

Postulat Fraktion SP/JUSO (Bernadette Häfliger/Yasemin Cevik, SP): Kameraüberwachung des öffentlichen Raums durch Private (2018.SR.000185)

In der Stadtratssitzung vom 15. November 2018 wurde das folgende Postulat erheblich erklärt:

Durch die Berichterstattung der Wochenzeitung (WOZ) vom 6. September 2018 ist bekannt geworden, dass die an der Fassade des Hotels Schweizerhof angebrachten Kameras einen grossen Teil des Berner Bahnhofplatzes dauernd filmen. Davon sind täglich tausende von Passanten betroffen, welche dadurch in ihren Persönlichkeitsrechten verletzt werden. Die Bearbeitung von Daten von natürlichen und juristischen Personen durch Private (und dazu gehören selbstredend auch Videoüberwachungen) richtet sich nach den Bestimmungen des Eidgenössischen Datenschutzgesetzes. Gemäss Art. 13 Abs. 1 DSG ist eine Videoüberwachung von Personen nur erlaubt, wenn sie durch Einwilligung des Verletzten, durch ein überwiegendes privates oder öffentliches Interesse oder durch eine gesetzliche Bestimmung gerechtfertigt sind. Um dem Prinzip der Verhältnismässigkeit nachzukommen, dürfen Videokameras zudem nur so aufgestellt werden, dass lediglich die für den verfolgten Zweck absolut notwendigen Bilder in ihrem Aufnahmefeld erscheinen, wobei unbeteiligte Personen auf den Bildern nicht erkennbar sein dürfen. Mit der dauernden Überwachung eines grossen Teils des Bahnhofplatzes wird das Verhältnismässigkeitsprinzip durch die Betreiber des Hotels Schweizerhof verletzt, wobei das überwiegende private Interesse an diesen Videokameras an und für sich fraglich ist, da der Schutz von Personen und Sachen im konkreten Fall auch durch mildere Massnahmen gewährleistet werden könnte. Im Weiteren muss für alle Personen klar ersichtlich sein, wer für die angebrachte Kamera verantwortlich zeichnet. Betroffene können gemäss Art. 8 DSG jederzeit verlangen, Einsicht in die Aufzeichnungen zu erhalten, und dass unrechtmässig erstellte Aufnahmen gelöscht werden. Dazu müssen die Betroffenen aber überhaupt wissen, dass Aufnahmen von ihnen gemacht werden. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) führt auf seiner Website aus, dass es nicht zulässig ist, dass Privatpersonen Videoüberwachungsanlagen auf öffentlichem Grund betreiben. Es ist unerheblich, ob die den öffentlichen Raum überwachenden Kameras auf öffentlichem oder privatem Grund installiert sind. Aufnahmen von Personen, welche sich auf öffentlichem Grund bewegen, sind nur von der Polizei im Rahmen der Strafgesetzgebung zulässig. Die Videoüberwachungskameras des Hotels Schweizerhof, welche Aufnahmen im öffentlichen Raum erstellen, verstossen daher sowohl gegen das Prinzip der Rechtmässigkeit als auch der Verhältnismässigkeit. Umso mehr erstaunt, dass die Polizei dieses widerrechtlich erstellte Bildmaterial zu Ermittlungszwecken heranzieht. Es ist zudem äusserst befremdlich, dass Private in der Stadt Bern offensichtlich ohne jegliche Einschränkung Daten von Privatpersonen widerrechtlich sammeln, bearbeiten und weitergeben können.

Wir fordern den Gemeinderat auf:

1. Beim EDÖB vorstellig zu werden, damit die illegale Situation beim Hotel Schweizerhof umgehend behoben wird
2. Die Zuständigkeiten zwischen dem Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten und der Stadt Bern zur Überprüfung von Videoüberwachungen auf privatem Grund der Stadt Bern zu klären und geeignete Massnahmen zu ergreifen
3. Die Einführung eines öffentlich zugänglichen Registers und die Eintragungspflicht für private Überwachungskameras zu prüfen
4. Die Erhöhung des Stellenplans für die Datenschutzstelle der Stadt Bern zu prüfen, damit die mit der Digitalisierung einhergehenden neuen Aufgaben erfüllt werden können
5. Die Schaffung von Regelungen und Kontrollmöglichkeiten für private Überwachungs- und Videokameras zu prüfen

6. Zu prüfen, wie Bürger/-innen vor unberechtigter privater Videoüberwachung geschützt und über ihre diesbezüglichen Rechte informiert werden können.

Begründung der Dringlichkeit

Der unbestritten illegale Zustand beim Hotel Schweizerhof ist umgehend zu bereinigen. Zudem ist zu vermuten, dass die nun öffentlich gewordene Videoüberwachung des Bahnhofplatzes durch Private kein Einzelfall ist. Deshalb ist der Gemeinderat gefordert, rasch zu handeln.

Bern, 13. September 2018

Erstunterzeichnende: Bernadette Häfliger, Yasemin Cevik

Mitunterzeichnende: Katharina Altas, Nadja Kehrli-Feldmann, Edith Siegenthaler, Laura Binz, Ayse Turgul, Fuat Köçer, Johannes Wartenweiler, Ladina Kirchen Abegg, Bettina Stüssi, Patrizia Mordini, Marieke Kruit, Lena Sorg, Michael Sutter, Benno Frauchiger, Lisa Witzig, Timur Akçasayar, Peter Marbet

Bericht des Gemeinderats

Nachdem der Gemeinderat zur Vorlage eines Prüfungsberichts um eine vierte Fristverlängerung bis 31. März 2023 ersucht hatte, wurde diese Fristverlängerung mit SRB Nr. 2022-493 vom 20. Oktober 2022 abgelehnt. Dem Gemeinderat wurde eine verkürzte Frist bis am 31. Dezember 2022 gewährt.

Im vorliegenden Bericht nimmt der Gemeinderat nachfolgend entlang den Ziffern 1 bis 6 gemäss Vorstoss Stellung.

Zu Punkt 1:

Wie bereits in den vorangegangenen Berichten des Gemeinderats zu diesem Geschäft dargelegt wurde, konnte der ursprüngliche Auslöser für diesen Vorstoss, nämlich die Videoüberwachung durch das Hotel Schweizerhof im öffentlichen Raum, bereits im Herbst 2019 behoben werden, ohne dass hierfür die Einschaltung des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) notwendig geworden war. Die bemängelten Videokameras sind seit der Intervention durch die Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie nicht mehr in Betrieb.

Zu Punkt 2:

Die Videoüberwachung durch Private stellt eine Bearbeitung von Personendaten dar, welche in den Geltungsbereich des Bundesgesetzes über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG; SR 235.1) fällt. Die Zuständigkeit bei der Videoüberwachung durch Private liegt somit grundsätzlich beim EDÖB bzw. den weiteren im DSG genannten Behörden und Gerichten. Allfällige Persönlichkeits- und Datenschutzverletzungen durch Private durch Videoüberwachung sind gemäss Artikel 15 DSG vor den ordentlichen Zivilgerichten geltend zu machen. Dies ist auch dann der Fall, wenn Grund und Boden der Stadt Bern (mit)erfasst wird. Die Stadt Bern, so auch die städtische Datenschutzbeauftragte, ist hingegen zuständig im Bereich des Datenschutzes gemäss kantonaler Gesetzgebung. Das kantonale Datenschutzgesetz vom 19.02.1986 (KDSG; BSG Nr. 152.04) regelt nur die Bearbeitung von Personendaten durch Behörden.

Zu Punkt 3:

Die Einführung eines öffentlichen Registers und einer entsprechende Eintragungspflicht für private Videoüberwachungskameras wäre nur mit Schaffung einer gesetzlichen Grundlage denkbar. Sie wäre zudem mit Blick auf die grundsätzlich fehlende städtische Zuständigkeit im Bereich des Datenschutzes nach DSG (siehe Ziffer 2) höchst problematisch. Der EDÖB erachtet die Einführung einer Bewilligungspflicht auf kommunaler Stufe zwar als theoretisch möglich, sieht aber zahlreiche

Abgrenzungsprobleme und potentielle Konflikte mit Bundesrecht, da die Frage der datenschutzrechtlichen Zulässigkeit sich nur nach den Bestimmungen des DSG beurteilt. Weiterführende kommunale Bestimmungen für Videoüberwachungen durch Private, wie z.B. eine weitergehende Beschilderungspflicht, bergen gemäss EDÖB ein grosses Risiko von Kompetenzüberschreitungen und Abgrenzungskonflikten. Der Gemeinderat geht zudem davon aus, dass eine generelle Einführung einer Eintragung- und Registerpflicht für private Videoüberwachung, wie es im Vorstoss vorgesehen ist, nicht kompatibel mit Bundesrecht, d.h. dem DSG, wäre. Eine solche ist im DSG nicht vorgesehen.

Zu Punkt 4:

Seit dem Vorstoss haben sich bei der Datenschutz-Aufsichtsstelle der Stadt Bern Änderungen hinsichtlich der Loslösung der Aufgabe der Datenschutzbeauftragten von der Ombudsstelle ergeben und es wurde die rechtliche Grundlage (Datenschutz-Reglement) geschaffen, um eine neue Leitung der Fach- und Aufsichtsstelle Datenschutz einzusetzen. Die neue Stelleninhaberin wird ihr Amt am 1. Februar 2023 antreten. Im Budget 2023 ist die Besetzung der Leitungsfunktion (80 %) und die Aufstockung des Sekretariats um 20 % vorgesehen. Hinsichtlich der hohen Anzahl digitaler Vorhaben in der städtischen Verwaltung und den stadtnahen Betrieben, so insbesondere auch im Zusammenhang mit M365 und weiteren grossen Vorhaben erachtet die heutige Amtsinhaberin die realisierte Trennung und Aufstockung im nächsten Jahr als unabdingbar für einen wirksamen Datenschutz.

Zu Punkt 5:

Bereits in den bisherigen Vorträgen im Zusammenhang mit den beantragten Fristverlängerungen verwies der Gemeinderat jeweils auf die grosse Rechtsunsicherheit bezüglich Zuständigkeit und Kompetenzen im Zusammenhang mit der privaten Videoüberwachung im öffentlichen Raum und den fehlenden Erfahrungswerten aus anderen Schweizer Städten bzw. Kantonen. Insbesondere besteht das Risiko, dass eine städtische Regelung im Widerspruch zum DSG steht, z.B. weil sie eine Videoüberwachung durch Private verbietet, welche gemäss DSG zulässig wäre. Andererseits dürfte die geringfügige (Mit)Erfassung des öffentlichen Bodens in vielen Fällen nach DSG zulässig sein, womit eine generelle städtische Bewilligungspflicht eine zu weit gehende Einschränkung bedeutete, die so auch nicht bundesrechtskonform wäre. Der Gemeinderat vertrat deshalb in den bisherigen Antworten die Ansicht, dass die Resultate der Stadt Zürich zur Frage des gesetzgeberischen Spielraums der Gemeinden abzuwarten sind. Aufgrund einer überwiesenen Motion zur Einführung einer Bewilligungspflicht für die Überwachung des öffentlichen Raums durch private Videokameras, erarbeitet der Stadtrat (Exekutive der Stadt Zürich) derzeit eine entsprechende Vorlage. Dies, obwohl der Stadtrat von Zürich das Parlament auf die schwierige Umsetzbarkeit im Vollzug und insbesondere die erheblichen rechtlichen Unsicherheiten hingewiesen hat.

Die Arbeiten der Stadt Zürich dauern seit Längerem an und sind stand heute noch nicht abgeschlossen. Die Resultate konnten aufgrund der Nichtgewährung der Fristverlängerung auch nicht abgewartet werden. Auch die Abklärungen beim EDÖB führten nicht zu neuen Erkenntnissen. Der Gemeinderat vertritt deshalb unverändert die Ansicht, dass die rechtlichen Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Schaffung eines städtischen Regelwerks zur Kontrolle der privaten Videoüberwachung derzeit zu gross sind.

Zu Punkt 6:

Der Gemeinderat bzw. die zuständigen Dienststellen werden sich auch in Zukunft in Fällen von expliziter Videoüberwachung des öffentlichen Raums analog dem Vorgehen beim Hotel Schweizerhof dafür einsetzen, dass solche klar unzulässigen Videoüberwachungen eingestellt bzw. auf ein zulässiges Mass reduziert werden. Explizite Videoüberwachungen des öffentlichen Raums durch Private verstossen nicht nur gegen das DSG, sondern stellen auch gesteigerter Gemeingebrauch dar. Gemäss Artikel 2 der Verordnung betreffend die besondere Nutzung öffentlicher Stras-

sen vom 1. April 2017 (Strassennutzungsverordnung; SNV; SSSB 732.211) bedarf der gesteigerte Gemeingebrauch in der Stadt Bern einer Bewilligung. Eine gegen datenschutzrechtliche Bestimmungen des DSG verstossende Videoüberwachung ist nicht bewilligungsfähig.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Keine.

Bern, 21. Dezember 2022

Der Gemeinderat