

Bericht des Gemeinderats

Postulat Henri-Charles Beuchat (CVP)/Claude Grosjean (GLP)/Dolores Dana (FDP) vom 11. März 2010: Reduktion der Sicherheitskosten und bessere Gewaltprävention (10.000103)

An der Stadtratssitzung vom 4. November 2010 zogen die Motionäre Punkte 1 und 2 der nachfolgenden Motion zurück. Der in ein Postulat gewandelte Punkt 3 wurde erheblich erklärt.

Der Gemeinderat wird beauftragt folgende Massnahmen zu ergreifen:

1. Er schafft die rechtlichen Grundlagen für eine Videoüberwachung vom Ausgang Gästesektor Stade de Suisse bis zur S-Bahn-Haltestelle Wankdorf.
2. Die Videoüberwachung darf nur zeitlich begrenzt, vor und im Nachgang zu einer Grossveranstaltung im Stade de Suisse, erfolgen.
3. Er erarbeitet eine Kreditvorlage für die Umsetzung und legt diese dem Stadtrat vor, wenn sie nicht in seinem Kompetenzbereich liegt.

Ziel

Mit dieser und weiteren Massnahmen sollen die Sicherheitskosten reduziert werden. Mobile Überwachung ist kostenintensiver und die Qualität ist mangelhaft.

Begründung

Am runden Tisch ist man sich über Sinn und Zweck sowie die Einführung dieser Massnahme einig. Die geforderte Überwachung wurde dort bejaht. Zur Beweissicherung sind Videoaufnahmen ein erprobtes und bewährtes Instrument. Eine lückenlose Überwachung des Fan-Zuges von und zu dem Stadion ist nur mit einer fest installierten Videovorrichtung möglich. Im Stadion selber und im Bahnhof wird Videoüberwachung zur Sicherheitsprävention bereits eingesetzt.

Bern, 11. März 2010

Motion (Henri-Charles Beuchat CVP/Claude Grosjean GLP/Dolores Dana, FDP), Tanja Sollberger, Jan Flückiger, Ueli Haudenschild, Mario Imhof, Béatrice Wertli, Edith Leibundgut, Martin Schneider

Bericht des Gemeinderats

Der Gemeinderat kann zur Frage der Umsetzung einer allfälligen Videoüberwachung zwischen dem SBB-Bahnhof Bern Wankdorf und dem Stade de Suisse wie folgt berichten:

1. Ausgangslage

Am 4. September 2008 hat der Grosse Rat des Kantons Bern die Vorlage zur Teilrevision des kantonalen Polizeigesetzes vom 8. Juni 1997 (PolG; BSG 551.1) verabschiedet. Anlässlich dieser Teilrevision wurde die gesetzliche Grundlage für die Videoüberwachung an öffentlichen Orten und zum Schutz öffentlicher Gebäude geschaffen. Mit Datum vom 29. April 2009 hat der Regierungsrat die ausführende Verordnung über den Einsatz von Videoüberwachungsgeräten bei Massenveranstaltungen und an öffentlichen Orten (Videoverordnung; VidV; BSG 551.332) verabschiedet.

Am 4. November 2010 hat der Stadtrat das Reglement über die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund sowie zum Schutz öffentlicher Gebäude (Videoreglement; VR) erlassen. Darin regelt der Stadtrat die Zuständigkeiten zur Anordnung der Videoüberwachung innerhalb der Stadt Bern. In Artikel 2 VR hat sich der Stadtrat selbst als zuständig für die Anordnung der Videoüberwachung erklärt. Er ist damit dem Vorschlag des Gemeinderats nicht gefolgt, der von einer Zuständigkeit des Gemeinderats für die Anordnung der Videoüberwachung ausging.

Seitens des für die Anordnung der Videoüberwachung zuständigen Stadtrats ist seit Erlass des VR lediglich der oben umschriebene Prüfungsauftrag gemäss Punkt 3 des Postulats CVP / GLP / FDP an den Gemeinderat erteilt worden.

2. Ergebnisse der Projektstudie

Der Gemeinderat liess die technische Machbarkeit sowie die Kosten einer Videoüberwachung zwischen dem Bahnhof Bern Wankdorf und dem Stade de Suisse durch das Ingenieurbüro Martin Meyer AG abklären. Grundlage der Projektstudie der Martin Meyer AG bildeten in erster Linie die entsprechenden Erlasse auf kantonaler und städtischer Ebene unter Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen.

Der Projektbeschrieb geht im Einzelnen aus der Projektstudie der Martin Meyer AG (s. Beilage) hervor. Zusammenfassend können die wichtigsten Ergebnisse der Projektstudie wie folgt festgehalten werden:

Die Projektstudie sieht eine Videoüberwachung mit modernsten, schwenk- und zoombaren Kameras in einem Perimeter zwischen dem Stade de Suisse und dem Bahnhof Bern Wankdorf, in welchem es in der Vergangenheit verschiedentlich zu Straftaten gekommen ist, vor (s. Beilage 4 der Projektstudie). Wie der Gemeinderat bereits in seiner Antwort zur Motion CVP/GLP/FDP: „Reduktion der Sicherheitskosten und bessere Gewaltprävention“ festgehalten hat, wäre eine Videoüberwachung ausschliesslich während publikumsintensiven Veranstaltungen im Stade de Suisse (Fussballspiele, Konzerte etc.) vorgesehen. Die Studie hält ein Zeitfenster von 4 Stunden vor, während sowie 4 Stunden nach der Veranstaltung für zweckmässig. Während dieser Zeit könnten die Videobilder live oder ab Bildspeicher (für Recherchen bei Vorfällen) im Führungsraum des Stade de Suisse oder im Polizeigebäude Ringhof Bern durch die Kantonspolizei Bern eingesehen werden. Zusätzlich bestünde die Möglichkeit, den Bildspeicher (keine Livebetrachtung) durch Mitarbeitende der Kantonspolizei Bern an den Einvernahme-Standorten (Polizeiwache Neufeld an der Neubrückstrasse 156 und an der Polizeiwache Waisenhausplatz 32) einzusehen. Der Videoserver würde in einem separaten, abschliessbaren Serverraum in den Räumlichkeiten des Stade de Suisse platziert.

Sämtliche Zugriffe auf den Videoserver (Livebilder und/oder Bildspeicher) würden automatisch protokolliert (inkl. Name, Zeit, Grund des Zugriffs) und über einen Systemreport dem Polizeiinspektorat zur Verfügung gestellt. Der Datenschutzbeauftragte der Stadt Bern könnte diese Protokolle jederzeit einsehen. Ausserhalb des definierten Zeitfensters bliebe die Anlage für die automatische, technische Überwachung eingeschaltet. Allfällige Zugriffe bzw. Manipulationen am System würden protokolliert. Eine Bildspeicherung fände während dieser Zeit nicht statt. Im Einklang mit Artikel 14 Absatz 4 VidV würde auch über die Vernichtung der Bildaufzeichnungen ein Protokoll geführt, welches gemäss Artikel 11 Absatz 1 VidV jedermann zur Einsichtnahme offengehalten würde.

Eine angemessene Überwachung dieses Perimeters würde gemäss Projektstudie 13 Kameras an acht Standorten erfordern. Um eine optimale Ausnutzung zu erhalten, würden an den meisten Standorten zwei Kameras installiert. Dies würde es erlauben, vom selben Kamerastandort eine Gesamtübersicht sowie eine Detailansicht zu gewinnen. Soweit vorhanden und möglich würde die bereits bestehende Infrastruktur (Rohranlagen, Energie, Masten etc.) benutzt. Im Rahmen der Konzeptphase wäre noch zu prüfen, inwieweit die bestehenden Rohranlagen des Tiefbauamts der Stadt Bern für die Erschliessung der Objekte genutzt werden können.

Bei einer Projektrealisierung rechnet die Studie nach aktuellem Kenntnisstand und den in der Projektstudie definierten Rahmenbedingungen mit folgenden Kosten (Kostengenauigkeit von +/- 15 %) zu rechnen:

- Investitionen, netto inkl. 8 % MWST: Fr. 770 000.00
- Jährliche Betriebskosten, netto inkl. 8 % MWST
(enthaltend: Laufende Kosten, Amortisation und Verzinsung) Fr. 139 758.00

Für die detaillierte Kostenaufstellung wird auf Ziffer 5 nachfolgend verwiesen.

3. Einhaltung des Datenschutzes

Die Einhaltung des Datenschutzes ist ein zentraler Punkt, der bereits im Rahmen des Zustimmungsverfahrens bei der Kantonspolizei vertieft geprüft wird. Das Projekt wäre in diesem Verfahrensschritt Gegenstand einer Vorabkontrolle durch den Datenschutzbeauftragten der Stadt Bern. Diese Überprüfung würde gewährleisten, dass der Stadtrat nur eine Videoüberwachung mit Allgemeinverfügung einsetzt, die den Anforderungen des Datenschutzes standhält. Zusätzlich zum Gesuch müsste die Stadt Bern der Kantonspolizei ein Datenschutzkonzept mit Risikoanalyse einreichen. Zur Erstellung dieser Unterlagen müssten externe Experten beigezogen werden.

Um insbesondere auch die Anforderungen an den Datenschutz gemäss Artikel 4 Absatz 1 und 2 VR zu konkretisieren, müsste geregelt werden, wo die Bildaufzeichnungen gespeichert werden dürfen und wer darauf Zugriff hat.

4. Zuständigkeiten und Verfahrensablauf

Gemäss Artikel 2 Absatz 1 VR entscheidet der Stadtrat auf Antrag des Gemeinderats über das Anbringen und die Betriebszeiten von Videoanlagen. Eine solche Anordnung geschieht gemäss Artikel 2 Absatz 3 VR formell mittels einer Allgemeinverfügung. Bevor die Videoüberwachung angeordnet wird, ist die Zustimmung der Kantonspolizei einzuholen.

Entscheidet der Stadtrat, ein Videoüberwachungsprojekt zu realisieren, ist gemäss kantonalem und städtischem Recht das folgende Vorgehen vorgeschrieben: es ist ein Gesuch bei der Kantonspolizei um Zustimmung zum Projekt einzuholen. Zusammen mit dem Gesuch ist der Kantonspolizei ein Datenschutzkonzept einzureichen. Im Zustimmungsverfahren wird die Kantonspolizei den Datenschutzbeauftragten der Stadt Bern einbeziehen und ihm das Projekt zur Vorabkontrolle unterbreiten. Die Kantonspolizei wird insbesondere prüfen, ob ein Kriminalitätsschwerpunkt vorliegt, ob die Videoüberwachungsmassnahmen verhältnismässig sind und den Vorgaben des Datenschutzes entsprechen.

Nach Zustimmung der Kantonspolizei hat der Stadtrat zur Anordnung der Videoüberwachung eine Allgemeinverfügung zu beschliessen. Die Allgemeinverfügung enthält die wesentlichen Angaben des Videoüberwachungssystems sowie eine Rechtsmittelbelehrung. Die Allgemeinverfügung wird im Amtsanzeiger publiziert und ist bei der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern anfechtbar (Art. 51c Abs. 4 PolG). Beschwerdelegitimiert ist in diesem Verfahrensschritt auch der Datenschutzbeauftragte. Erst nach unbenutztem Ablauf der Rechtsmittelfrist bzw. nach Abschluss einer allfälligen Beschwerde kann das konkrete Videoüberwachungsprojekt realisiert werden. Ein entsprechendes Beschwerdeverfahren richtet sich nach dem Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21).

Wird die Allgemeinverfügung der Videoüberwachung rechtskräftig, wird das Projekt gemäss Zuschlag im Ausschreibungsverfahren realisiert. Die eingesetzten Videoüberwachungsgeräte werden gemäss Artikel 3 VR publiziert und gemäss Artikel 51d PolG und Artikel 10 VidV gekennzeichnet.

Eine angeordnete Videoüberwachung wird gemäss Artikel 3 Absatz 3 VR erstmals nach drei Jahren und in der Folge alle fünf Jahre von unabhängiger externer Stelle evaluiert. Kann die Wirksamkeit nicht nachgewiesen werden, beschliesst der Gemeinderat die Entfernung (Art. 3 Abs. 5 VR). Ausserdem steht es den Privatpersonen (oder dem städtischen Datenschutzbeauftragten) offen, ein sogenanntes Verfahren auf Anpassung einzuleiten.

Der Datenschutzbeauftragte der Stadt Bern kann auch während dem Betrieb die rechtmässige Durchführung der Videoüberwachung überprüfen, damit insbesondere die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen eingehalten werden. Dabei weist er im Rahmen des jährlichen Tätigkeitsberichts an den Stadtrat gemäss Artikel 11 Absatz 2 des Reglements vom 23. Juni 1994 über die Ombudsstelle der Stadt Bern (Ombudsreglement; OSR; SSSB 152.07) auf allfällige Mängel hin und macht entsprechende Änderungsvorschläge. Im Pflichtenheft für die Ombudsstelle, welches vom Stadtrat am 18. Juni 1998 genehmigt wurde, ist zudem explizit festgehalten, dass der Jahresbericht der Ombudsstelle Angaben zur Tätigkeit im Bereich des Datenschutzes enthalten muss. Im Weiteren ist die Aufsichtsstelle befugt, jederzeit auf Mängel hinzuweisen und Empfehlungen abzugeben, auch ausserhalb der Berichterstattung an den Stadtrat.

5. Detaillierte Kosten des Projekts

Nach Artikel 15 Absatz 1 VidV trägt die zur Anordnung der Videoüberwachung zuständige Behörde und somit die Stadt Bern die Kosten für die Installation und den Betrieb der Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräte sowie der dazugehörigen Infrastruktur. Die Kosten für die Auswertung der Bildaufzeichnungen trägt der Kanton (Art. 15 Abs. 2 VidV).

Die Betriebs- und Unterhaltskosten würden der Projektstudie der Martin Meyer AG entsprechen. Sie enthalten keine Kosten für die Auswertung der Bildaufzeichnungen und sie sind inklusive die Mehrwertsteuer von 8 % berechnet. Die Kostengenauigkeit bewegt sich bei +/- 15 %. Die Kapitalfolgekosten weichen zu den in der Projektstudie ausgewiesenen Amortisationen und Verzinsungen aus folgenden Gründen ab:

- In der Projektstudie sind die Abschreibungen mit unterschiedlicher Nutzungsdauer und nicht über die gesamte Investitionssumme von Fr. 770 000.00 berechnet worden.
- Nachfolgend werden die Berechnungen gemäss den neuen Vorschriften nach dem harmonisierten Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) gemacht, welches eine lineare Abschreibung von 10 % vom Kapitalwert vorsieht.
- Der Zinssatz von 2.54 % entspricht dem Zins für das erste Betriebsjahr 2013 gemäss Vorgaben zum integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2013 - 2016.

Betriebs- und Unterhaltskosten	43 200.00	43 200.00	43 200.00	43 200.00	43 200.00
Investitionen:					
Restbuchwert	770 000.00	693 000.00	616 000.00	539 000.00	77 000.00
Abschreibung 10%	77 000.00	77 000.00	77 000.00	77 000.00	77 000.00
Zins 2.54%	19 558.00	17 602.00	15 646.00	13 690.00	1 955.00
Kapitalfolgekosten	96 558.00	94 602.00	92 646.00	90 690.00	78 955.00
Total Kosten	139 758.00	137 802.00	135 846.00	133 890.00	122 155.00

Zu diesen Kosten kämen einmalige Kosten für die Erstellung des Pflichtenhefts für die öffentliche Ausschreibung und die Erstellung des ISDS-Konzepts (Informationsschutz- und Datenschutzkonzept) in der Höhe von rund Fr. 100 000.00 hinzu.

6. Beiträge Dritter

Der Gemeinderat ist der Ansicht, dass die Finanzierung einer Videoüberwachung im Bereich Stade de Suisse - Bahnhof Bern Wankdorf von der Veranstalterin, d.h. der Stade de Suisse Wankdorf Nationalstadion AG (SdS AG), mitgetragen werden müsste. Die SdS AG als Veranstalterin von Anlässen, welche die Inbetriebnahme der Videokameras erfordern, müsste sich im Sinne des Verursacherprinzips an der Finanzierung der Videoüberwachungsanlage beteiligen. Im Übrigen ist es auch im Interesse der Veranstalterin, die Sicherheitskosten sowie Sachbeschädigungen möglichst gering zu halten und Straftäter zur Rechenschaft ziehen zu können. Über eine Kostenbeteiligung konnte mit der SdS AG keine Einigung erzielt werden. Die SdS AG liess verlauten, dass das Stade de Suisse die Verantwortung für die stadioninterne Sicherheit übernehme, die Stadt habe dagegen die „äussere Sicherheit“ zu gewährleisten. Der Gemeinderat kann diese Haltung nicht nachvollziehen, zumal sie einen Bruch in der bewährten Zusammenarbeit zugunsten der Sicherheit darstellt. Er kann aber die SdS AG nicht verpflichten, sich an den Kosten der Videoüberwachung zu beteiligen. Indirekt müsste eine solche Beteiligung im Rahmen der Vereinbarung zwischen der Stadt und dem BSC YB über die Beteiligung an den Sicherheitskosten, welche im Jahr 2014 neu zu verhandeln sein wird, sichergestellt werden.

7. Beurteilung des Projekts durch den Gemeinderat

Die Realisierung des Projekts würde hohe Kosten mit sich bringen. Der Nutzen schlägt sich in erster Linie auf polizeilicher Seite bei der Einsatzführung und Strafverfolgung nieder. Hingegen dürfte die Videoüberwachung keine oder nur geringe Wirkung auf die Polizeiaufgebote haben. Einen Nutzen würde die Videoüberwachung auch für SdS AG (s. Ziff. 6 oben) darstellen. Wie in Ziffern 5 und 6 dargelegt, beteiligen sich aber die Kantonspolizei und SdS AG nicht an den Investitions- und Betriebskosten. Nach Ansicht des Gemeinderats ist es unter diesen Voraussetzungen nicht opportun, die Berner Steuerzahlenden in diesem Masse zu belasten. Überdies lässt die Finanzplanung der kommenden Jahre keinen Spielraum für die Realisierung eines derart kostenintensiven Projekts, dessen Nutzen für die Bevölkerung und die Reduktion des Sicherheitsaufwands höchst fraglich ist. Die Stadt ist im gerichtspolizeilichen Bereich nicht mehr zuständig. Gerade dieser gerichtspolizeiliche Bereich ist aber ein Hauptanwendungsfall des vorliegenden Videoüberwachungsprojekts, geht es doch darum, durch Bildmaterial Straftaten wie Vandalismus, Gefährdung und Verletzung von Personen, Übergriffe auf die Polizei etc. aufzuklären. An dieser Stelle sei erwähnt, dass die Stadt seit 1. Januar 2008 über keine gerichtspolizeilichen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten mehr verfügt.

Der Gemeinderat hat sich überdies schon mehrfach dahingehend geäußert, dass nach seiner Ansicht Videokameras im öffentlichen Raum grundsätzlich nur zurückhaltend eingesetzt werden sollen. Für ihn kommt eine dissuasive Videoüberwachung an neuralgischen Orten subsidiär in Frage, wenn andere Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit nicht geeignet oder zielführend sind. Durch die mobile Besucherlenkung (Zaun) zwischen dem SBB-Bahnhof Bern-Wankdorf und dem Stade de Suisse konnte eine bedeutende Reduktion des polizeilichen Aufwands erreicht werden. Angesichts dieser erfreulichen Wirkung fragt sich, ob derart hohe Kosten für eine nicht gesicherte allfällige kleine Restwirkung in Kauf genommen werden soll. Der Gemeinderat ist der Auffassung, dass dies insbesondere aus finanzpolitischen Gründen nicht opportun wäre.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Die finanziellen Folgen wurden in Ziffer 5 dargelegt.

Bern, 15. Februar 2012

Der Gemeinderat