

Öffentliche Ordnung und Sicherheit

Sicherheitserhöhung durch Videoeinsatz und Alarmeinrichtungen

1 Ausgangslage

Die St.Galler Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben am 6. Dezember 1987 der Aufnahme einer Bestimmung in das Polizeireglement vom 20. Oktober 1964 gutgeheissen, wonach eine Videoüberwachung von öffentlichen Strassen und Plätzen nur zulässig sein soll, wenn eine Personenidentifikation ausgeschlossen ist. Im Jahre 2000 räumte das Stadtparlament mit der Teilrevision des Polizeireglements dem Stadtrat die Kompetenz ein, unter bestimmten Voraussetzungen eine begrenzte Videoüberwachung mit Personenidentifikation anzuordnen. Diese im Grundsatz heute noch geltende Regelung der Videoüberwachung ist beschränkt auf neuralgische Objekte wie z.B. Unterführungen, wobei mit Hinweistafeln deutlich auf den Kameraeinsatz aufmerksam gemacht werden muss. Die Stadtpolizei St.Gallen und das städtische Tiefbauamt haben auf der Grundlage dieser neuen Bestimmung im Jahre 2001 gemeinsam das Projekt Sicherheitserhöhung durch Videoeinsatz und Alarmeinrichtungen mit dem Ziel initiiert, an bestimmten Orten die Sicherheit und das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung zu verbessern.

Parallel zu diesen – zeitweise sistierten – Projektierungsarbeiten wurde die Totalrevision des Polizeireglements vorangetrieben. In diesem Kontext wurde die Überwachung des öffentlichen Grundes durch technische Überwachungseinrichtungen präziser geregelt. Die dabei vorgesehene 100tägige Aufbewahrungsfrist für Videoaufzeichnungen wird flankiert von der Bestimmung, wonach eine missbräuchliche Verwendung des Bildmaterials durch geeignete technische und organisatorische Massnahmen auszuschliessen ist. Das Polizeireglement wurde am 16. November 2004 vom Stadtparlament erlassen und gleichzeitig dem obligatorischen Referendum unterstellt. Die Bürgerschaft stimmte dem Polizeireglement am 5. Juni 2005 zu.

Gegen die Regelung der Aufbewahrungsdauer wurde Kassationsbeschwerde erhoben. In seinem Entscheid vom 14. Dezember 2006 hat das Bundesgericht die Aufbewahrungsdauer während 100 Tagen vollumfänglich bestätigt (vgl. BGE 133 I 77). Vor dem Hintergrund der bundesgerichtlichen Erwägungen erlässt der Stadtrat Vollzugsbestimmungen zum Polizeireglement und setzt gleichzeitig Art. 3 Abs. 3 des Polizeireglements in Kraft.

Die Rechtsgrundlagen für die Videoüberwachung mit Personenidentifikation auf öffentlichem Grund sind nunmehr umfassend vorhanden. Die wesentlichen gesetzlichen Bestimmungen zur Videoüberwachung verfügen aufgrund der sorgfältigen parlamentarischen Beratungen, dem klaren Ergebnis der Volksabstimmung über das Polizeireglement und der Prüfung durch das Bundesgericht über eine starke Legitimation. Der Stadtrat beabsichtigt nunmehr, die geltenden Normen umzusetzen und die bislang fehlende Videoüberwachung an sozialen Brennpunkten zu realisieren.

Die Überwachung des öffentlichen Grundes mittels Videokameras, die eine Personenidentifikation zulassen, stellt ein vielschichtiges Thema dar. Die entsprechenden Bestimmungen des Polizeireglements zielen ausschliesslich darauf ab, durch eine örtlich begrenzte, erkennbare Videoüberwachung neuralgische Orte im öffentlichen Raum sicherer zu machen. Damit wird dem durch die Bevölkerungsbefragung 2005 ermittelten subjektiven Sicherheitsempfinden, dem in der polizeilichen Fallstatistik erfassten Kriminalitätsgeschehen sowie zahlreichen politischen Vorstössen Rechnung getragen. Das Polizeireglement bietet indes keine Rechtsgrundlage, um beispielsweise Sammelstellen, das Umfeld der Arena St.Gallen, Schulhöfe, Parkierungsanlagen oder Busse des öffentlichen Nahverkehrs überwachen zu können. Besondere zeitliche Dringlichkeit kommt aufgrund der auf Mai 2008 vorgesehenen Eröffnung der Arena St.Gallen der Regelung der dortigen Videoüberwachung im Aussenbereich zu. Das Stadion und die umliegenden Strassen sind in ihrer Realisierung soweit fortgeschritten, dass notwendige bauliche Massnahmen zur Überwachung des Aussenraumes rasch eingeleitet werden müssen. Aufgrund der insbesondere hinsichtlich Zweck und technischer Ausgestaltung unterschiedlichen Ausgangslage gegenüber der Videoüberwachung im öffentlichen Raum wird die Videoüberwachung im Umfeld des Stadions spezialgesetzlich geregelt. Zweck dieses Reglements bildet die Schaffung der Rechtsgrundlage zur Verhinderung von Hooliganismus und der Aufrechterhaltung der Sicherheit im Umfeld des Stadions St.Gallen.

Auf der Grundlage der selben Technologie, aber unterschiedlicher Rechtsnormen soll die Videoüberwachung einerseits an einzelnen sozialen Brennpunkten und andererseits im Umfeld der Arena St.Gallen realisiert werden.



Die Überwachung von Bussen oder Sammelstellen bildet nicht Bestandteil dieses Projektes. Weitere Überwachungsbedürfnisse werden berücksichtigt, indem die Systemtechnik offen ausgelegt ist und eine Erweiterung zulässt.

Die nachfolgende Tabelle veranschaulicht die wesentlichen Aspekte des Projektes Sicherheitserhöhung durch Videoeinsatz und Alarmeinrichtungen:

Gesamtprojekt	Sicherheitserhöhung durch Videoeinsatz und Alarmeinrichtungen	
Teilprojekte	Videoüberwachung im öffentlichen Raum	Videoüberwachung im Umfeld der Arena St.Gallen
Zielsetzungen	<ul style="list-style-type: none"> • Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung an sozialen Brennpunkten (z.B. Unterführungen) • Reduktion des Kriminalitätsgeschehens • Verbesserung des subjektiven Sicherheitsempfindens • Aufklärung von Straftaten 	<ul style="list-style-type: none"> • Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Umfeld der Arena St.Gallen während publikumsintensiven Veranstaltungen • Reduktion des Kriminalitätsgeschehens (insbesondere Hooliganismus) • Verkehrsüberwachung
Rechtsgrundlagen	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 3 Polizeireglement • Reglement über Videoüberwachung auf öffentlichem Grund (vom Stadtrat zu erlassen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 10 Abs. 1 Polizeigesetz • Reglement über Videoüberwachung im Umfeld der Arena St.Gallen (vom Stadtparlament zu erlassen)
Realisierung	<ul style="list-style-type: none"> • Standorte müssen einzeln vom Stadtrat verfügt und publiziert werden (Allgemeinverfügung) • anfechtbar 	<ul style="list-style-type: none"> • Realisierung ist gestützt auf das Reglement über Videoüberwachung im Umfeld der Arena St.Gallen unmittelbar möglich • nicht anfechtbar
Erkennbarkeit der Videoüberwachung	<ul style="list-style-type: none"> • offene Überwachung • Hinweisschilder 	<ul style="list-style-type: none"> • offene Überwachung • ggf. Hinweise auf Tickets, Piktogramme und Hinweisschilder
Dauer der Videoüberwachung	<ul style="list-style-type: none"> • dauernd (365 Tage/24 Stunden) • teilw. mit Bewegungsmelder 	<ul style="list-style-type: none"> • ausschliesslich während publikumsintensiven Veranstaltungen
Visionierung (Beobachtung in Echtzeit – Live)	<ul style="list-style-type: none"> • grundsätzlich nein • Ausnahmen sind abschliessend geregelt (Alarmierung, besondere Lage) 	<ul style="list-style-type: none"> • grundsätzlich dauernd
Aufbewahrung des Bildmaterials	<ul style="list-style-type: none"> • während 100 Tagen 	<ul style="list-style-type: none"> • während 30 Tagen
Gesichtserkennung	<ul style="list-style-type: none"> • möglich 	<ul style="list-style-type: none"> • möglich
Datenschutz	Datensicherheit und Datenschutz sind gewährleistet. Die Überprüfung erfolgt durch das städtische Datenschutzkontrollorgan. Operationen im Videomanagementsystem werden protokolliert.	
Gerätetechnik	<ul style="list-style-type: none"> • schwenkbare und fixe Kameras • je Standort mind. 1 Alarmeinrichtung 	<ul style="list-style-type: none"> • autonomer Grundausbau • Ausbau Führungsloge • Ausbau Bereitschaftsraum



	<ul style="list-style-type: none"> • Grundausbau Einsatzzentrale • Anpassungen Unterzentrale Neugasse 1 • Anpassungen Verbindungsnetz 	<ul style="list-style-type: none"> • 15 schwenkbare Kameras • Lichtwellenleiter-Verbindung zwischen Stadion und Zentrale der STAPO
Geplanter Ausbau	<ul style="list-style-type: none"> • Brühltorunterführung • Rathausunterführung • Bahnhofunterführung • Bohl inklusive Calatravahalle und Teile Waaghausweg 	<ul style="list-style-type: none"> • Umfeld Arena St.Gallen

2 Projekt Sicherheitserhöhung durch Videoeinsatz und Alarmeinrichtungen

2.1 Videoüberwachung im öffentlichen Raum

Die Videoüberwachung des öffentlichen Grundes mittels örtlich beschränkter und signalisierter Videoüberwachung bezweckt insbesondere das Verhindern und Aufklären von Straftaten und strebt an, das subjektive Sicherheitsgefühl an den Gefahrenschwerpunkten zu verbessern. Bewegungsfreiheit und körperliche Integrität der Nutzerinnen und Nutzer des öffentlichen Raumes sollen dadurch besser gewährleistet werden. Die polizeiliche Präsenz wird durch die technischen Überwachungseinrichtungen an denjenigen Orten ergänzt, bei denen in der Vergangenheit ein hoher Kriminalitätsdruck registriert wurde.

Die Videoüberwachung ist mit Alarmierungseinrichtungen gekoppelt. Die Notrufsäule führt durch Betätigen des Notknopfes zum sofortigen Verbindungsaufbau zur Einsatzzentrale der Stadtpolizei. Gleichzeitig wird in der Einsatzzentrale das entsprechende Bild aufgeschaltet und das Gespräch zwischen dem Alarmierenden und der Einsatzzentrale ermöglicht.

Eine Visionierung des Bildmaterials durch Mitarbeitende der Polizei erfolgt ausschliesslich in klar geregelten Ausnahmesituationen (Alarmierung, Anhaltspunkte für konkrete Gefahr). Das Bildmaterial wird während 100 Tagen aufbewahrt und steht den Strafverfolgungsbehörden während dieser Zeit im Falle von Strafanzeigen und –anträgen zur Ermittlung der Täterschaft zur Verfügung.

Der Stadtrat beabsichtigt, die folgenden sozialen Brennpunkte mit entsprechender Infrastruktur (schwenkbare Kameras, fixe Kameras, Notrufsäulen) für eine Videoüberwachung mit Alarmeinrichtungen auszurüsten:

- Brühltorunterführung
- Rathausunterführung (Bahnhof Ost)
- Bahnhofunterführung (Bahnhof West)
- Bohl inklusive Calatravahalle und Teile Waaghausweg



Die Kosten für den Grundausbau der Zentralen der Stadtpolizei St.Gallen sind bis zu einem gewissen Grad unabhängig von der Anzahl und vom Umfang der überwachten sozialen Brennpunkte. Die technische Ausrüstung der genannten sozialen Brennpunkten kann modular und etappenweise erfolgen.

Bei Vorliegen des entsprechenden Kreditbeschlusses des Stadtparlamentes und nach Ablauf der Referendumsfrist wird der Stadtrat gestützt auf Art. 3 des Polizeireglementes mittels Allgemeinverfügungen die per Video überwachten Standorte publizieren. Diese Verfügungen sind mit Rekurs beim Justiz- und Polizeidepartement anfechtbar.

2.2 Videoüberwachung im Umfeld des Stadions

Während die Rechtsgrundlagen für die Videoüberwachung an den sogenannten Unorten im Rahmen der Totalrevision des Polizeireglements geschaffen wurden, besteht bezüglich der Überwachung des Umfelds der Arena St.Gallen Rechtssetzungsbedarf. Aufgrund der völlig unterschiedlichen Ausgestaltung der Überwachung insbesondere hinsichtlich der Dauer der Videoüberwachung, der Visionierung und der Aufbewahrungsdauer ist die Schaffung von spezialgesetzlichen Normen gerechtfertigt.

Ziele der Videoüberwachung im Umfeld des Stadions sind die schnelle Lokalisierung von sicherheitskritischen Situationen während publikumsintensiven Veranstaltungen und die Unterstützung der Einsatzleitung durch Bildmaterial im Ereignisfall, die Aufklärung von Straftaten und – damit verbunden – eine präventive Wirkung auf das Kriminalitätsgeschehen (insbesondere Diebstahl, Vandalismus, Gefährdung und Verletzung von Personen). Ein weiterer Aspekt bildet auch die Möglichkeit, die Verkehrsflüsse in Winkeln zu überwachen: Dies betrifft insbesondere die wichtigen Knoten Zürcher Strasse, Autobahnanschluss Winkeln sowie die Nationalstrasse A1. Die Videoüberwachung stellt eine wichtige Ergänzung, aber keineswegs einen Ersatz der Präsenz durch Mitarbeitende der Polizei, dar.

Die Bilder müssen der polizeilichen Einsatzleitung zur Verfügung stehen. Im Ereignisfall dient die Videoüberwachung als wichtiges Führungsinstrument. Die Einsatzleitung der Stadtpolizei befindet sich in einer speziell auszurüstenden Führungsloge des Stadions, in der verschiedene Kommunikations- und Informationssysteme zur Verfügung stehen. Die Aufschaltung, Visionierung und Bedienung der Kameras im Umfeld des Stadions ist dank autonomer Gerätetechnik ab der beschriebenen Führungsloge möglich. Zudem können die polizeilichen Einsatzkräfte in ihrem Warteraum im Stadion mit Bildinformationen aus dem Umfeld des Stadions versorgt werden.



Die angemessene Überwachung des Stadionumfeldes erfordert 15 Kameras an acht Standorten. Um eine optimale Ausnutzung zu erhalten, werden an den meisten Standorten zwei Kameras auf unterschiedlichen Höhen installiert. Dies ermöglicht die Überwachung sowohl auf Strassenniveau wie auch auf dem Niveau der Plattform um das Stadion. Zudem ist es möglich, vom selben Kamerastandort eine Gesamtübersicht sowie eine Detailansicht zu gewinnen.

Ergänzend zu den geplanten Kameras im Umfeld des Stadions können Bilder der vom Kanton rund um den Anschluss Winkeln betriebenen Nationalstrassenkameras eingesehen werden. Die dafür notwendigen technischen Ergänzungen sind Bestandteil des Grundausbaues.

Die Videoüberwachung im Innenbereiches des Stadions, im Parkhaus und allenfalls in den Einkaufszentren ist nicht Bestandteil des Projektes. Die Erstellung und der Betrieb der dazu erforderlichen technischen Einrichtungen werden durch den jeweiligen Betreiber gewährleistet.

3 Technik

3.1 Systemtechnik und Integration

Die Stadtpolizei betreibt im Polizeigebäude an der Vadianstrasse ein Videomanagementsystem. Über dieses System wird das Bildmaterial aus der Verkehrsüberwachung, den Hausüberwachungsanlagen beim Polizeigebäude, der Polizeikontaktstelle Innenstadt sowie aus dem Kameradispositiv im Bezirksgefängnis koordiniert und aufbereitet. Die vorgesehenen zusätzlichen Videokameras für die Überwachung der oben erwähnten öffentlichen Räume und des Stadionumfeldes sollen grundsätzlich ebenfalls über das bestehende Videomanagementsystem, welches wiederum Schnittstellen zum neuen Einsatzleitsystem hat, betrieben und bedient werden. Bei der vom Stadtrat am 12. Dezember 2006 beschlossenen teilweisen Ersatzbeschaffung des Integrierten Videomanagements wurde das Projekt Sicherheitserhöhung durch Videoeinsatz und Alarmeinrichtungen berücksichtigt.

Die Bedienung der Notrufsäulen (Sprachübermittlung) wird in die bestehende Teilnehmervermittlungsanlage der Einsatzzentrale integriert. Bei der Betätigung des Notknopfes schaltet sich das entsprechende Bild im Videomanagementsystem auf, und die Sprachleitung zu Notrufenden wird geöffnet.

Das geplante Projekt erfordert die Beschaffung von Hard- und Software sowie der entsprechenden Infrastruktur in der Einsatzzentrale und im Technikraum des Polizeigebäudes an der Vadianstrasse 57: Investitionen sind notwendig für die Kamerasteuerung und die Bildüber-



tragung der zusätzlichen Kameras, die Bildspeichereinheiten, den Ausbau und die Programmierung der heutigen Bedienung und Software für die Verwaltung der Zugriffsberechtigungen, die Bild- und Speicherverwaltung sowie Ergänzungen an der bestehenden Teilnehmervermittlungsanlage. Die Bildspeicherung erlaubt die für die Videoüberwachung im öffentlichen Raum vorgesehene Aufbewahrungszeit von 100 Tagen.

Die Integration in das bestehende System erfordert die technische und / oder organisatorische Koordination folgender Schnittstellen:

- Videoüberwachung im Innenbereich des Stadions (Betriebs AG AFG ARENA St.Gallen), Stadion Mall (Betreiber Einkaufszentren) und Parkhaus (Miteigentümerschaft Parking Stadion);
- Überwachung der Stadtautobahn A1 im Bereich Winkeln inkl. Zufahrtsstrassen (Kanton St.Gallen);
- Projekt ELIS (gemeinsames Projekt für ein neues Einsatzleit- und Informationssystem von Kantons- und Stadtpolizei);
- Bildaustausch zwischen Stadt und Kanton im Bereich Verkehrsüberwachung (National- und Kantonsstrassen);
- Erneuerung der bestehenden zentralen Gerätetechnik im Gebäude der Stadtpolizei an der Vadianstrasse 57 für die Verkehrsüberwachungskameras;
- Entfernung der Unterzentrale im Technikraum des Amtshauses an der Neugasse 3 und Integration der bisherigen Funktionen in das bestehende Videomanagementsystem im Polizeigebäude.

Im Rahmen der Projektierungsarbeiten durch die örtliche Martin Meyer AG, Ingenieurbüro für Elektrotechnik, wurden diese Rahmenbedingungen berücksichtigt. Der Aufbau der Systemtechnik ist so konzipiert, dass eine allfällige Erweiterung der Videoüberwachung z.B. durch Anbindung zusätzlicher Kameras oder durch Anschluss weiterer Überwachungsobjekte grundsätzlich möglich, aber nicht wegen höherer Vorinvestitionen präjudiziert wird.

3.2 Infrastruktur und Verbindungen

Das gut ausgebaute Kabelrohrnetz und die Lichtwellenleiterverbindungen, welche für die Verbindung der elektromechanischen Infrastruktur auf dem Gebiet der Stadt St.Gallen bereits früher erstellt wurden, sollen für das Projekt genutzt werden. Wo nötig werden ergänzende Verbindungen geschaffen. Sämtliche Knotenpunkte der verkehrstechnischen und polizeilichen Infrastruktur der Stadt St.Gallen (Verkehrsrechnerraum Brühltor, Amtshaus, Polizeigebäude) sind mittels leistungsfähigen Glasfaserverbindungen an das kantonale Netzwerk gekoppelt. Dieses Netz fasst die meisten verkehrstechnischen Anlagen und Bedieneinheiten des Kantons zusammen und dient der Koordination der Verkehrssteuerungsanlagen und



teilweise dem Austausch von Verkehrsbildern und -daten zwischen Stadt und Kanton. Durch die gemeinsame Realisierung des neuen Einsatzleitsystems durch Stadt und Kanton gewinnt das Verbindungssystem an Bedeutung.

Mit der vorgesehenen polizeilichen Überwachung des Stadionumfeldes entsteht ein neuer Knotenpunkt für die verkehrstechnische und polizeiliche Infrastruktur. Die notwendige Verbindung für Videobilder, Daten und Kommunikation wird mit der Erweiterung des bestehenden Glasfasernetzes um eine neue Verbindung vom Polizeigebäude zum Stadion sichergestellt. Für die Realisierung dieser Verbindung kann weitestgehend die Infrastruktur (Kabelrohranlage, Schächte und Verteilkabinen) des städtischen Tiefbauamtes verwendet werden. Ergänzend zu dieser Verbindung können, wo erforderlich, die übergeordneten Verbindungen des kantonalen Tiefbauamtes genutzt werden.

4 Kosten

Die Kosten für das Projekt Sicherheitserhöhung durch Videoeinsatz und Alarmeinrichtungen basieren auf einer detaillierten Kostenberechnung. Darin enthalten sind jeweils neben den Kosten für die Gerätetechnik, Installation und Inbetriebnahme auch die Aufwendungen für die Ausarbeitung des Detailprojektes, die Durchführung des Submissionsverfahrens und die Bauleitung.

CHF

1. Videoüberwachung im Umfeld der Arena St.Gallen		
- Grundausbau Videoüberwachung	773'000	
- Lichtwellenleiter-Verbindung Stadion – Polizeigebäude	<u>291'000</u>	1'064'000
2. Videoüberwachung im öffentlichen Raum		
- Grundausbau	493'000	
- Anpassungen Neugasse	62'000	
- Lichtwellennetz	<u>124'000</u>	679'000
2.1 Standorte		
- Videoüberwachung Brühltorunterführung	165'000	
- Videoüberwachung Rathausunterführung (Bahnhof Ost)	161'000	
- Videoüberwachung Bahnhofunterführung (Bahnhof West)	132'000	
- Videoüberwachung Bohl, Calatrava, Teile Waaghausweg	<u>152'000</u>	610'000
3. Unvorhergesehenes		<u>127'000</u>
Gesamtkosten (erforderlicher Verpflichtungskredit)		<u>2'480'000</u>

Die Beschaffung der Technik zur Erweiterung des bestehenden Videomanagementsystems schränkt die Wahl des Submissionsverfahrens für einen Teil der zu vergebenden Arbeiten



und Lieferungen ein. Teile des Auftrages werden im freihändigen Verfahren dem Systemlieferanten vergeben.

5 Realisierung

Das Projekt ist so aufgebaut, dass die Ausführung in Etappen erfolgen kann. Zuerst wird der Grundausbau erstellt, danach werden die einzelnen Überwachungsobjekte aus dem Teilprojekt Videoüberwachung im öffentlichen Raum realisiert und integriert.

Das Teilprojekt Videoüberwachung im Umfeld des Stadions St.Gallen kann autonom realisiert werden. Es wird angestrebt, die Realisierung des Teilprojektes Videoüberwachung im Umfeld des Stadions auf die Eröffnung des Stadions im Mai 2008 fertig zu stellen.

6 Anträge

Wir beantragen Ihnen, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Das Projekt Sicherheitserhöhung durch Videoeinsatz und Alarmeinrichtungen im Kostenbetrage von CHF 2'480'000 wird gutgeheissen und ein entsprechender Verpflichtungskredit erteilt.
2. Es wird festgestellt, dass der Beschluss gemäss Art. 8 Ziff. 6 lit. a der Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum untersteht.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Im Namen des Stadtrats
Der Stadtschreiber:
Linke

Beilage:

- 1 Schematische Übersicht
- 2 Elemente und Funktionsweise
- 3.1 Standortplanung Videoüberwachung im öffentlichen Raum
- 3.2 Standortplanung Videoüberwachung im öffentlichen Raum
- 4 Standortplanung Videoüberwachung Umfeld Stadion

Konto: IR 61.5890.901

