



152.15.13 Stadtparlament: Einfache Anfragen

Einfache Anfrage Roger Dornier: Liegt Köln auch in St.Gallen?; Beantwortung

Am 11. Januar 2016 reichte Roger Dornier die beiliegende Einfache Anfrage betreffend "Liegt Köln auch in St.Gallen?" ein.

Der Stadtrat beantwortet die Einfache Anfrage wie folgt:

1 Ausgangslage

Aufgrund einer Pressemitteilung des zuständigen Polizeipräsidiums ist man am diesjährigen Neujahrstag zunächst davon ausgegangen, dass die meisten Silvesterfeierlichkeiten auf den Rheinbrücken und auch in der Kölner Innenstadt friedlich verliefen. Die Polizei habe hauptsächlich bei Körperverletzungen und Ruhestörungen eingreifen müssen. Ausserdem war zu diesem Zeitpunkt von einer ausgelassenen und weitgehend friedlichen Stimmung die Rede. Tatsächlich ist es in der Silvesternacht 2015/2016 sowohl in Köln als auch in weiteren Grossstädten Deutschlands zu sexuellen Übergriffen, massiven Belästigungen und anderen Straftaten gegen Frauen gekommen.

Insbesondere die massenhaft begangenen Übergriffe in Köln erregten eine grosse öffentliche Aufmerksamkeit. Der Schock innerhalb der Bevölkerung über das Ausmass von gewaltbereiten Männern ist und war gross. Für die betroffenen Frauen haben die erlebten Verletzungen ihrer körperlichen und sexuellen Integrität gravierende Auswirkungen. Unter Umständen hat sich auch ihr Vertrauen in die Sicherheit bzw. in die dafür zuständige Polizei nachhaltig verschlechtert.



2 Beantwortung der Fragen

1. *Werden solche Ereignisse, wie sie nun in Köln offenbar passiert sind, beim Stadtrat bzw. der städtischen Polizei analysiert und daraus Lehren gezogen? Wenn ja, welches sind die Erkenntnisse, welche für die Bevölkerung der Stadt St.Gallen von Interesse sind und öffentlich bekannt sein dürfen?*

Die Ereignisse in unserem Nachbarland wurden im Stadtrat und bei der Stadtpolizei mit grossem Bedauern und Entrüstung zur Kenntnis genommen. Nach den Ereignissen in Köln ist es richtig, Fragen bezüglich der Sicherheit an publikumsintensiven Veranstaltungen zu stellen. Die städtische Sicherheitspolitik ist auf eine nachhaltige Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit ausgerichtet. Nachhaltig meint, etwas muss auf Dauer ausgerichtet sein und sich auf längere Zeit positiv auswirken. Zudem soll die städtische Sicherheitspolitik auch zur Verbesserung des Sicherheitsempfindens beitragen. Diese Politik wird konkretisiert durch Prävention, flächendeckende Bereitstellung der polizeilichen Grundversorgung rund um die Uhr sowie mit der Leistung von Spezialeinsätzen bei grösseren Ereignissen. Hinsichtlich der Präventionsarbeit ist von Bedeutung, dass die Stadtpolizei bereits seit rund 20 Jahren das Konzept der bürgernahen Polizeiarbeit („community policing“) umsetzt. Prävention und eine partnerschaftliche Beziehung mit der Bevölkerung sind wesentliche Aspekte. Die städtische Präsenz, namentlich durch die Stadtpolizei und den Quartierbeauftragten, trägt dazu bei, die Befindlichkeiten in der Bevölkerung früh wahrzunehmen. Je früher ein polizeirelevantes Problem erkannt wird, desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit, dass es behoben werden kann, bevor es zu einer Eskalation kommt.¹

Nicht erst seit den Übergriffen in Köln steht ausser Frage, dass eine vertrauensbildende und transparente Zusammenarbeit zwischen der Bevölkerung, der Stadtpolizei und der Politik unabdingbar ist. Präventionsarbeit muss weiterhin einen gewichtigen Platz haben. Im Weiteren sind und bleiben Kooperation und Informationsaustausch für die Gewährleistung einer nachhaltigen Sicherheit zentral. Dazu gehören die kontinuierliche Verbesserung der Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden, der Aufbau von Netzwerken zwischen den Städten, der Einbezug Privater und die Förderung der Selbstverantwortung der Bevölkerung. Die enge Vernetzung mit anderen Städten ist wesentlich, um für problematische Erscheinungen mögliche Lösungsszenarien zu entwickeln. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang die Konferenz der Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren (KSSD), in der über 50 Städte vertreten sind, die seit sechs Jahren vom Direktor Soziales und Sicherheit der Stadt St.Gallen präsiert wird.² Sie bildet eine wichtige Plattform für den Informationsaustausch.

Ausserdem soll den Sicherheitsbedürfnissen der Städte in der nationalen Diskussion Gehör verschafft werden. Anlässlich des letztjährigen Sicherheitskongresses der KSSD wurde bei-

¹ Vorlage Nr. 4767 vom 15. Juni 2004 (Mehr Sicherheit in unserer Stadt), S. 26 f.

² http://kssd.ch/de/Info/Uber_die_KSSD (besucht am 15. Januar 2016).



spielsweise das Thema Videoüberwachung im öffentlichen Raum unter dem Titel „Kameras im Fokus“ intensiv behandelt und das Konzept der Videoüberwachungsmassnahmen in St.Gallen durch den Direktor Soziales und Sicherheit vorgestellt. Die Stadt St.Gallen hat überdies zusammen mit weiteren 32 Städten und Gemeinden bei der Studie „Sichere Schweizer Städte 2025“ mit der Erarbeitung von Gefährdungsszenarien, Strategien und Handlungsoptionen mitgewirkt. Aktuelle Gefährdungslagen wurden, nach Einschätzung der städtischen Fachpersonen, insbesondere bei Verstössen und Störungen im öffentlichen Raum, Ereignissen bei Grossveranstaltungen und möglichen Folgen von Migration erkannt.³

Zentral ist aber die Feststellung, dass es unhaltbar ist, die ausländische Wohnbevölkerung, unabhängig ihres asyl- oder ausländerrechtlichen Status, unter Generalverdacht zu stellen. Die bisher in St.Gallen gemachten Erfahrungen mit Flüchtlingen und Asylsuchenden geben jedenfalls keinerlei Anlass zur Beunruhigung. Trotzdem bleiben der Stadtrat und auch die für die Sicherheit zuständigen Fachpersonen wachsam, um auf eine sich verändernde Sicherheitslage rasch reagieren zu können. Sicherheitsrelevante Ereignisse – auch im benachbarten Ausland – werden in die Lagebeurteilung und Einsatzplanung (inkl. allfälliger Anpassung bei Ausrüstung und Ausbildung) der Stadtpolizei einbezogen.

2. *Gemäss Medienberichten gibt es Hinweise darauf, dass die Vorfälle in Köln gezielt organisiert worden sind mit dem Ziel, die Bevölkerung gegen die gegenwärtig in grosser Zahl in Deutschland vorhandenen Flüchtlinge aufzuhetzen und das gegenseitige Klima so zu vergiften, dass die Terrormiliz „Islamischer Staat“ (IS) in den Reihen der Flüchtlinge neue Kämpfer rekrutieren kann. Gibt es vor diesem Hintergrund Überlegungen im Stadtrat und/oder bei der Polizei, wie mit solchen Szenarien umzugehen ist? Wird das entsprechende Risiko als real auch für die Stadt St.Gallen beurteilt? Wenn ja, wie geht der Stadtrat damit um, zumal es auch in der Stadt St.Gallen gegenwärtig eine bislang völlig unauffällig lebende Anzahl von Flüchtlingen gibt?*

Die mediale Berichterstattung in Deutschland zu den Vorfällen in Köln ist derzeit eher unübersichtlich und lässt keine eindeutigen Schlüsse zu. Es ist aber davon auszugehen, dass bei den besagten Übergriffen überwiegend junge Männer aus verschiedenen Ländern involviert waren. Die weiblichen Opfer der Kölner Silvesternacht beschreiben ihre Peiniger häufig als „nordafrikanisch oder arabisch aussehend“. Inwieweit diese Aussagen zutreffend sind und welchen rechtlichen Aufenthaltsstatus die mutmasslichen Täter in Deutschland haben, müssen die Ermittlungen zeigen. Ebenso ist unklar, inwieweit Rekrutierungen der Terrormiliz „Islamischer Staat“ (IS) in den Reihen der Flüchtlinge in Deutschland tatsächlich stattfinden bzw. ob die Vorfälle gezielt organisiert wurden. Die Terrororganisation „Islamischer Staat“ rekrutiert nicht nur Menschen für den Kampf in Syrien. Genauso fordert sie ihre Anhänger

³ Sichere Schweizer Städte 2025 (Gefährdungen, Strategien, Handlungsoptionen), S. 8 ff.



dazu auf, an ihrem jetzigen Aufenthaltsort terroristisch aktiv zu werden. Gerade die Anschläge in Frankreich haben gezeigt, dass die terroristische Bedrohung westlicher Länder real ist und Nachahmer motivieren könnte.⁴ Es ist daher auch nur folgerichtig, dass die Organisation IS in der Schweiz verboten ist.⁵ Wegen des grossen Einflusses der elektronischen Medien auf den Radikalisierungsprozess begannen der Nachrichtendienst des Bundes (NDB)⁶ und das Bundesamt für Polizei vor rund drei Jahren mit der Überwachung und Bekämpfung des Dschihadismus im Internet. Dadurch sollen dschihadistische Bestrebungen aufgedeckt werden, um Gewaltpropaganda und konkrete terroristische Aktivitäten zu verhindern. Weil die dschihadistische Bewegung in der Schweiz überwiegend aus Einzelnen und Kleingruppen besteht, sind Aussagen über die Anzahl der aktiven Personen spekulativ. Es ist aber von einer relativ kleinen Zahl auszugehen. Die grösste Bedrohung geht von Rückkehrern aus Konfliktgebieten und von radikalisierten Einzeltätern und Kleingruppen aus.⁷

Die in der Stadt St.Gallen lebenden Flüchtlinge und Asylsuchenden verhalten sich derzeit ruhig und unauffällig. Die Stadtpolizei steht in Bezug auf die Flüchtlingsunterkünfte in engem Kontakt mit den Betreibern wie auch mit dem Migrationsamt. Falls angezeigt, werden auch Kontrollen durchgeführt. Bis anhin sind jedoch keine nennenswerten Vorkommnisse festzustellen. Mithin liegen der Stadtpolizei keine Hinweise vor, wonach die Terrormiliz IS in den Reihen der Flüchtlinge und Asylsuchenden in St.Gallen neue Kämpferinnen und Kämpfer rekrutiert. Dieses Risiko wird im Moment als gering eingestuft. Im Verdachtsfall werden die zuständigen Behörden jedoch umgehend informiert. Die Stadtpolizei steht in engem Austausch mit der betreffenden Fachstelle der Kantonspolizei St.Gallen. Überdies wird sie auch laufend über die Lagebeurteilungen durch den NDB informiert. Der Stadtrat nimmt die gegenwärtige Lage im Asylwesen sehr ernst und berücksichtigt nicht nur seine moralischen, sondern auch seine rechtlichen Verpflichtungen. Der Entstehung von „Parallelwelten“ in der Stadt wird mit geeigneten Massnahmen bestmöglich begegnet. Aufgrund der positiven Erfahrungen im Riethüsli, wo den Bewohnerinnen und Bewohnern verschiedene Kompetenzen (Sprachkenntnisse, gegenseitiger Respekt, Aufklärungsthemen u.ä.m.) vermittelt werden, ist der Stadtrat davon überzeugt, auch in der Jugendherberge St.Gallen, die im Eigentum der

⁴ Bericht der Schweizerischen Eidgenossenschaft betreffend Massnahmen der Schweiz zur Bekämpfung des dschihadistisch motivierten Terrorismus, Kerngruppe Sicherheit KGSi, Zweiter Bericht der Task-Force TETRA, Oktober 2015, S. 5.

⁵ Am 1. Januar 2015 trat das Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen „Al-Qaïda“ und „Islamischer Staat“ sowie verwandter Organisationen vom 12. Dezember 2014 (SR 122) in Kraft. Im Schweizerischen Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0) sind nebst dem Verbot der öffentlichen Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit (Art. 259) unter dem Aspekt der Terrorismusbekämpfung vor allem auch Art. 260ter (Kriminelle Organisation) und Art. 260quinqüies (Terrorismusfinanzierung) von Relevanz – die Strafverfolgung obliegt bei jenen Delikten in den meisten Fällen der Schweizer Bundesanwaltschaft.

⁶ Der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) ist ein sicherheitspolitisches Instrument der Schweiz mit einem gesetzlich klar definierten Auftrag. Seine Kernaufgaben sind die Prävention und die Lagebeurteilung zuhanden der politischen Entscheidungsträger.

⁷ Sicherheit Schweiz 2015, Lagebericht NDB, S. 25.



Stadt ist, für eine weiterhin sichere und geeignete temporäre Unterbringung von Flüchtlingen und Asylsuchenden sorgen zu können.⁸ Aus diesem Grund konnte auch die einmonatige Verlängerung des Aufenthalts in der Jugendherberge bis Ende April 2016 bewilligt werden.

3. *Gibt es erhöhte Sicherheitsvorkehrungen in der Stadt St.Gallen bei den traditionell von vielen Leuten besuchten Anlässen wie Fasnacht, Jahrmarkt, OFFA, OLMA, St.Galler Fest, Weihnachtsmarkt, etc.? Wie gedenkt der Stadtrat, dem subjektiven Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung in diesem Zusammenhang gerecht zu werden?*

Bereits das städtische Polizeireglement enthält verschiedene Bestimmungen, um den berechtigten Sicherheitsanliegen der Bevölkerung Nachdruck zu verleihen. Namentlich enthält es Grundsatzbestimmungen betreffend die Videoüberwachung, Regelungen zum Schutz von Personen und öffentlichen Sachen und bestimmt, unter welchen Voraussetzungen eine Bewilligung für eine öffentliche Veranstaltung erteilt werden kann.⁹

Sicherheitspolitisch motivierte Massnahmen müssen stets verhältnismässig sein. Daher würde es zu kurz greifen, wenn namentlich bei Grossveranstaltungen die Anzahl der Polizeieinsatzkräfte pauschal erhöht würde. Vielmehr muss das Sicherheits- und Einsatzdispositiv aufgrund der sich stets dynamisch verhaltenden Gefährdungslagen laufend angepasst und bei Bedarf (auch kurzfristig) optimiert werden. Bei Veranstaltungen mit grossen Menschenansammlungen ist die Stadtpolizei im Allgemeinen sehr präsent und zwar sowohl sichtbar/uniformiert als auch verdeckt. Gerade solche Veranstaltungen unterliegen einer fortlaufenden Lagebeurteilung. Dies kann neben dem allgemeinen Auftrag der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit auch zu spezifischen polizeilichen Fokussierungen führen.

Vor dem Hintergrund des Verhältnismässigkeitsprinzips ist auch das subjektive Sicherheitsempfinden zu beurteilen. Dieses lässt sich nicht anhand einer materiellen oder objektiven Grundlage beschreiben, da es um eine Empfindung bzw. um ein Gefühl geht. Wie das Sicherheitsempfinden zu bewerten ist, lässt sich daher auch nicht anhand „klarer Fakten“ feststellen und messen. Ein Übermass an sichtbaren Sicherheitsmassnahmen kann dem subjektiven Sicherheitsempfinden sogar eher abträglich sein. Das Ziel muss darin bestehen, mit verhältnismässigen Massnahmen die objektive Sicherheit weiterhin bestmöglich zu gewährleisten. Erst dann werden die Grundvoraussetzungen geschaffen, damit sich der Einzelne bzw. die Einzelne auch tatsächlich sicher fühlen kann. Insgesamt sind der Stadtrat und auch die Stadtpolizei davon überzeugt, dass aufgrund der aktuellen Bedrohungslage derzeit keine erhöhten Sicherheitsvorkehrungen angezeigt sind.

⁸ Vorlage Nr. 3511 vom 6. Oktober 2015.

⁹ Vgl. dazu das Polizeireglement vom 16. November 2004 (sRS 412.11), Art. 3 ff.



4. *Welche Rolle spielt die Videoüberwachung im grösseren Zusammenhang der Übergriffe in Köln und ist es allenfalls nötig, die technischen Überwachungsmassnahmen gezielt anzupassen, zu verbessern oder gar auszubauen?*

Art. 3 des städtischen Polizeireglements sieht zwei unterschiedliche Formen der Überwachung vor: Nach Art. 3 Abs. 1 können öffentliche Plätze und Strassen mit Videokameras überwacht werden, welche eine Personenidentifikation nicht zulassen. Gemäss Art. 3 Abs. 2 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. Das Aufzeichnungsmaterial von Überwachungseinrichtungen wird nach 100 Tagen vernichtet. Vorbehalten bleibt die Weiterverwendung in einem Strafverfahren (Art. 3 Abs. 3). Eine missbräuchliche Verwendung des Bildmaterials ist durch geeignete technische und organisatorische Massnahmen auszuschliessen (Art. 3 Abs. 4).

Gestützt auf das Reglement über die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund – als Vollzugsreglement zum Polizeireglement – hat der Stadtrat die Kompetenz, diejenigen Bereiche zu bestimmen, die videoüberwacht werden sollen.¹⁰ Davon hat er nur zurückhaltend Gebrauch gemacht. So werden seit der Annahme der Videovorlage 2008 nur die Brühltor-Passage, die Bahnhof-Unterführung, die Rathaus-Unterführung und der Bohl (inkl. Calatrava-Halle und Teile des Waaghausweges) videoüberwacht und keine neuen Standorte dazugenommen.¹¹ Die Videoaufnahmen auf öffentlichem Grund werden ausser in den unten genannten Ausnahmen ohne Aufschaltung in der Einsatzleitstelle der Polizei gespeichert.

Videoüberwachung stellt ein wichtiges Instrument für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie für die Strafverfolgung dar. Dies gilt einerseits für die Videoüberwachung in der Innenstadt an den genannten neuralgischen Orten: Die Kombination von Videotechnik und Kontaktsäulen ermöglicht es dort den Bürgerinnen und Bürgern, rasch mit der Einsatzzentrale der Stadtpolizei verbunden zu werden. Die Videoaufnahmen sind nicht permanent auf den Bildschirmen der Stadtpolizei zu sehen. Sie werden erst dann aufge-

¹⁰ Das Reglement über die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund vom 3. Juli 2007 (sRS 412.4) bestimmt in Art. 2, dass die Örtlichkeiten mit Videoüberwachung durch den Stadtrat mit Allgemeinverfügungen bestimmt werden und diese öffentlich zu publizieren sind.

¹¹ Ausserdem sind rund um die Arena St.Gallen verschiedene Kameras installiert. Die Videoaufnahmen können hier in Echtzeit visioniert werden, mithin wird von den Mitarbeitenden der Stadtpolizei „live“ beobachtet, wenn eine publikumsintensive Veranstaltung stattfindet. Vgl. dazu das Reglement über die Videoüberwachung der Arena St.Gallen vom 28. August 2007 (sRS 412.5). 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 wurde daher für jenen Bereich eine spezialgesetzliche Grundlage geschaffen. Im Sinne einer Gesamtübersicht der Rechtsgrundlagen, Gerichtsurteile und Vorlagen an das Stadtparlament betreffend die Videoüberwachung: <http://www.stadt.sg.ch/home/gesellschaft-sicherheit/sicherheit-polizei/praevention/video.html> (besucht am 21. Januar 2016).



schaltet, wenn eine Passantin oder ein Passant den Knopf auf den Kontaktsäulen drückt. Ausserdem sind Aufschaltungen möglich, wenn eine besondere Gefährdungssituation vorliegt, die eine Überwachung des öffentlichen Raums rechtfertigt. Im Übrigen kann nur im Rahmen der Strafverfolgung (auf untersuchungsrichterliche Anordnung) nachträglich in gespeicherte Videoaufnahmen Einsicht genommen werden.¹²

Wichtig ist die Videoüberwachung andererseits auch 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. Derzeit wird ein Evaluationsbericht zur Wirksamkeit der Videoüberwachung im öffentlichen Raum¹³ erstellt. Dieser hinterfragt das städtische Konzept der Videoüberwachung.

Zur Zeit ergibt sich für den Stadtrat aufgrund der Ereignisse in Köln kein Anpassungsbedarf in den technischen Überwachungsmassnahmen im öffentlichen Raum.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

Beilage: Einfache Anfrage vom 11. Januar 2016

¹² Vgl. dazu Art. 4 f. des Reglements über die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund vom 3. Juli 2007 (sRS 412.4).

¹³ Vorlage Nr. 1690 vom 1. April 2014 (Erheblicherklärung des Postulats).

