

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend Reduktion der Velodiebstähle dank GPS Lockvogel Velos, eingereicht von Gemeinderat M. Zeugin (GLP) und Gemeinderätin A. Steiner (GLP)

Am 20. Juni 2011 reichten Gemeinderat Michael Zeugin und Gemeinderätin Annetta Steiner namens der GLP/PP-Fraktion mit 32 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

"Die Anzahl der Velodiebstähle hat sich in Winterthur in den vergangenen Jahren nach einer zwischenzeitlichen Spitze auf hohem Niveau stabilisiert. 2009 wurden in Winterthur 946 Velodiebstähle angezeigt (Winterthur in Zahlen 2010). Im 2000 betrug der Wert lediglich 423 gemeldete Velodiebstähle. Es ist davon auszugehen, dass lange nicht alle Diebstähle gemeldet werden und deshalb die Dunkelziffer wesentlich höher ist. Von den Velodiebstählen werden in der Schweiz zur Zeit lediglich rund 3% aufgedeckt (BfS). Velodiebstahl ist keine Bagatelle, sondern ärgerlich und die zweithäufigste Straftat in Winterthur. Eine Verringerung der Velodiebstähle reduziert die Zahl der Straftaten und stärkt die Attraktivität der Velostadt Winterthur.

Es scheint klar, dass die Stadt Winterthur nicht neben jedes Velo ein Polizist stellen kann und soll. Es braucht Massnahmen, die mit geringem Ressourcenaufwand und hoher präventiver Wirkung die Zahl der Velodiebstähle effektiv verringern. Damit liesse sich auch der Verwaltungsaufwand reduzieren. Denn jede Velodiebstahlanzeige kostet bei der Stadtpolizei Zeit und Geld.

In Holland findet zu diesem Zweck in verschiedenen Städten ein Pilotprojekt statt. Im Pilotversuch werden GPS Sender in Testvelos der Polizei eingebaut. Sobald sich das Velo bewegt, erhält die Polizei eine Meldung und kann den Dieb auf frischer Tat ertappen.

Wir stellen dem Stadtrat folgende Fragen:

- 1. Wie gross schätzt der Stadtrat die Präventive Wirkung von GPS Velos bei der Stadtpolizei Winterthur ein (Verringerung, bzw. kein erneuter Anstieg der Velodiebstähle)?*
- 2. Wie schätzt der Stadtrat die Auswirkungen bzw. die Reduktion auf den Personalaufwand bei der Stadtpolizei ein?*
- 3. Ist der Stadtrat bereit, im 2012 mit einem Pilotversuch und der entsprechenden Öffentlichkeitsarbeit in Winterthur die Zahl der Velodiebstähle zu reduzieren?"*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Tatsächlich gehören Fahrrad-Entwendungen zu denjenigen Straftaten, die in der Stadt Winterthur am häufigsten verübt werden. Der Stadtrat teilt die in der Interpellation vertretene Auffassung, dass Velodiebstahl keine Bagatelle darstellt, sondern für die Betroffenen wegen der daraus resultierenden Umtriebe sehr ärgerlich ist. Zudem sind vergleichsweise viele Personen in der Stadt Winterthur von dieser Art der Delinquenz betroffen. Auch werden in Winterthur durchschnittlich häufiger Velos entwendet als in der Stadt Zürich und im Kanton Zürich. Der Stadtrat teilt die Meinung, dass diese Situation unbefriedigend ist und vor diesem

Hintergrund soweit möglich auch unkonventionelle Methoden in Betracht gezogen werden sollten, falls sie im Kampf gegen Veloentwendungen Erfolg versprechen.

Die Broschüre "Winterthur in Zahlen 2011" weist für das Jahr 2010 eine Gesamtzahl von 978 Velodiebstählen aus. Diese Zahl ist allerdings erläuterungsbedürftig. So sind davon gemäss einer genaueren Statistik der Kantonspolizei Zürich nur (aber immerhin) 741 Fälle eindeutig als Entwendungen von Fahrrädern zu werten. 237 Fälle figurieren in der polizeilichen Kriminalstatistik als "Fahrzeugdiebstahl ohne Angabe", und beziehen sich somit nicht unbedingt auf Velos. Ferner sind aus juristischer Sicht längst nicht alle Fahrradentwendungen als Diebstähle nach Strafgesetzbuch im Sinne einer Wegnahme zur Einverleibung ins eigene Vermögen zu qualifizieren. Sehr verbreitet ist vielmehr auch die Unsitte, ein Fahrrad aus Bequemlichkeit vorübergehend "auszuleihen", etwa um längere Wegstrecken nicht zu Fuss zurücklegen zu müssen, und es anschliessend irgendwo stehen zu lassen (sog. Entwendung zum Gebrauch gemäss Strassenverkehrsgesetz).

Im Jahr 2010 hat die Stadtpolizei fast 800 umplatzierte, falsch parkierte, herrenlose oder offensichtlich wild entsorgte Fahrräder eingezogen. Ungefähr 200 davon waren im polizeilichen Fahndungssystem als entwendet ausgeschrieben und somit als gestohlen gemeldet worden; die grosse Mehrheit dieser ausgeschrieben Velos wurde in der Folge auch tatsächlich wieder abgeholt. Nahezu drei Viertel der eingezogenen Fahrräder waren von ihren Eigentümerinnen und Eigentümern allerdings gar nicht erst als verlustig angezeigt worden.

Aufschlussreich ist im vorliegenden Zusammenhang schliesslich auch die jüngste Erhebung des Kriminologischen Instituts der Universität Zürich (Studie zur Kriminalität und Opfererfahrungen der Bevölkerung in Winterthur, Analysen im Rahmen der schweizerischen Opferbefragung 2011). Aus dieser ergibt sich, dass bei rund 47 % der letzten 89 Velodiebstähle (bis und mit Mai 2011) den befragten Personen das Velo zuhause oder im näheren Umfeld gestohlen worden ist, während sich lediglich 30 % der Diebstähle am Bahnhof und rund 17 % auf einem öffentlichen Veloparkplatz ereignet haben. Entwendungen zuhause und solche im öffentlichen Raum halten sich also in etwa die Waage.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

„Wie gross schätzt der Stadtrat die Präventive Wirkung von GPS Velos bei der Stadtpolizei Winterthur ein (Verringerung, bzw. kein erneuter Anstieg der Velodiebstähle)?“

Zur Abschätzung möglicher Präventionseffekte einer solchen Massnahme in Winterthur kann auf die Erfahrungen in den Niederlanden zurückgegriffen werden. Wie Abklärungen beim Leiter des Projekts "Bait-Bicycles" in der Stadt Amersfoort (mit ungefähr 140'000 Einwohnern/innen) ergeben haben, stellt die dortige Polizei ihre Lockvogel-Velos gezielt an Orten ab, wo viele Fahrräder entwendet werden. Sobald ein mit GPS ausgerüstetes Velo bewegt wird, erfolgt eine E-Mail- oder SMS-Mitteilung an ein permanent besetztes Polizeibüro. Dieses gibt den Polizistinnen und Polizisten an der Front umgehend die Koordinaten bekannt, so dass die Täterin oder der Täter möglichst rasch gestellt werden kann. In der Regel erledigt sich ein solcher Fall innerhalb von wenigen Stunden.

In der Startphase des Projekts im ersten Halbjahr 2011 rüstete die Polizei zwei Fahrräder mit GPS-Sendern aus, die jeweils unter dem Sattel angebracht wurden. In dieser Zeit wurde 14-mal eines der beiden Fahrräder entwendet. Insgesamt konnten 35 verdächtige Personen befragt werden. In einigen Fällen wurden bei der Täterin oder dem Täter weitere entwendete Velos sichergestellt.

Aufgrund des grossen Medienechos, welches der Einsatz von Lockvogel-Velos auslöste, und dank kommunikativer Begleitmassnahmen (Orientierungsveranstaltungen an Schulen und anderen Institutionen, wo häufig Fahrräder abhanden kommen) gingen in Amersfoort die Fahrrad-Entwendungen gegenüber dem Vorjahr um ca. 20 % zurück. Die örtliche Polizei kommuniziert nach wie vor jede Entwendung eines "Bait-Bicycles" gegenüber den Medien, um den sich auf die Entwendungsrate günstig auswirkenden Publikationseffekt auch längerfristig aufrecht zu erhalten.

Das Projekt in den Niederlanden wird voraussichtlich weiter geführt; Ziel ist vor allem, in der Öffentlichkeit einen Kultur- bzw. Bewusstseinswandel herbeizuführen. Der Bevölkerung soll bewusst gemacht werden, dass eine Fahrrad-Entwendung kein Kavaliersdelikt ist. Die Polizei hat dem Vernehmen nach nun auch damit begonnen, Fahrrad-Abstellplätze, auf welchen Lockvogel-Velos stehen, speziell zu signalisieren. Davon verspricht sie sich eine zusätzliche Präventionswirkung.

Gestützt auf diese Erfahrungen in den Niederlanden kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass ein vergleichbares Lockvogel-Velo-Projekt jedenfalls in der Anfangsphase auch in Winterthur einen positiven Einfluss auf die Zahl der Velodiebstähle hätte. Wie Erfahrungen im Zusammenhang mit anderen Präventionsmassnahmen zeigen, dürfte dieser positive Effekt aber mit der Zeit allmählich abnehmen; einem solchen Trend müsste wie in den Niederlanden kontinuierlich mit geeigneten kommunikativen Massnahmen entgegengewirkt werden.

Zur Frage 2:

„Wie schätzt der Stadtrat die Auswirkungen bzw. die Reduktion auf den Personalaufwand bei der Stadtpolizei ein?“

Der Einsatz von Lockvogel-Velos in Winterthur würde den Personalaufwand der Stadtpolizei voraussichtlich nicht reduzieren. Aktuell beschäftigen sich bei der Stadtpolizei die vier Mitarbeitenden der Fahrzeug- und Sachfahndung mit Fahrrad-Belangen; drei Personen sind in der Administration tätig, ein Mitarbeiter sammelt Velos ein. Fahrradentwendungen bilden überdies nur einen – wenn auch beträchtlichen – Teil der Geschäfte, die von dieser Amtsstelle zu erledigen sind.

Gingen dank Lockvogel-Velos auch in Winterthur die Velodiebstähle um 20 % zurück, hiesse das in absoluten Zahlen ausgedrückt eine Abnahme von 190 bis 200 Entwendungen pro Jahr. Daraus resultierte durchschnittlich eine Reduktion von kaum einer Entwendung pro Arbeitstag. Der Einfluss auf den Arbeitsaufwand der Fahrzeug- und Sachfahndung wäre somit verschwindend klein. Kommt hinzu, dass zur Alarmierung bei der Entwendung von Lockvogel-Velos, ähnlich wie in der niederländischen Stadt Amersfoort, eine Polizeistelle dauernd besetzt werden müsste; die für Polizeieintrufe zuständige Einsatzzentrale sollte nach Möglichkeit nicht mit einer solchen Zusatzaufgabe belastet werden. Ferner käme, wie bereits erwähnt, zur Aufrechterhaltung der präventiven Wirkung voraussichtlich ein Mehraufwand im Kommunikationsbereich hinzu. Insgesamt wäre daher damit zu rechnen, dass das fragliche Projekt bei der Stadtpolizei sowohl in personeller als auch in organisatorischer Hinsicht keinen Minderaufwand, sondern eher eine gewisse Mehrbelastung zur Folge hätte.

Zur Frage 3:

„Ist der Stadtrat bereit, im 2012 mit einem Pilotversuch und der entsprechenden Öffentlichkeitsarbeit in Winterthur die Zahl der Velodiebstähle zu reduzieren?“

Angesichts der positiven Präventionseffekte, die in den Niederlanden mit GPS-Lockvogel-Velos erzielt worden sind, stünde der Stadtrat einem entsprechenden Pilotversuch grundsätzlich positiv gegenüber. Die aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen lassen einen solchen allerdings derzeit nicht zu, weil es an der erforderlichen Rechtsgrundlage fehlt. Die juristischen Überlegungen dazu lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Der polizeiliche Einsatz von Velos, die zur Aufklärung von Velodiebstählen mit unsichtbar platzierten GPS-Sendern ausgerüstet werden, stellt rechtlich gesehen eine Überwachungs-massnahme dar, die gemäss kantonalem Polizeigesetz (PolG) und der eidgenössischen Strafprozessordnung zu beurteilen ist. Für eine eigene kommunale Regelung besteht in diesem Bereich kein Raum. Solange ein mit GPS ausgerüstetes Fahrrad noch nicht bewegt worden ist, wäre der Einsatz eines solchen an der Schnittstelle zwischen Kriminalprävention und Strafverfolgung anzusiedeln. Darum wäre für ein entsprechendes Projekt zunächst einmal das Polizeigesetz anwendbar. Dieses definiert zwar auch die Verhütung strafbarer Handlungen als Polizeiaufgabe (§ 3 Abs. 2 lit. a PolG). Unter den einschlägigen polizeilichen Massnahmen (§§ 18 ff. PolG) findet sich jedoch keine Bestimmung, die als Rechtsgrundlage für die verdeckte Ortung des Standorts von Personen oder Sachen in Frage käme.

Ohnehin würde eine Grundlage im Polizeigesetz allein vorliegend nicht ausreichen, denn spätestens wenn ein Lockvogel-Fahrrad bewegt wird, ergibt sich daraus aus juristischer Sicht ein dringender Tatverdacht auf Diebstahl bzw. Entwendung zum Gebrauch gegen eine bestimmbare Einzelperson. Als Folge davon richtet sich das weitere Verfahren nicht mehr nach dem Polizeigesetz, sondern nach der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO). Diese erlaubt es gemäss Art. 280 lit. c StPO zwar, technische Überwachungsgeräte einzusetzen, um den Standort von Personen oder Sachen festzustellen. Aber abgesehen davon, dass eine solche Überwachung von der Staatsanwaltschaft angeordnet werden muss, ist sie nur zur Aufklärung schwerer Straftaten zulässig, und auch dies nur dann, wenn andere Ermittlungen erfolglos geblieben sind oder sonst aussichtslos oder unverhältnismässig erschwert wären (Art. 281 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 269 StPO). Mit diesen restriktiven Vorschriften entspricht die Strafprozessordnung der bezüglich geheimer Überwachungs-massnahmen ebenfalls sehr einschränkenden Rechtsprechung des Bundesgerichts.

Mit den auf kantonaler Ebene anstehenden Gesetzesänderungen soll nun bald auch die Erkennung von Straftaten unter das Polizeigesetz fallen (neuer § 3 Abs. 2 lit. a PolG), weshalb unter anderem zusätzliche Vorschriften zur Observation und zur Kontaktaufnahme durch zivile Polizistinnen und Polizisten geplant sind (neue §§ 32b ff. PolG). Ob ein GPS-Tracking im vorliegenden Sinn unter eine solche neue Bestimmung zur polizeilichen Observation fallen kann, ist allerdings zweifelhaft. Und selbst wenn diese Norm den Einsatz von GPS-Velos ermöglichte, bestünde das Schnittstellenproblem zwischen Polizeigesetz und Strafprozessordnung weiterhin, weil die aktuelle Vernehmlassungsvorlage des Bundes zur Änderung der Strafprozessordnung keine Änderung bei den Voraussetzungen zum Einsatz von technischen Überwachungsgeräten zwecks Ortung des Standorts von Personen oder Sachen im Rahmen der Strafverfolgung vorsieht. Falls die Stadt Winterthur in diese Vernehmlassung mit einbezogen wird, würde sich der Stadtrat aber für eine entsprechende Gesetzesanpassung auf Bundesebene einsetzen.

Angesichts dieser rechtlichen Situation ist klar, dass die Stadtpolizei zur Bekämpfung der Velodiebstähle gegenwärtig keine mit GPS ausgerüsteten Velos einsetzen kann. Läge auf Bundes- und Kantonsebene eine genügende Rechtsgrundlage vor, würde der Stadtrat ein solches Vorhaben aber wie eingangs erwähnt ernsthaft in Betracht ziehen.

Rechtlich unbedenklicher ist demgegenüber, wenn eine Privatperson mit einem privaten Sicherheitsunternehmen oder einer Versicherung auf vertraglicher Basis eine GPS-basierte Veloüberwachung vereinbart. Private sind nicht an die Strafprozessordnung und das Polizeigesetz gebunden. Allerdings existiert nach Kenntnissen des Stadtrats heute noch kein ausgereiftes GPS-System für Velos, welches für den Alltagsgebrauch tauglich wäre. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang aber immerhin, dass in der Schweiz bereits seit längerem eine private GPS-Überwachung für E-Bikes getestet wird, welche unter Mitwirkung der ETH und der Universität St. Gallen entwickelt worden ist. Dieses Konzept sieht einen GPS-Chip vor, welcher im Velorahmen platziert wird und sich auf einen bestimmten "Aktionsradius" programmieren lässt. Verlässt das Velo diesen Bereich, erfolgt unverzüglich eine Meldung auf das Smartphone der Besitzerin oder des Besitzers, samt exakter Positionsangabe auf einer Karte.

Bis solche oder ähnliche Überwachungssysteme für Velos auf dem Markt erhältlich sind, müssen sich die Velohalterinnen und -halter deshalb zwangsläufig mit anderen geeigneten Vorsichtsmassnahmen behelfen, um das Risiko einer Entwendung zu verringern. Vor dem Hintergrund, dass fast die Hälfte aller Velodiebstähle am Wohnort der Eigentümerinnen und Eigentümer verübt wird, liesse sich die hohe Entwendungsquote durch eine vermehrte Unterbringung der Fahrräder in abschliessbaren Velokellern oder Garagen erheblich reduzieren. Jenes Drittel der Entwendungen, das auf die Bahnhofregion entfällt, dürfte sich – zumindest was den Hauptbahnhof betrifft – auf Fahrräder beziehen, die nicht in Velostationen untergebracht sind. Zur Verringerung des Diebstahlrisikos am Bahnhof empfiehlt es sich deshalb, vermehrt die örtlichen Velostationen zu nutzen, zumal diese noch nicht alle voll ausgelastet sind (die Velostation Stellwerk verfügt über eine freie Kapazität von ca. 30 %). Weitere geschützte Fahrrad-Parkierungsmöglichkeiten werden derzeit im Rahmen der Masterplanung Stadtraum Bahnhof abgeklärt.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Sicherheit und Umwelt übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder