntnis der Notrufstandorte

Es wurde die nachfolgende Frage gestellt: „Kennen Sie einen oder mehrere Plätze/Unterführungen, in der Innenstadt von St.Gallen, wo es Notrufsäulen hat, an denen man per Knopfdruck mit der Stadtpolizei verbunden wird?“. Die vorgegebene Liste enthielt auch bewusst falsche Angaben zu den Standorten, d.h. es wurden Standorte bezeichnet, wo es keine Notrufstandorte gibt. Vor diesem Hintergrund können acht Prozent der Umfrageteilnehmenden als vollständig und korrekt informiert bezeichnet werden: sie nannten alle vier korrekten Standorte, ohne auch noch falsche Standorte zu nennen.⁹³

10.4 Sicherheitsgefühl in Zusammenhang mit den Notrufsäulen

Den Umfrageteilnehmenden wurde die Aussage „Ich fühle mich wegen der Notrufsäulen an diesen Orten/diesem Ort sicherer“ zur Beurteilung vorgelegt. Bei der Auswertung wurden jeweils nur diejenigen Personen gezählt, die den jeweiligen Standort der Notrufsäule kennen und sich dort im letzten halben Jahr gemäss eigenen Angaben mindestens einmal aufgehalten haben. 200 Umfrageteilnehmende wissen von der Notrufsäulen beim Marktplatz/Bohl, waren im letzten halben Jahr mindestens einmal dort und geben an, dass sie sich an den ihnen bekannten videoüberwachten Orten mit Notrufsäulen wegen der Notrufsäulen (teilweise) sicherer fühlen. Das sind 60 Prozent aller Umfrageteilnehmenden, denen die Notrufsäulen beim Marktplatz/Bohl bekannt sind und die sich dort im letzten halben Jahr mindestens einmal aufgehalten haben. Ein Vergleich der vier Standorte zeigt, dass sich die absoluten Zahlen vor allem aufgrund des unterschiedlichen Bekanntheitsgrads der Notrufsäulen an den einzelnen Standorten unterscheiden. Die Anteile der Personen, deren Sicherheitsgefühl

⁹² Ergebnisbericht Fachstelle für Statistik, S. 5.

⁹³ Ergebnisbericht Fachstelle für Statistik, S. 7.



durch die Notrufsäulen gestärkt wird, bewegen sich zwischen 60 und 70 Prozent. Die Anteile sind bei den Unterführungen etwas höher als bei den analogen Fragen bezogen auf die Videoüberwachung.⁹⁴

10.5 Grundsätzliche Haltungen gegenüber der polizeilichen Videoüberwachung

Allen Umfrageteilnehmenden wurden grundsätzliche Statements zur Videoüberwachung vorgelegt, unabhängig davon, ob sie die videoüberwachten Standorte in der Innenstadt von St.Gallen kennen. Gemäss der Einschätzung von 70 Prozent der Antwortenden erhöht die polizeiliche Videoüberwachung die Sicherheit der Bevölkerung. Für rund ein Viertel bewirkt das Wissen um die Videoüberwachung eine Verunsicherung. Gut zwei Fünftel sehen die Privatsphäre der Menschen durch die Videoüberwachung teilweise verletzt. Vier von fünf Antwortenden erachten Notrufsäulen an den videoüberwachten Standorten für mindestens teilweise wichtig.⁹⁵

10.6 Auswirkungen einer deutlicheren Markierung der Videoüberwachung

Es stellt sich die Frage, ob die Videoüberwachung deutlicher gekennzeichnet werden sollte und welche positiven oder negativen Konsequenzen damit verbunden sind. Gut zwei Fünftel der Befragten denken, dass eine bessere Signalisierung der Videoüberwachung die Orte sicherer macht und auch das Sicherheitsgefühl der Menschen positiv beeinflussen würde. Knapp jede zehnte Person glaubt, dass die bessere Signalisation zu einer Verunsicherung der Menschen beitragen würde. 57 Prozent der Umfrageteilnehmenden sehen nur positive Auswirkungen, wenn die videoüberwachten Standorte deutlicher markiert würden, jede sechste Person ausschliesslich negative.⁹⁶

10.7 Auswirkungen einer deutlichen Markierung der Notrufsäulen

Die Einschätzungen der Umfrageteilnehmenden zur Frage der deutlicheren Markierung der Notrufsäulen zeigen, dass rund zwei Drittel der Umfrageteilnehmenden denken, dass eine stärkere Signalisierung der Notrufsäulen die Orte sicherer machen würde. Lediglich jede zwanzigste antwortende Person glaubt, dass die stärkere Signalisation zu einer Verunsicherung der Menschen beitragen würde. Zwei Drittel der Umfrageteilnehmenden sehen nur positive Auswirkungen, wenn die Notrufsäulen deutlicher markiert würden. Sieben Prozent sehen ausschliesslich negative Konsequenzen.⁹⁷

⁹⁴ Ergebnisbericht Fachstelle für Statistik, S. 9.

⁹⁵ Ergebnisbericht Fachstelle für Statistik, S. 11.

⁹⁶ Ergebnisbericht Fachstelle für Statistik, S. 12 f.

⁹⁷ Ergebnisbericht Fachstelle für Statistik, S. 14 f.



11 Zusammenfassung der Evaluationsergebnisse

- Die Überwachungsmaßnahmen im Bereich der Brühltor-Passage, des Bohls sowie der Bahnhof-Unterführung (Bahnhof West) und der Rathaus-Unterführung (Bahnhof Ost) führten wohl nicht zu einer signifikanten Verringerung der Kriminalität. Das vorliegende Datenmaterial lässt diesbezüglich jedoch keine klaren Rückschlüsse zu.
- Es gibt schwache Anhaltspunkte, dass insbesondere im Bereich Marktplatz/Bohl eine Verlagerung der Kriminalität an andere Orte (insbesondere in nicht videoüberwachte Nebenbereiche/Gassen) stattfindet. Positive Effekte auf benachbarte Gebiete lassen sich indes nicht feststellen. Ob durch die Videoüberwachungsmaßnahmen, verstanden als Maßnahmen der formellen Kontrolle, eine Verdrängung der informellen Sozialkontrolle stattgefunden hat, kann nicht beurteilt werden.
- Die Alarmierungseinrichtungen bei den Kontaktsäulen kommen im Bereich Bohl mit Abstand am häufigsten bei Notfällen (bewusste Kontaktaufnahmen mit der Stadtpolizei) zum Einsatz. Bei den Kontaktsäulen sind jedoch, insbesondere beim Bohl, systembedingt viele Missbrauchsfälle zu registrieren. Diese beeinträchtigen den Betrieb der Stadtpolizei jedoch nicht.
- Das Zusammenspiel zwischen Kamera, Monitoring und Stadtpolizei funktioniert. Auch die weiteren Beteiligten beurteilen die Zusammenarbeit mit der Stadtpolizei als positiv.
- Die Kameras und Kontaktsäulen stellen einen Sicherheitsfaktor (unter anderen) dar. Insbesondere ersetzen die Videoüberwachungsmaßnahmen andere Maßnahmen, namentlich die Präsenz der Stadtpolizei, nicht. Sowohl die Kameras als auch die Kontaktsäulen können als Unterstützung und Beitrag zum Sicherheitsempfinden bewertet werden. Aufgrund der Ergebnisse der beiden vorliegenden – nicht repräsentativen Studien – ist in der Tendenz davon auszugehen, dass sowohl die Kameras als auch die Kontaktsäulen dazu beitragen, dass sich die Bevölkerung an den vier überwachten Standorten sicherer fühlt. Jedenfalls kann ihnen eine tendenziell positive Bedeutung zugesprochen werden.
- Zentral ist die Feststellung, dass die seitens der Strafverfolgungsbehörden veranlassenen Rechercheaufträge wesentlich dazu beitragen, teils schwere Delikte aufzuklären. Die Stadtpolizei konnte seit 2008 bei allen neuralgischen Orten den involvierten Strafverfolgungsbehörden immer wieder Bildmaterial zur Verfügung stellen, welches sich im Rahmen der Strafverfolgung als zweckdienlich erwiesen hat. Gerade in der jüngeren Vergangenheit war die „Erfolgsquote“ bei den Fällen, in denen Bildmaterial weitergeleitet werden konnte, erfreulich hoch. Die repressive Wirkung der Video-



Überwachungsmaßnahmen ist unbestritten und bedeutsam. Die Massnahmen stiessen nicht nur bei ihrer Einführung auf breite Zustimmung in der Bevölkerung, sondern offenbar werden sie insbesondere für die Verbrechensaufklärung weiterhin als zweckmässig erachtet, wie die Ergebnisse der nicht repräsentativen Studie der FHS SG zeigen.

- Die Empfehlung der FHS SG hinsichtlich eines zeitlich eingeschränkten Einsatzes der Videotechnik ist mit Blick auf die gemachten Beobachtungen zur subjektiven Sicherheit nachvollziehbar. Aus verschiedenen Gründen erscheint diese Konzeptänderung indessen nicht sachgerecht. Einerseits zeigen die Rechercheaufträge der Staatsanwaltschaft, dass nicht ausschliesslich während weniger intensiven Nutzungszeiten bestimmte Orte betroffen sind, andererseits gibt es Deliktsarten, deren Begehung gerade durch eine grosse Menschenmenge bzw. eine hektische Situation begünstigt werden. Zu denken ist dabei etwa an Taschendiebstahl oder sexuelle Belästigungen. Zudem werden einzelne Delikte (z.B. Schlägereien) häufig spontan – und nicht ausschliesslich zu bestimmten Zeiten – verübt. Ein zeitlich eingeschränkter Einsatz der Videotechnik ändert im Übrigen in Bezug auf den Eingriff in die Privatsphäre von Unbeteiligten nichts, da die Bilder der Videoüberwachung grundsätzlich nicht laufend angeschaut/ausgewertet werden, sondern eben nur dann, wenn etwas passiert (ist). Die Empfehlung, weitere Massnahmen zu prüfen, die der sozialen Durchmischung dienen, ist hingegen nachvollziehbar.
- Aufgrund der Ergebnisse der beiden vorliegenden Studien und weiterer Indizien ist davon auszugehen, dass die Standorte und Funktionsweisen der Videokameras und Kontaktsäulen zu wenig bekannt sind. Es ist zu prüfen, wie diese Situation verbessert werden kann.
- Der Stadtrat war in der Vergangenheit äusserst zurückhaltend bei der Wahl der Standorte der Videoüberwachung in der Innenstadt. Die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund konzentriert sich seit Jahren auf die vier neuralgischen Orte.
- Der Stadtrat sieht sich in seiner Haltung gegenüber der Videotechnik bestätigt: Die Videoüberwachung ist nur ein Element der städtischen Sicherheitskonzeption. Es wird nur lokal unter klar geregelten Voraussetzungen eingesetzt.
- Der Stadtrat hat seit Einführung der Videoüberwachungsmaßnahmen bereits bewiesen, dass er sich seiner Verantwortung in diesem sensiblen Bereich bewusst ist und sich stets am Grundsatz der Verhältnismässigkeit orientiert. Es sieht keine Veranlassung, weitere Videoüberwachungen einzuführen.



- Videoüberwachung stellt ein wichtiges Instrument für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie für die Strafverfolgung dar. Dies gilt für die Videoüberwachung in der Innenstadt wie auch für die Videoüberwachung im Umfeld der Arena St.Gallen, wo sie sich für die polizeiliche Einsatzführung vor Ort wie auch für die nachgeschaltete Strafverfolgung (ebenfalls) als unerlässlich erwiesen hat.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

Beilagen:

- Postulat „Evaluation der Wirksamkeit der Videoüberwachung im öffentlichen Raum“ vom 11. März 2014

