

STADTRAT

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

An den
Grossen Stadtrat
8200 Schaffhausen

Bericht des Stadtrates vom 29. Mai 2018

Zeitliche Ausweitung der punktuellen Videoüberwachung in der Stadt Schaffhausen

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Ausgangslage

In der Ratsdebatte vom 12. Dezember 2017 wurde im Rahmen der Berichterstattung zur Videoüberwachung der Wunsch der Fachkommission geäussert, die Videoüberwachung nicht nur auf die Zeiten von 18 Uhr bis 7 Uhr zu beschränken, sondern auf den ganzen Tag auszuweiten. Der Stadtrat hat diesen Prüfungsauftrag entgegen genommen und bringt Ihnen das Ergebnis zur Kenntnis. Mangels Verhältnismässigkeit lehnt er eine zeitliche Ausweitung ab und hält an den Betriebszeiten von 18 Uhr bis 7 Uhr weiterhin fest.

2 Grundlagen

Am 30. November 2010 hat der Stadtrat im Reglement über die (punktuelle) Videoüberwachung auf öffentlichem Grund (RSS 402.0, nachfolgend Reglement) die Ausführungsbestimmungen zur Videoüberwachung erlassen. Das Reglement bildet - gestützt auf Art. 16 der Polizeiverordnung (RSS 400.1) - die rechtliche Grundlage für den Betrieb und die Verwendung der Anlage. Das Reglement enthält die notwendigen Bestimmungen über das verantwortliche Organ, eine Beschreibung des Videoüberwachungssystems inklusive der Anzahl der Überwachungskameras, es legt die Betriebszeiten fest und regelt die kontinuierliche Überprüfung der Notwendigkeit des Systems. Die Videoüberwachung soll primär präventiv der

Wahrung und Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit und damit der Vermeidung von Straftaten dienen. Zudem sollen dadurch Vandalismus, Belästigung, Unfug und andere Störungen eingedämmt werden. Die Kameras sind täglich zwischen 18 Uhr und 7 Uhr in Betrieb.

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

Die Videoaufzeichnungen werden geschützt aufbewahrt. Der Verlust oder die Manipulation der Daten, etwa durch Diebstahl, unbefugte Vernichtung, zufälligen Verlust, Fälschung oder widerrechtliche Verwendung, wird mittels geeigneter Massnahmen verhindert. Die Aufnahmen dürfen ausschliesslich auf Anordnung der Strafverfolgungsbehörden des Bundes und des Kantons an diese herausgegeben sowie gesichtet werden (Art. 10 ff. des Reglements).

3 Rechtliche Beurteilung

3.1 Grundsätzliche Voraussetzungen für eine Videoüberwachung

Die Videoüberwachung bedarf einer gesetzlichen Grundlage, d.h. die Videoüberwachung muss in einem Gesetz im formellen Sinn (von der zuständigen Legislative erlassen) geregelt sein. Art. 16 der städt. Polizeiverordnung, erlassen vom Grossen Stadtrat, hält die Grundsätze der Videoüberwachung fest, welche im Reglement des Stadtrates konkretisiert werden. Diese Voraussetzung ist damit erfüllt.

Weiter müssen Videokameras von der zuständigen Person/Behörde installiert werden. D.h. in privaten Räumen von der jeweiligen Benützungsberechtigten, im öffentlichen Raum von derjenigen Behörde, welcher die Hoheit über den zu überwachenden Ort zusteht. Diese Voraussetzung ist vorliegend unproblematisch, geht es doch um die zeitliche Ausdehnung bereits installierter Kameras auf öffentlichem Grund.

Die Voraussetzung, welche bei der nunmehr zur Diskussion stehenden zeitlichen Ausweitung der Videoüberwachung vor allem interessiert, ist diejenige der Verhältnismässigkeit. Damit die Verhältnismässigkeit bejaht werden kann, muss die getroffene Massnahme geeignet (1) sowie erforderlich/notwendig sein (2), und im Sinne einer Zweck/Mittel-Abwägung müssen die öffentlichen Interessen gegenüber den privaten Interessen in einem vernünftigen Verhältnis stehen (3).

3.2 Verhältnismässigkeit

(1) Um zu klären, ob eine Videoüberwachung insgesamt **geeignet** ist, ist zu prüfen, ob mit der Überwachung tatsächlich der beabsichtigte Zweck erreicht werden kann. Eine Videoüberwachung ist zum Beispiel ungeeignet, wenn sie mangels ausreichender Beleuchtung nicht funktionsfähig ist oder mangels Bildqualität nicht zum Ziel führt. Einige Autoren sprechen sich dafür aus, dass eine Videoüberwachung zur *Abwehr* von Gefahren für Leib und Leben nur dann geeignet sei, wenn auch die Möglichkeit besteht, sofort einzugreifen. Die Videoaufnahmen müssen also "live" am Bildschirm überwacht werden. Dieselben Autoren fordern sodann,

dass auch zu rein *präventiven Zwecken* eine Videoüberwachung nur dann eingesetzt werden darf, wenn potenzielle Straftäter abgeschreckt und dadurch Straftaten verhindert werden können. Diesen Ausführungen ist im Bereich der Abwehr und Verhinderung von Straftaten zuzustimmen. Werden die Kameras allerdings zum Zwecke der *Aufklärung* von Straftaten installiert, so ist der Geeignetheit ebenfalls Genüge getan, wenn das Videomaterial eine Personenidentifikation zulässt. Aus dem Erfordernis der Geeignetheit folgt weiter, dass regelmässig überprüft werden muss, ob der angestrebte Zweck durch die Überwachungsmassnahme tatsächlich erreicht wurde (Erfolgskontrolle). Ist dies nicht der Fall, muss die Überwachungsmassnahme eingestellt werden.

Wie im Bericht des Stadtrates vom 24. Oktober 2017 ausgeführt, ist es nicht möglich, den Erfolg konkret zu messen. Es ist allerdings davon auszugehen, dass die Videoüberwachung zumindest teilweise Erfolge in der Prävention zeigt. Ebenso ist es möglich, mittels Auswertung der Videobilder bei Straftaten zur Ermittlung der Täterschaft und Beweisführung beizutragen. So heisst es auch im Bericht: "Die Videoüberwachung erfüllt ihren präventiven Zweck und trägt durch ihre abschreckende Wirkung unter anderem auch dazu bei, dass sich die sicherheitsrelevanten Ereignisse in den vergangenen Jahren auf einem tiefen Niveau halten." Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die Videokameras sowohl zum Zwecke der Prävention als auch der Aufklärung geeignet sind. Den Zweck der Abwehr verfolgt die Stadt Schaffhausen nicht, da es hierfür einer Echtzeitüberwachung bedürfte, welche nicht erfolgt. Das Erfordernis der Geeignetheit ist damit für die Zwecke Prävention und Abwehr *erfüllt*.

(2) **Erforderlich** heisst, dass mildere, die Privatsphäre weniger tangierende Massnahmen ausgeschöpft sind und deshalb nur die Videoüberwachung zur Verfügung steht. Mildere Mittel sind bauliche, personelle oder auch andere Massnahmen, die statt einer Videoüberwachung eingesetzt werden können. Beispiele sind stärkere Beleuchtung oder Bewegungsmelder an dunklen Orten, der Einsatz von Sicherheitsdiensten oder Polizeipatrouillen oder das Beleben eines öffentlichen Raumes durch einen Kiosk.

Die Frage der Erforderlichkeit vor dem Hintergrund einer ganztägigen Überwachung ist schwierig zu beantworten. Der Publikumsverkehr tagsüber an den meisten überwachten Orten ist massiv höher, was alleine schon präventiv wirken dürfte. Die Ausdehnung der Überwachungszeit dürfte vor allem der einfacheren Aufklärung von Straftaten dienen. Eine Erforderlichkeit ist aber aufgrund der mehrheitlich rückläufigen oder zumindest stagnierenden Zahlen der Straftaten nicht gegeben. Im Vergleich zu den nicht überwachten Zonen der Altstadt, welche mehrheitlich ebenfalls rückläufige Zahlen an Straftaten ausweist, kann *keine* Erforderlichkeit einer ganztägigen Überwachung begründet werden.

(3) Nur ein rechtlich geschütztes öffentliches Interesse vermag die Installation einer Videokamera zu rechtfertigen. Das öffentliche Interesse (sog. Schutzzweck) muss das private Interesse (Schutz der Privatsphäre) überwiegen. Um das abzuklären, muss eine **Interessenabwägung** vorgenommen werden. Öffentliche Interessen sind z.B. Schutz vor Vandalismus, Littering, Belästigungen, Diebstahl, Raub usw. Wird der Eingriff in die Privatsphäre mit dem verfolgten Zweck abgewogen, erscheint eine Videoüberwachung dann unverhältnismässig, wenn sie beispielsweise lediglich geringfügige einmalige Verstösse (z.B. kleine Sachbeschädigung, Ruhestörung) verhindert oder einfach das Sicherheitsgefühl erhöhen soll, obwohl gar keine besonderen Vorkommnisse vorliegen. Insbesondere kann auch die Art oder Dauer eine Überwachung als unverhältnismässig qualifizieren.

Eine ganztägige Videoüberwachung an sämtlichen bis anhin nur nachts überwachten Orten scheint gerade vor dem Hintergrund der Interessenabwägung *unverhältnismässig*. Besondere Vorkommnisse, welche eine 24h-Überwachung zu rechtfertigen vermögen, sind keine vorhanden. Ein einmaliges Ereignis wie der sog. Kettensägeangriff in der Vorstadt vermag einen solchen Eingriff in die Privatsphäre sämtlicher sich in der Schaffhauser Altstadt aufhaltender Passanten nicht zu rechtfertigen. Zusammenfassend sind keine besondere Vorkommnisse oder Gefahren zu verzeichnen, die eine Überwachung der mit Videoüberwachung abgedeckten Zonen rund um die Uhr rechtfertigen würden.

4 Stellungnahme Kantonalen Datenschutzbeauftragter

Der Kantonale Datenschutzbeauftragte nahm zur Frage der zeitlichen Ausdehnung der Aufzeichnungszeiten wie folgt Stellung:

"Jede Videoüberwachung des öffentlichen Grundes bedeutet einen erheblichen Eingriff in das Grundrecht der persönlichen Freiheit der gefilmten und damit in ihrer Bewegungsfreiheit tangierten überwachten Personen. Auf der anderen Seite steht das Interesse des Staates an einer effektiven Verbrechensaufklärung (und bis zu einem gewissen Grad auch schon der Verbrechensprävention). Zwischen diesen beiden Polen gilt es eine angemessene, dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit genügende Lösung zu finden. Die Stadt Schaffhausen hat dies in für den Kanton Schaffhausen und darüber hinaus vorbildlicher Weise getan mit der der geltenden Verordnungsregelung.

Die erst kürzlich wieder durchgeführte Evaluation zeigte anhand der statistischen Erhebungen der SHPOL (mit Ausnahme einer gewissen Verlagerung in den Bereich des Schaffhauser Bahnhofs) keine erhebliche Verschlechterung im Sinne einer zusätzlichen Kriminalisierung des öffentlichen Raumes. Im genannten Bereich des Bahnhofs wurden die nötigen Verschärfungen bereits realisiert. Der mit grossem Medienecho thematisierte Kettensägen-Vorfall hätte auch mit einer zusätzlichen Videoüberwachung des öffentlichen Raumes nicht verhindert werden können. Vielmehr war es der SHPOL möglich, bereits wenige Stunden nach der Tat Bilder des Täters von einer nicht im Rahmen der städtischen Videoüberwachung bewilligten "privaten" Kamera im Bereich der Bogenstrasse weltweit zu veröffentlichen.

Nach meiner Auffassung würde eine im jetzigen Zeitpunkt realisierte Ausdehnung der Aufnahmezeiten der städtischen Videoüberwachung einen von der aktuellen Sicherheitslage keineswegs provozierten oder gerechtfertigten zusätzlichen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der damit überwachten Passantinnen und Passanten darstellen.

Die angeregte Massnahme ist daher als unverhältnismässig abzulehnen."

5 Gesamtwürdigung

Der Stadtrat vermag zwar gewisse Vorteile einer Verlängerung bei der Aufklärung von Straftaten zu sehen. In Abwägung der entgegenstehenden Interessen verzichtet der Stadtrat jedoch aufgrund der fehlenden Verhältnismässigkeit und in Übereinstimmung mit der Stellungnahme des kantonalen Datenschutzbeauftragten auf eine zeitliche Ausdehnung der Videoüberwachung. Die Betriebszeiten der punktuellen Videoüberwachung sind daher weiterhin von 18 Uhr bis 7 Uhr.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen unterbreiten wir Ihnen den folgenden

Antrag:

Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis vom Bericht des Stadtrates betreffend Ausweitung der punktuellen Videoüberwachung in der Stadt Schaffhausen.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES STADTRATES



Peter Neukomm
Stadtpräsident



Christian Schneider
Stadtschreiber