2024.SR.0347

Motion Fraktion AL/PdA (Raffael Joggi, AL/David Böhner, AL/Matteo Micieli, PdA/Muriel Graf, AL): Regelung zur Gesichtserkennung und Massenüberwachung

Auftrag

Wir fordern den Gemeinderat auf, dem Stadtrat eine Reglementänderung vorzulegen, welche unter Anderem den folgenden Punkten Rechnung trägt:

1. Bei der Videoüberwachung wird keine Technologie eingesetzt, die eine automatisierte Identifikation von Personen ermöglicht.
2. Durch Videoüberwachung erlangte Aufnahmen dürfen nicht verwendet werden:
   - zur automatischen Identifikation von Personen;
   - beim Einsatz automatisierter Erkennungssysteme.
3. Die Übermittlung und die Aufbewahrung von Bildern erfolgen mit einer Verschlüsselung nach dem Stand der Technik; Geräte, die eine solche Verschlüsselung nicht unterstützen, werden nicht weiter eingesetzt.
4. Die Verhinderung oder Ahndung geringfügiger strafbarer Handlungen ist kein hinreichender Grund, um Videoüberwachung einzusetzen.

Begründung

Seit dem 1. November 2024 ist die neue Datenschutzverordnung (DSV) der Stadt Zürich in Kraft. Mit der Revision sind die rechtlichen Grundlagen für eine zeitgemässen Umgang mit neuen Technologien zur Gesichtserkennung und Massenüberwachung geschaffen worden. Die Stadt Bern hinkt diesbezüglich der Stadt Zürich hinterher. In den Antworten des Gemeinderats zu vergangenen Vorstössen wurde immer wieder erwähnt, dass die Rechtsunsicherheit zu gross sei, um das dafür vorgesehene städtische Videoreglement (VR) im Alleingang mit griffigeren Massnahmen zur maschinellen Überwachung auszustatten. Dabei wurde immer wieder auf die Stadt Zürich verwiesen, welche sich bereits in einem Gesetzgebungsverfahren befinde. Nun hat die Stadt Zürich geliefert. Es gibt also keinen Grund mehr zu zuwarten. Der Gemeinderat wird aufgefordert Gesichtserkennung und Massenüberwachung gesetzlich zu regeln.

Bern, 05. Dezember 2024

Erstunterzeichnende: Raffael Joggi, David Böhner, Matteo Micieli, Muriel Graf

Mitunterzeichnende: Mirjam Roder, Christoph Leuppi, Michael Ruefer, Matthias Humbel, Bernadette Häfliger, Sofia Fisch, Paula Zysset, Ronja Rennenkampff, Nora Joos, Katharina Gallizzi, Seraphine Iseli, Esther Meier, Anna Leissing, Mirjam Arn, Michael Burkard, Anna Jegher, Lukas Gutzwiller, Emanuel Amrein, Lukas Wegmüller, Halua Pinto de Magalhães, Chandru Somasundaram, Johannes Wartenweiler, Lena Allenspach, Bettina Stüssi

Antwort des Gemeinderats

Vorbemerkungen

Gemäss Art. 2 des städtischen Reglements über die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund sowie zum Schutz öffentlicher Gebäude (Videoreglement; VR; SSSB 551.2) entscheidet der Stadtrat auf Antrag des Gemeinderats über den Einsatz einer Videoüberwachungsanlage an öffentlichen Orten und zum Schutz öffentlicher Gebäude. Entsprechend wäre es dem Stadtrat anlässlich des Stadtratsgeschäfts um Bewilligung einer städtischen Videoüberwachungsanlage möglich, alle Punkte der vorliegenden Motion zu berücksichtigen. Für die Forderungen der vorliegenden Motion

eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, wäre entsprechend nicht notwendig, da der Stadtrat bei vorhandenem politischem Willen in Stadtratsgeschäft um Bewilligung der Videoüberwachungsanlag, die Forderungen der Motionär*innen ohnehin berücksichtigen könnte.

Aufgrund des aufwendigen Bewilligungsverfahrens für eine Videoüberwachungsanlage eines städtischen Organs, ist die Videoüberwachung an öffentlichen Orten in der Stadt Bern und zum Schutz städtischer Gebäude bislang eine Randerscheinung. So gelangten Videoüberwachungsprojekte bislang entweder nicht bis zu einem Beschluss des Stadtrats oder es fehlte von Anfang an ein politischer Wille zur Etablierung einer Videoüberwachung. Sehr oft war der begrenzte Nutzen, das aufwändige Verfahren oder die Kosten ein ausschlaggebender Grund, um von einer Videoüberwachung abzusehen.

Dem Gemeinderat ist bewusst, dass die Stadt Zürich die von den Motionär*innen geforderten Punkte in die städtische Datenschutzverordnung (DSV; AS-Nr. 236.100) aufgenommen hat. So hält Art. 9bis Abs. 1 DSV fest, dass bei der Videoüberwachung keine Technologie eingesetzt wird, die eine automatisierte Identifikation von Personen ermöglicht (Punkt 1 der vorliegenden Motion). Weiter wird in Art. 9bis Abs. 2 DSV festgehalten, dass durch Videoüberwachung erlangte Aufnahmen nicht verwendet werden dürfen zur automatisierten Identifikation von Personen und beim Einsatz automatisierter Erkennungssystem (Punkt 2 der vorliegenden Motion). Zudem wird durch Art. 9bis Abs. 3 DSV vorgeschrieben, dass die Übermittlung und die Aufbewahrung von Bildern mit einer Verschlüsselung nach dem Stand der Technik erfolgen muss und Geräte, die eine solche Verschlüsselung nicht unterstützen, nicht weiter eingesetzt werden dürfen (Punkt 3 der vorliegenden Motion). Schliesslich wird in Art. 9 Abs. 2 DSV festgehalten, dass die Verhinderung oder Ahndung geringfügiger strafbarer Handlungen kein hinreichender Grund ist, um Videoüberwachung einzusetzen (Punkt 4 der vorliegenden Motion).

Mittels vorliegend zu behandelnder Motion wird folglich verlangt, was in der Stadt Zürich geltendes Recht ist. Die obengenannten Bestimmungen der zürcherischen Datenschutzverordnung haben jedoch keine allgemeine Gültigkeit, sondern stehen im Kapitel II.C der Datenschutzverordnung mit dem Titel «Videoüberwachung durch öffentliche Organe». In den Materialien zur Datenschutzverordnung der Stadt Zürich wird entsprechend festgehalten, dass der Anwendungsbereich, der in der Datenschutzverordnung zu regelnden Videoüberwachung, eingeschränkt sei. Er beziehe sich in erster Linie auf Grundstücke bzw. Gebäude und Anlagen der Stadtverwaltung (beispielsweise Eingänge oder Innenräume von Verwaltungsgebäuden, Wohnsiedlungen usw.), unabhängig davon, ob es sich dabei um Verwaltungs- oder Finanzvermögen handle.[1] Die Stadt Bern fragte denn auch bei der Datenschutzstelle der Stadt Zürich nach, welche Videoüberwachungen unter vorerwähntes Kapitel II.C der Datenschutzverordnung fallen, woraufhin diese ausführte, dass unter jenes Kapitel nur die Kameras der öffentlichen Organe, welche der Stadt Zürich zuzuordnen sind, fielen.

Folglich hat die Stadt Zürich zwar die von den Motionär*innen geforderten Punkte in ihre Datenschutzverordnung aufgenommen, diese haben jedoch keine allgemeine Gültigkeit, sondern gelten nur für diejenigen Videoüberwachungen, welche der Stadt Zürich zuzuordnen sind. Der Gemeinderat geht hingegen aufgrund des Wortlauts der vorliegenden Motion davon aus, dass die Motionär*innen eine Reglementänderung fordern, welcher allgemeine Gültigkeit zukommt, sprich für alle Videoüberwachungsanlagen auf Boden der Stadt Bern gilt, unabhängig davon, ob der Betreiber der Videoüberwachungsanlage eine Privatperson oder ein kommunales, kantonales oder eidgenössisches Organ ist.
In den nachfolgenden Antworten zu den einzelnen Punkten der Motion wird erläutert, ob die Stadt Bern unter Berücksichtigung des übergeordneten Rechts, die seitens Motionär*innen geforderten

[1] Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat vom 7. Dezember 2022 (GR Nr. 2022/629), S. 5.

Bestimmungen zur Videoüberwachung erlassen kann und inwiefern den entsprechenden Regelungen Gültigkeit zukommen und welchen Nutzen eine solche bringen würde.

Zu Punkt 1:

Der Gemeinderat geht davon aus, dass die Motionär*innen unter einer Videoüberwachung, die eine automatisierte Identifikation von Personen erlaubt, eine Echtzeit-Gesichtserkennung (sogenannter Live Scan) verstehen. Eine derartige automatisierte Gesichtserkennung stellt einen schweren Eingriff in das Grundrecht auf informelle Selbstbestimmung dar.[2] Ein schwerer Grundrechtseingriff ist einzig unter den Voraussetzungen von Art. 36 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) zulässig, wonach namentlich eine gesetzliche Grundlage in einem formellen Gesetz nötig ist. Derzeit gibt es jedoch keine gesetzliche Grundlage, die eine Echtzeit-Gesichtserkennung zulassen würde.[3] Folglich handelt es sich beim sogenannten Live Scan um eine Technik, welche in der Schweiz von keinem öffentlichen Organ – und somit auch nicht von der Stadt Bern – angewandt werden darf.

Videoüberwachungsanlagen, die keinem öffentlichem Organ zuzuordnen sind – namentlich diejenigen von Privatpersonen – kann die Stadt Bern nicht regulieren. Wenn eine Privatperson in seinem Haus ein Überwachungssystem einsetzen möchte, welches beispielsweise die Gesichter seiner Familienangehörigen erkennt, gilt es die diesbezüglichen Freiheitsrechte der Privatperson zu respektieren. Problematische Fälle können sich bei Videoüberwachungsanlagen von Privatpersonen grundsätzlich dann ergeben, sollte ein derartiges Überwachungssystem den öffentlichen Grund (mit-)erfassen. In einem solchen Fall bestünde die Problematik der Überwachung des öffentlichen Grundes durch Privatpersonen. Dies ist jedoch eine datenschutzrechtliche Problematik und wird im Bundesgesetz über den Datenschutz (Datenschutzgesetz; DSG; SR 235.1) bereits geregelt.

Fazit

Gestützt auf obenstehende Ausführungen ist somit festzuhalten, dass keine Notwendigkeit besteht, auf kommunaler Stufe etwas zu verbieten, das weder der Stadt noch dem Kanton oder dem Bund erlaubt ist. Sollte der Stadtrat jedoch eine derartige Regelung wünschen, um sich in dieser Angelegenheit zu positionieren, so spricht nichts dagegen, für stadteigene Kameras ein entsprechendes Verbot in das kommunale Recht aufzunehmen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass eine derartige Regelung im Alltag derzeit keinen Nutzen hat, da keine rechtliche Grundlage besteht, welche es den Behörden erlauben würde, einen sogenannten Live Scan einzusetzen. Aufgrund mangelnden Nutzens einer entsprechenden Regelung empfiehlt der Gemeinderat diesen Punkt der Motion abzulehnen.

Zu Punkt 2:

Der Gemeinderat geht aufgrund des Wortlauts der Motion davon aus, dass die Motionär*innen einen sogenannten Gesichtsbildabgleich verbieten möchten. Beim Gesichtsbildabgleich erfolgt der automatisierte Identifikationsprozess nicht in Echtzeit (Live Scan), sondern das System gleicht auf entsprechenden Befehl hin, gespeicherte Aufnahmen mit einer Datenbank auf Übereinstimmungen ab.

Vorweg sei festgehalten, dass das Bundesamt für Polizei (fedpol) im ersten Quartal 2027 im Rahmen des Projekts «AFIS2026» die Einführung eines Systems mit der Komponente für einen Ge-

[2] BGE 146 I 11 wird hier wohl analog Anwendung finden. Das Bundesgericht erwog in jenem Entscheid, dass das System der automatisierte Fahrzeugfahndung und Überwachung (AFV), mittels welchem Kontrollschild, Zeitpunkt, Standort, Fahrtrichtung und Fahrzeuginsassen automatisiert erhoben, mit anderen Datensammlung zusammengeführt und abgeglichen werden, ein schwerer Grundrechtseingriff darstellt.

[3] Vgl. die Informationen zum Projekt «AFIS2026» auf der Webseite von fedpol.

sichtsbildabgleich plant. Mittels dieses Systems wird das Gesichtsbild einer unbekannten Person mit den in der Datenbank gespeicherten Gesichtsbildern abgeglichen. Das System funktioniert grundsätzlich gleich, wie der bestens bekannte Fingerabdruckabgleich. In rechtlicher Hinsicht bildet Art. 354 Abs. 1 des schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) die gesetzliche Grundlage für die Registratur, die Speicherung und den Abgleich biometrischer erkennungsdienstlicher Daten und entsprechend auch für das Informationssystem «AFIS». Nach Art. 354 Abs. 1 StGB in Verbindung mit Art. 2 Bst. c der Verordnung über die Bearbeitung biometrischer erkennungsdienstlicher Daten (SR 361.1) dürfen daktyloskopische Daten und Spuren (z.B. Fingerabdrücke), Signalemente (Personenbeschreibungen) und insbesondere auch Gesichtsbilder untereinander abgeglichen werden.

Aus den obenstehenden Ausführungen ergibt sich, dass ein System, welches die Motionär*innen auf kommunaler Ebene verbieten möchten, auf nationaler Ebene bald eingeführt wird. Nachfolgend wird erläutert, was dies für die Umsetzung vorliegender Motion bedeutet.

Sollte die Stadt Bern der Forderungen der Motionär*innen nachkommen und sich für die stadteigenen Überwachungsanlagen ein Verbot auferlegen, gemäss jenem gespeicherten Aufnahmen nicht zur automatischen Identifikation oder beim Einsatz automatisierter Erkennungssysteme verwendet werden dürfen, so würde dies die Staatsanwaltschaft im Rahmen der Strafverfolgung nicht daran hindern, das durch städtische Kameras aufgezeichnete Bildmaterial gestützt auf die einschlägigen Bestimmungen der Schweizerischen Strafprozessordnung (Strafprozessordnung; StPO; SR 312.0) zu edieren und mittels dem «AFIS» Informationssystem automatisiert auszuwerten. Die Stadt Bern kann folglich aufgrund übergeordneten Rechts durch den Erlass von kommunalem Recht nicht verhindern, dass Bildmaterial, welches von städtischen Überwachungsanlagen aufgezeichnet wurde, mittels automatisierter Erkennungssysteme ausgewertet wird. Überdies sei hervorzuheben, dass für die städtischen Videoüberwachungsanlagen grundsätzlich die Bestimmungen von Art. 121 ff. PolG gelten und für die Auswertung des aufgezeichneten Videomaterials nicht die Stadt Bern, sondern gemäss Art. 127 Abs. 2 PolG die Kantonspolizei zuständig ist. Gemeindeorganen sind folglich grundsätzlich nicht zur Auswertung des Bildmaterials ermächtigt.[4] Der Kantonspolizei mittels kommunalen Bestimmungen Vorschriften zu machen, ist nicht stufengerecht und da die Forderung der Motionär*innen im Widerspruch zu höherrangiges Bundesrecht (vgl. die gemachten Ausführungen zu AFIS2026) steht, auch nicht möglich.

In diesem Zusammenhang ist auch daran zu denken, dass die Kantonspolizei auf Boden der Stadt Bern gestützt auf übergeordnetes Recht Videoüberwachungen anordnen kann. Die Anordnung von Videoüberwachungen durch die Kantonspolizei ist mannigfaltig.[5] Durch die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) wird der Polizei bei Vorliegen spezifischer Voraussetzungen beispielsweise erlaubt, Personen und Sachen an allgemein zugänglichen Orten verdeckt zu beobachten und dabei Bild- und Tonaufzeichnungen zu machen.[6] Auch das Polizeigesetz des Kantons Bern (PolG; BSG 551.1) erlaubt es der Kantonspolizei bei Vorliegen spezifischer Voraussetzungen zur Erkennung und Verhinderung von Verbrechen oder Vergehen oder zur Gefahrenabwehr Personen und Sachen an allgemein zugänglichen Orten verdeckt zu beobachten und dabei Bild- und Tonaufnahmen zu machen.[7] Die Auswertung des erlangten Bild- und Videomaterials erfolgt auch hier durch die Kantonspolizei[8],welche sich an die übergeordneten gesetzlichen Vorgaben zu halten hat. Aufgrund übergeordneten Rechts steht es der Stadt Bern somit einerseits nicht zu, der Kantonspolizei hinsichtlich des Einsatzes von Videoüberwachungen Vorschriften zu machen und andererseits kann die Stadt Bern der Kantonspolizei nicht verbieten, auf Boden der Stadt

[4] Vortrag des Regierungsrats vom 5. Juli 2017 zum Polizeigesetz, S. 58.
[5] Vgl. Art. 121 ff. PolG.
[6] Vgl. Art. 282 StPO.
[7] Vgl. Art. 118 PolG.
[8] Vgl. Art. 127 PolG.

Bern durch Videoüberwachung erlangtes Video- und Bildmaterial mit dem System «AFIS2026» automatisiert abzugleichen.

Weiter ist zu berücksichtigen, dass die Stadt Bern Privatpersonen den Einsatz automatisierter «Gesichts-Erkennungssysteme» nicht verbieten kann. Zu denken ist in diesem Zusammenhang beispielsweise an die derzeitigen Betriebssysteme für Mobiltelefone, welche in der Lage sind, die Gesichter der gemachten Bildaufnahmen den abgespeicherten Kontaktpersonen zuzuordnen. Ein derartiges Verbot würde in der Bevölkerung wohl nicht anerkannt werden und wäre auch nicht umsetzbar. Überdies kann die Stadt Bern mittels gesetzlicher Regelung nicht verhindern, dass die Staatsanwaltschaft im Rahmen der Strafverfolgung Bildmaterial von privaten Überwachungskameras (bspw. Bildmaterial von Überwachungskameras privater Liegenschaft) ediert und dies mittels des Informationssystems «AFIS2026» auswertet.

Fazit

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass selbst wenn sich die Stadt Bern vorschreiben würde, dass sie das durch stadteigene Kameras erlangte Bildmaterial nicht verwendet zur automatischen Identifikation von Personen und beim Einsatz automatisierter Erkennungssysteme, dies namentlich die Strafverfolgungsbehörden nicht daran hindern würde, das städtische Videomaterial bei gegebenen Voraussetzungen mittels dem Informatiksystem AFIS2026 automatisiert auszuwerten. Ein entsprechendes Verbot in einem kommunalen Reglement schützt somit durch städtische Überwachungskameras erlangtes Bildmaterial nicht vor einer automatisierten Auswertung durch kantonale oder eidgenössische Behörden. Jedoch gilt auch hier das zu Punkt 1 gezogene Fazit. Dies bedeutet, dass sofern seitens des Stadtrats ein Wunsch nach einer entsprechenden Regelung besteht, die Aufnahme des durch die Motion geforderten Verbots für städtische Behörden möglich wäre. Auch hier sei jedoch erwähnt, dass der praktische Nutzen mit dem derzeit gültigen übergeordnetem Recht kaum vorhanden ist. Wie bereits geschildert, ist nämlich gemäss Art. 127 Abs. 2 PolG für die Auswertung des Bildmaterials von städtischen Überwachungsanlagen grundsätzlich nicht die Stadt Bern, sondern die Kantonspolizei zuständig. Die Kantonspolizei hat sich bei der Auswertung des Videomaterials jedoch an die gesetzlichen Vorgaben von Bund und Kanton zu halten. Einen alltäglichen Nutzen hätte die Etablierung eines mit der Motion geforderten städtischen Verbots somit lediglich für diejenigen Kameras, welche nicht unter die Art. 121 ff. des Polizeigesetzes fallen. Dies würde vermutungsweise nur Kameras betreffen, die nicht zu Überwachungszwecken installiert wurden, sondern bzw. zum Zwecke der Verkehrszählung und dergleichen. Aufgrund des derzeit kaum vorhandenen Nutzens einer derartigen Regelung, empfiehlt der Gemeinderat auch diesen Punkt der Motion abzulehnen.

Zu Punkt 3

Jener Punkt der Motion fordert, dass die Übermittlung und die Aufbewahrung von Bildern mit einer Verschlüsselung nach dem Stand der Technik zu erfolgen hat und Geräte, die eine solche Verschlüsselung nicht unterstützen, nicht weiter eingesetzt werden. Jener Punkt der Motion trägt somit der Datensicherheit Rechnung.

Vorweg sei festgehalten, dass Videoüberwachungsanlagen von Bundesorganen und Privatpersonen unter das Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) fallen. Entsprechend haben jene Videoüberwachungsanlagen in datenschutzrechtlicher Hinsicht die Bestimmung des DSG und der dazugehörigen Verordnungen zu beachten.

Für Videoüberwachungsanlagen die der Kanton Bern oder die Stadt Bern betreibt, müssen – wie bereits erwähnt – die Bestimmungen von Art. 123 ff. des Polizeigesetzes des Kantons Bern (PolG; BSG 551.1) beachtet werden. Dem Regierungsrat kommt dabei die Kompetenz zu, die organisatorischen und technischen Massnahmen zum Datenschutz, welche beim Einsatz von Videoüberwa-

chungsanlagen einzuhalten sind, durch Verordnung zu regeln (Art. 128 Abs. 1 Bst. f PolG). In der Polizeiverordnung des Kantons Bern (PolV; BSG 551.111) wird in Art. 54 diesbezüglich festgehalten, dass die zuständige Behörde bzw. die Inhaberinnen und Inhaber des Hausrechts die nötigen technischen und organisatorischen Massnahmen für den Schutz der Personendaten vor dem Zugriff unbefugter Personen sowie für eine sichere und verschlüsselte Übermittlung der Daten an die Kantonspolizei zu sorgen hat (Abs. 2). Die Kantonspolizei bestimmt die zu treffenden Massnahmen gestützt auf eine Risikoanalyse nach Massgabe des Stands der Technik und bewährter Normen. Sie erlässt die zur Umsetzung der Massnahmen erforderlichen Richtlinien und Weisungen und macht sie in geeigneter Weise zugänglich (Abs. 3). Zusätzlich wird in Abs. 4 festgehalten, dass im Übrigen die Bestimmungen der kantonalen Datenschutzgesetzgebung gelten. Die kantonale Datenschutzverordnung (DSV; 152.040.1) auferlegt in Art. 4 und Art. 5 denjenigen Behörden, die Personendaten bearbeiten, zwecks Gewährleistung des Datenschutzes technische und organisatorische Massnahmen. Hierbei wird unter anderem vorgeschrieben, dass bei der Bekanntgabe und somit auch der Übermittlung von Personendaten, zu verhindern ist, dass die Daten unbefugt gelesen, kopiert, verändert und gelöscht werden können. Folglich fordern bereits die Polizeiverordnung und die Datenschutzverordnung eine Verschlüsselung der Daten. Überdies enthält das kantonale Datenschutzgesetz (KDSG; BSG 152.04) in Art. 17a Abs. 1 die Pflicht zur Vorabkontrolle, wenn eine Behörde beabsichtigt, Personendaten einer grösseren Anzahl von Personen elektronisch zu bearbeiten. Die beabsichtigte Datenbearbeitung wird der Aufsichtsstelle zur Stellungnahme unterbreitet, wenn technische Mittel mit besonderen Risiken für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen eingesetzt werden (Art. 17a Abs. 1 Bst. d KDSG). Bei der Videoüberwachung nach Art. 123 ff. PolG handelt es sich um eine Datenbearbeitung, welche der Aufsichtsstelle zur Vorabkontrolle zu unterbreiten ist (vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. d DSV). Die Aufsichtsstelle prüft in der Vorabkontrolle, ob die Datensicherheit gewährleistet ist. Eine ausreichend gesicherte Übertragung und Speicherung von Videodaten wird von der Aufsichtsstelle, namentlich der Fach- und Aufsichtsstelle Datenschutz FADS, in ihren Vorabkontrollen regelmässig verlangt. Nach aktuellem Stand der Technik bedeutet dies, dass solche Daten i.d.R. verschlüsselt übertragen und gespeichert werden müssen. Die abgeschlossene Vorabkontrolle ist Voraussetzung für die Erteilung der Bewilligung für die Videoüberwachungsanlage.

Fazit

Aus obenstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Datensicherheit von Überwachungsanlagen, welche die Stadt Bern betreibt, durch die Bestimmungen im kantonalen Polizeigesetz sowie im kantonalen Datenschutzgesetz und der Vorabkontrolle durch die FADS gewährleistet wird. Folglich ist die Datensicherheit gewährleistet, auch wenn die Stadt Bern den Punkt 3 der vorliegenden Motion nicht umsetzt. Grundsätzlich spricht jedoch aus Sicht des Gemeinderats bei einem entsprechenden Bedürfnis des Stadtrats auch hier nichts dagegen, diesen allgemeinen Grundsatz für städtische Überwachungskameras auf kommunaler Stufe festzuhalten. Der Gemeinderat gibt jedoch zu bedenken, ob die explizite Nennung einer bestimmten Technologie, vorliegend die «Verschlüsselung» der Daten dem Datenschutz dienlich ist. Damit würde die Wahl geeigneter Sicherheitsmassnahmen eingeschränkt, was sich für den Datenschutz auch negativ auswirken könnte. So wäre eine solche Bestimmung im Falle einer in eine andere Richtung gehenden technischen Entwicklungen für die Anpassung von Überwachungsanlagen an diesen neuen Stand der Technik allenfalls sogar hinderlich. Der Gemeinderat würde daher bei einer allfälligen Umsetzung des entsprechenden Punktes der Motion eine technologieneutrale Formulierung vorschlagen, wie dies beispielweise in der kantonale Datenschutzverordnung gemacht wird. Da allerdings, wie obenstehend dargelegt, die Datensicherheit beim Einsatz einer Videoüberwachungsanlage durch diverse Bestimmungen und Verfahren gewährleistet ist und die Umsetzung des entsprechenden Punktes der Motion keinen Mehrwert bringt, empfiehlt der Gemeinderat auch diesen Punkt der Motion abzulehnen.

Zu Punkt 4
Die Motionär*innen fordern, eine gesetzliche Bestimmung zu erlassen, gemäss welcher es untersagt ist, zur Verhinderung oder Ahndung geringfügiger strafbarer Handlungen Videoüberwachungen einzusetzen.

Wann die Schwelle einer geringfügigen strafbaren Handlung, bzw. eines Bagatelldelikts, überschritten wird, lassen die Motionär*innen offen. Auf eine strafrechtliche Deliktsbeschreibung (Übertretung, Vergehen, Verbrechen) wird somit verzichtet. Ob der Stadt Bern Gesetzgebungskompetenz bzw. Gemeindeautonomie zusteht, eine Bestimmung zu erlassen, welche eine Videoüberwachung zur Verhinderung oder Ahndung geringfügigen Delikten verbietet, bedarf der genaueren Betrachtung. Grundsätzlich ist in der Rechtssetzung eine Gemeinde dort autonom, wo sie zur Selbstbestimmung ermächtig ist, das übergeordnete Recht also keine oder keine abschliessende Regelung enthält und der Gemeinde demzufolge eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit belässt.[9]

Gemäss den für die Gemeinden verbindlichen Bestimmungen des kantonalen Polizeigesetzes ist es den Gemeinden in zwei Fällen erlaubt, Videoüberwachungen einzusetzen. Zum einem können die Gemeinden zur Verhinderung und Ahndung von Straftaten mit Zustimmung der Kantonspolizei an einzelnen öffentlichen und allgemein zugänglichen Orten, an denen Straftaten begangen worden sind oder an denen mit Straftaten zu rechnen ist, Videoüberwachungsgeräte einsetzen (Art. 123 Abs. 1 PolG). Andererseits können die Inhaberinnen und Inhaber des Hausrechts von kommunalen Gebäuden sowie die Betreiberinnen und Betreiber von kommunalen Anlagen nach Rücksprache mit der Kantonspolizei innerhalb und ausserhalb der kommunalen Gebäude und Anlagen Videoüberwachungsgeräte einsetzen, sofern ein erhöhtes Schutzbedürfnis besteht und soweit dies zum Schutz der Gebäude und Anlagen sowie ihrer Benutzerinnen und Benutzer erforderlich ist (Art. 124 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 PolG).

Die vorerwähnten Bestimmungen des kantonalen Polizeigesetzes sind als sogenannte «Kann-Bestimmungen» ausgestaltet. Die Gemeinden sind entsprechend bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen ermächtigt, eine Videoüberwachungsanlage einzusetzen, müssen dies – ausserhalb des Anwendungsbereichs der sogenannten «Lex Reitschule» gemäss Art. 124a PolG – aber nicht zwingend tun. Der Stadt Bern steht es somit grundsätzlich frei, auf den Einsatz einer Videoüberwachung zu verzichtet und entsprechend kommt ihr in jenem Bereich eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit zu. Es steht der Stadt Bern entsprechend offen, restriktivere Voraussetzungen für die Anordnung einer Videoüberwachung vorzusehen als jene im kantonalen Polizeigesetz. Ob das Verbot, eine Videoüberwachungsanlage zur Verhinderung oder Ahndung geringfügiger strafbaren Handlungen einzusetzen, überhaupt restriktiver wäre als die in Art. 123 und 124 des kantonalen Polizeigesetz statuierten Voraussetzungen, ist ohnehin fraglich. So setzt Art. 123 Abs. 1 PolG voraus, dass die Videoüberwachung der Verhinderung oder Ahndung von Straftaten dienen muss. Unter Einhaltung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes wird es bei der Anwendung dieser Bestimmung kaum zulässig sein, Videoüberwachungsanlagen zwecks Verhinderung von Bagatelldelikten einzusetzen. Art. 124 PolG setzt hingegen ein erhöhtes Schutzbedürfnis des kommunalen Gebäudes oder der Anlagen voraus. Die blosse Gefahr, der Verwirklichung eines Bagatelldelikts, würde unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes auch hier kaum ausreichen, um eine Videoüberwachung anzuordnen. Letzen Endes kann aber die Frage, ob ein Einsatzverbot von Videoüberwachungen zwecks Verhinderung und Ahndung von geringfügigen strafbaren Handlungen eine unzulässige Einschränkung der Art. 123 und Art. 124 darstellen würde, offenbleiben, da jene Bestimmungen die Stadt Bern lediglich ermächtigen unter gewissen Voraussetzungen eine Videoüberwachung einzusetzen und nicht dazu verpflichte (Kann-Bestimmung).

[9] Vgl. Nuspliger, Mäder, Bernisches Staatsrecht, 4. Aufl., Bern 2012, S. 94.

Fazit

Als Fazit ist somit festzuhalten, dass sich die Forderung der Motionär*innen für Videoüberwachungsanlagen, welche die Stadt Bern betreibt, grundsätzlich umsetzen liesse. Aus Gründen der Rechtssicherheit würde jedoch der Gemeinderat empfehlen, die Verwendung von strafrechtlichen Deliktsbezeichnungen (Verbrechen, Vergehen und Übertretung) in eine allfällige Bestimmung aufzunehmen. So könnte beispielsweise festgehalten werden, dass Videoüberwachungen nur zur Verhinderung und Ahndung von Verbrechen und Vergehen sowie von Übertretungen, bei denen die daraus resultierenden negativen Auswirkungen eine vergleichbare Intensität erreichen, eingesetzt werden dürfen. Mit einer solcher Regelung würde klargestellt, dass für Übertretungen (minderschwere Delikte) grundsätzlich keine Videoüberwachungen eingesetzt werden, was in der Praxis zu weniger Diskussionen führen sollte. Natürlich kann es von diesem Grundsatz Ausnahmen geben, beispielsweise wenn die Übertretungen in ihrer Äufnung ein Ausmass erreichen, welches den Bagatellcharakter der strafbaren Handlung untergehen lässt. Mit einer derartigen Bestimmung würde jedoch auch der Begegnungen solcher Ausnahmen Rechnung getragen. Aufgrund dessen sich die Stadt Bern jedoch an den Grundsatz der Verhältnismässigkeit hält, ist die Gefahr, dass Videoüberwachungsanlagen zwecks Verhinderung und Ahndung von Bagatelldelikten eingesetzt werden, verschwinden klein. Überdies sei an dieser Stelle noch einmal daran erinnert, dass gemäss dem städtischen Videoreglement der Stadtrat auf Antrag des Gemeinderats über den Einsatz von Videoüberwachungsanlagen entscheidet. Der Stadtrat hat daher bereits heute die Kompetenz, den Antrag des Gemeinderats, um Bewilligung einer Videoüberwachungsanlage abzulehnen, sollte er der Auffassung sein, dass die zu bewilligende Überwachungskamera unverhältnismässig sei. Der alltägliche Nutzen bei der Umsetzung dieses Punktes der Motion wäre entsprechend sehr klein. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Gemeinderat auch diesen Punkt der Motion abzulehnen. Dies auch in Anbetracht des Umstandes, dass es der Stadt Bern nicht möglich ist, dem Kanton oder dem Bund entsprechende Vorschriften zu machen. Diese müssen sich an die jeweils für sie geltenden spezialgesetzlichen Vorschriften halten. Der Kanton Bern beispielsweise an die Art. 121 ff. des Polizeigesetzes. Weiter ist es der Stadt Bern nicht möglich, Privatpersonen den Gebrauch von Überwachungsanlagen zwecks Verhinderung oder Ahndung geringfügiger strafbarer Handlungen zu verbieten. Einerseits sind Privatpersonen nicht für die öffentliche Sicherheit und die Strafverfolgung zuständig und andererseits ist eine allfällige Mit(-erfassung) des öffentlichen Raumes durch eine private Videoüberwachungsanlage primär eine Problematik, welche bereits das Bundesgesetzes über den Datenschutz regelt.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Keine

Antrag

1. Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion abzulehnen. Er ist jedoch bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

2. Die Antwort gilt in diesem Fall gleichzeitig als Prüfungsbericht.

Bern, 4. Juni 2025

Der Gemeinderat