2024.SR.0014

Interfraktionelle Motion SP/JUSO, GB/JA, GFL/EVP, AL/PdA (Bernadette Häfliger, SP/Lea Bill, GB/Francesca Chukwunyere, GFL/Raffael Joggi, AL): Bewilligungspflicht für private Kameraüberwachung im öffentlichen Raum

Videoüberwachungen von Privaten unterstehen dem eidgenössischen – und nicht dem kantonalen – Datenschutzgesetz (DSG, SR 235.1). Eine Videoüberwachung von Personen im privaten Bereich ist nur zulässig, wenn sie rechtmässig ist (Art. 6 DSG). Dazu ist gemäss Art. 31 DSG entweder eine ausdrückliche und freiwillige Einwilligung der überwachten Person oder ein überwiegendes privates oder öffentliches Interesse notwendig. Ein Rechtfertigungsgrund kann zudem eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage sein. In jedem Fall muss eine Überwachung auch im privaten Bereich jedoch verhältnismässig bleiben. Um dem Prinzip der Verhältnismässigkeit nachzukommen, dürfen Videokameras 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.
Private Videoüberwachungen im öffentlichen Raum allerdings sind nur ausnahmsweise in einem sehr beschränkten Rahmen zum Schutz höherrangiger Rechtsgüter zulässig. Im Weiteren muss für alle Personen klar ersichtlich sein, wer für die angebrachte Kamera verantwortlich zeichnet. Betroffene können jederzeit verlangen, kostenlos Einsicht in die Aufzeichnungen zu erhalten (Art. 25 DSG), und dass unrechtmässig erstellte Aufnahmen gelöscht werden. Weiter müssen Bilder vernichtet oder anonymisiert werden, sobald sie zum Zweck einer allfälligen Bearbeitung nicht mehr erforderlich sind.
Die Videoüberwachung durch Private im öffentlichen Raum muss als gesteigerter Gemeingebrauch qualifiziert werden und dürften regelmässig unzulässig sein. Gemäss dem kantonalen Polizeigesetz ist die Verwaltung des öffentlichen Grundes wie auch die Bewilligungspflicht zu seiner Nutzung ausschliesslich Sache der Gemeinden (Art. 10a PolG). Somit obliegt es der Stadt Bern, eine Bewilligungspflicht für private Kameraüberwachung im öffentlichen Raum einzuführen. Aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben darf eine Bewilligung nur erteilt werden, wenn kein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse dagegenspricht. Alternativ wäre auch ein baurechtliches Vorgehen denkbar, wobei die Baupolizei einschreiten könnte, sofern Kameras, die den öffentlichen Raum überwachen, eine unzulässige raumwirksame Tätigkeit entwickeln würden.
Im Rahmen der digitalen Transformation geht es darum, die persönliche Freiheit und den Datenschutz neu zu definieren. Mit kommunalen Massnahmen und Regelungen kann dem erhöhten Bedürfnis der Bürgerinnen nach Datenschutz Nachdruck verschafft werden. Die Eingriffe in die persönliche Freiheit müssen so weit als möglich beschränkt werden. Das eidgenössische Datenschutzgesetz setzt einen nicht abschliessenden Rahmen, welcher von den Gemeinden konkretisiert werden soll.

Der Gemeinderat wird höflich aufgefordert, die notwendigen rechtlichen Grundlagen zu schaffen, die mindestens folgende Punkte enthalten:

1. Eine Bewilligungspflicht, mit der die Rechtmässigkeit privater Videoüberwachungen im öffentlichen Raum sichergestellt wird.
2. Die Einführung eines öffentlich zugänglichen Registers sowie die Pflicht zur Eintragung von privaten Überwachungskameras.
3. Die Schaffung eines städtischen Beratungs- und Schlichtungsangebots für Bürger*innen, welche von unzulässiger privater Überwachung betroffen sind.

Bern, 18. Januar 2024
Erstunterzeichnende: Bernadette Häfliger, Lea Bill, Francesca Chukwunyere, Raffael Joggi
Mitunterzeichnende: Franziska Geiser, Dominic Nellen, Esther Meier, Anna Leissing, Mirjam Arn, Ursina Anderegg, Katharina Gallizzi, Seraphine Iseli, Sarah Rubin, Mahir Sancar, Anna Jegher, Nora Joos, Paula Zysset, Sara Schmid, Lukas Wegmüller, Fuat Köçer, Halua Pinto de Magalhães, Chandru Somasundaram, Bettina Stüssi, Johannes Wartenweiler, Lena Allenspach, Barbara Keller, Laura Binz, Michael Sutter, Szabolcs Mihalyi, Nicole Silvestri, Barbara Nyffeler, Judith Schenk

Antwort des Gemeinderats

Der Inhalt der vorliegenden Motion betrifft inhaltlich einen Bereich, der in der gemeinderätlichen Zuständigkeit liegt. Soweit es vorliegend um die Einführung einer Bewilligungspflicht für gesteigerten Gemeingebraucht geht, ist der Gemeinderat gestützt auf Artikel 100 Absatz 2 Buchstabe c der Gemeindeordnung der Stadt Bern (GO; SSSB 101.1) zuständig, eine entsprechende Regelung zu erlassen.

Einleitende Bemerkungen

Vorweg sei festgehalten, dass der Gemeinderat die Auffassung der Motionär*innen teilt, dass private Videoüberwachungen im öffentlichen Raum einen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte darstellen. Unbestritten ist das Schutzbedürfnis der möglicherweise Betroffenen. Jedoch wäre die Einführung einer Bewilligungspflicht für private Videokameras, deren Kontrolle, Durchsetzung und Sanktionierung mit erheblichen finanziellen Aufwendungen für die Stadt verbunden, um eher als leicht zu qualifizierende Persönlichkeitsverletzungen einzudämmen. Ob die Eindämmung dieser Persönlichkeitsverletzungen die enormen finanziellen Aufwendungen auf Seiten der Stadt rechtfertigen würde, ist eher zu negieren. Der Gemeinderat möchte die Motionär*innen darauf aufmerksam machen, dass der Finanzhaushalt wirtschaftlich, konjunktur- und verursachergerecht zu führen ist (Art. 135 Abs. 1 GO) und er es in wirtschaftlicher Hinsicht als unverhältnismässig erachtet, die in der Motion geforderten Massnahmen mit deren Vollzugsfolgen umzusetzen.

Der Gemeinderat hatte bereits mehrfach Gelegenheit, sich im Rahmen von parlamentarischen Vorstössen zur gleichen Thematik im Stadtrat zu äussern. Insbesondere erwähnt sei der jüngste Vorstoss «Dringliches Postulat Fraktion SP/JUSO (Bernadette Häfliger/Yasemin Cevik, SP): Kameraüberwachung des öffentlichen Raums durch Private, 2018.SR.000185)». Mit jenem Postulat wurde namentlich verlangt, die Einführung eines öffentlich zugänglichen Registers und die Eintragungspflicht für private Überwachungskameras sowie die Schaffung von Regelungen und Kontrollmöglichkeiten für private Überwachungs- und Videokameras zu prüfen. Inhaltlich entspricht somit jenes Postulat den Punkten 1 und 2 der vorliegenden am 18. Januar 2024 eingereichten Interfraktionellen Motion. Im Prüfungsbericht zu vorerwähntem Postulat erläuterte der Gemeinderat, dass die Videoüberwachung durch Private eine Bearbeitung von Personendaten darstelle. Die Bearbeitung von Personendaten durch Private jedoch in den Geltungsbereich des Bundesgesetzes über den Datenschutz falle, womit es der Stadt an der Kompetenz fehle, ein öffentliches Register mit einer entsprechenden Eintragungspflicht oder weitergehende Regelungen und Kontrollmöglichkeiten zu schaffen. Mit SRB 2024-95 vom 29. Februar 2024 hat der Stadtrat vorerwähnten Prüfungsbericht des Gemeinderats gutgeheissen. Der Stadtrat hat sich entsprechend erst kürzlich mit den Fragestellungen, welche die nun zu beantwortende Motion aufwirft, befasst. In Hinblick darauf, dass vorerwähnter vom Stadtrat gutgeheissener Prüfungsbericht noch unter der Geltung des zwischenzeitlich aufgehobenen Bundesgesetzes vom 19. Juni 1991 über den Datenschutz ausgearbeitet wurde und am 1. September 2023 das totalrevidierten Bundesgesetz vom 25. September 2020 über den Datenschutz (Datenschutzgesetz: DSG; SR 235.1) in Kraft getreten ist, sowie an-

gesichts der wiederholten politischen Fragestellungen in diesem Bereich, erklärt sich der Gemeinderat bereit, zu den inhaltlich bereits im obengenannten Prüfungsbericht behandelten Fragestellungen, nun erneut und eingehend Stellung zu nehmen.

Zu Punkt 1:

Regelung im Bundesgesetz über den Datenschutz (Datenschutzgesetz: DSG; SR 235.1)

Gemäss Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a des Bundesgesetzes über den Datenschutz (Datenschutzgesetz: DSG; SR 235.1) erstreckt sich dessen persönlicher und sachlicher Geltungsbereich auf die Bearbeitung von Personendaten natürlicher Personen durch private Personen.

Unter dem Bearbeiten von Personendaten ist nach Artikel 5 Buchstabe d DSG jeder Umgang mit Personendaten zu verstehen, unabhängig von den angewandten Mitteln und Verfahren, insbesondere das Beschaffen, Speichern, Aufbewahren, Verwenden, Verändern, Bekanntgeben, Archivieren, Löschen oder Vernichten von Daten. Personendaten sind alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person beziehen (Art. 5 Bst. a DSG). Dazu gehören auch Bilder, ohne dass es auf die Beschaffenheit des Datenträgers ankommt. Entscheidend ist, dass sich die Angaben einer Person zuordnen lassen.

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung fällt die Aufzeichnung von Bildern durch eine Videoüberwachungsanlage, die es erlaubt, bestimmte Personen zu identifizieren, unbestreitbar in den Anwendungsbereich des Datenschutzgesetzes.[1] Zum gleichen Schluss kommt der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftrage (nachfolgend: EDÖB), welcher auf seiner Webseite festhält, dass derjenige, der Menschen so aufnimmt, dass sie identifizierbar sind, Personendaten bearbeitet und deshalb das Datenschutzgesetz berücksichtigen muss.[2]

Als Zwischenfazit sei somit festgehalten, dass private Videoüberwachung im öffentlichen Raum in den Anwendungsbereich des DSG fallen. In jener Hinsicht ist somit den Motionär*innen beizupflichten. Eine Videoüberwachung durch Private im öffentlichen Raum kann bei gegebenen Umständen aus Sicht des Gefilmten somit eine Persönlichkeitsverletzung darstellen.[3]

Das DSG sieht vor, dass Persönlichkeitsverletzungen aufgrund der Verletzung von datenschutzrechtlichen Bestimmungen mittels den Klagen zum Schutz der Persönlichkeit nach den Artikeln 28, 28a sowie 28g–28l des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) geltend zu machen sind (vgl. Art. 32 Abs. 2 DSG). Somit qualifiziert der Bundesgesetzgeber mittels dem DSG die Videoüberwachung im öffentlichen Raum durch Private grundsätzlich als Persönlichkeitsverletzung – und mithin als zivilrechtliches Problem – und verweist für die Beseitigung derartiger Verletzung zugleich auf den Zivilweg.[4] Die Frage, ob diese Regelung abschliessend ist oder den Gemeinden noch ein gesetzgeberischer Spielraum zukommt, ist umstritten. Klar ist jedoch, dass ein gesetzgeberisches Tätigwerden der Stadt Bern mit erheblichen Rechtsunsicherheiten behaftet wäre. Insbesondere besteht das Risiko, dass eine städtische Regelung im Widerspruch zum DSG steht, z.B.

[1] BGE 142 III 263, E. 2.2.1.
[2] Merkblatt des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragen «Videoüberwachung durch Private, Wann dürfen Private eine Videoüberwachung installieren?», abrufbar unter: «https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/de/home/datenschutz/ueberwachung_sicherheit/videoueberwachung-private.html».
[3] Vgl. hierzu auch das Merkblatt des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragen «Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Privatpersonen», abrufbar unter: https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/de/home/datenschutz/ueberwachung_sicherheit/uerberwachung-oeff-raum-private.html
[4] Vgl. auch Merkblatt des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragen «Videoüberwachung in der Nachbarschaft», abrufbar unter: https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/de/home/datenschutz/ueberwachung_sicherheit/videoberwachung_nachbarschaft.html

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 bedeutet, die so auch nicht bundesrechtskonform wäre.

Nebst dem das DSG eine private Videoüberwachung als Persönlichkeitsverletzung qualifiziert und hierfür auf den Zivilweg verweist, enthält es für «qualifizierte» Überwachung selbst eine Art «Bewilligungsverfahren». So hat gemäss Artikel 22 Absatz 1 und Absatz 2 DSG der Verantwortliche vorgängig eine sogenannte Datenschutz-Folgenabschätzung zu erstellen, wenn er systematisch umfangreiche öffentliche Bereiche überwachen möchte. Die Botschaft zum DSG nennt diesbezüglich als Beispiele die Überwachung einer Bahnhofshalle.[5] Funktionell zuständig zur Genehmigung der Datenschutz-Folgenabschätzung – und somit indirekt auch zur Genehmigung einer privaten Videoüberwachungsanlage, welche unter Artikel 22 DSG zu subsumieren ist – ist der EDÖB (vgl. Art. 23 Abs. 2 DSG). Somit besteht für gewisse private Videoüberwachungsanlagen des öffentlichen Raums bereits ein bundesrechtliches «Bewilligungsverfahren» beim EDÖB. Es könnte daher Kompetenzprobleme geben, wenn die Stadt seitens des EDÖB im Rahmen der Datenschutz-Folgeabschätzung bewilligte Überwachungskameras noch einmal bewilligt bzw. die Bewilligung verweigert. Wo die Grenze der «normalen» Überwachung zur «systematischen umfangreichen öffentlichen Überwachung» i.S.v. Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe b DSG verläuft, wird die Rechtsanwendung zeigen müssen. Auf kommunaler Stufe eine derartige Grenze zu ziehen, wäre mit grössten Unsicherheiten verbunden, da der EDÖB nicht an eine städtische Einteilung in kommunale und eidgenössische «Bewilligungsverfahren» i.S.v. Artikel 22 f. DSG gebunden wäre.

Fazit: Im DSG gibt es zahlreiche Regelungen betreffend die private Videoüberwachung des öffentlichen Raums. Zum einem sieht das DSG mittels Pflicht zur Erstellung einer Datenschutz-Folgeabschätzung für gewissen Videoüberwachungsanlagen eine Art Bewilligungsverfahren vor. Von Videoüberwachungskameras, welche im Rahmen einer Datenschutz-Folgeabschätzung bewilligt wurden, sollte keine Gefahr für die Persönlichkeitsrechte Privater mehr ausgehen. Zum anderen verweist das DSG für Videoüberwachungen, welche eine Persönlichkeitsverletzung darstellen auf den Zivilweg. Dem Gemeinderat ist bewusst, dass in der Lehre teilweise postuliert wird, dass den kommunalen Behörden ein Regelungsbereich hinsichtlich privater Videoüberwachungen im öffentlichen Raum zusteht[6]. Einen wissenschaftlichen Beitrag, der nach in Kraft treten des neuen DSG am 1. September 2023 erarbeitet wurde und diskutiert, wie es sich hinsichtlich der Kompetenzen zwischen dem EDÖB und Gemeinden bezüglich einer genehmigten Datenschutz-Folgeabschätzung und somit einer genehmigten Videoüberwachungsanlage verhält, ist dem Gemeinderat jedoch nicht bekannt. Der Gemeinderat geht davon aus, dass der Stadt selbst bei Qualifizierung einer privaten Videoüberwachungsanlagen als gesteigerter Gemeingebrauch (siehe nachfolgend) gestützt auf die umfangreichen Regelungen im DSG keine bzw. kaum Kompetenz zur Schaffung einer eigenständigen Bewilligungspflicht für die private Videoüberwachung im öffentlichen Raum zusteht.

Qualifikation privater Videoüberwachung des öffentlichen Raums als gesteigerter Gemeingebrauch

Gemäss Artikel 68 Absatz 1 des Strassengesetz (SG; BSG 732.11) liegt gesteigerter Gemeingebrauch vor, bei einer über den Gemeingebrauch hinausgehenden Benutzung einer öffentlichen Strasse. Die Lehre subsumiert unter gesteigerter Gemeingebrauch diejenige Benutzung einer öffentlichen Sache im Gemeingebrauch, die nicht mehr bestimmungsgemäss oder gemeinverträglich ist und andere Benutzer wesentlich einschränkt, aber nicht ausschliesst.[7] Typische Anwendungs-

[5] BBl 2017, S. 7061.
[6] LIZ FISCHLI-GIESSER; Private Videoüberwachung im kommunalen öffentlichen Raum, in Bulletin der Kantonalen Planungsgruppe Bern 3/2016, S. 92.
[7] Allgemeines Verwaltungsrecht, ULRICH HÄFELIN, GEORG MÜLLER, FELIX UHLMANN, 8. Aufl., 2020, Rz. 2274.

fälle gesteigerten Gemeingebrauchs sind entsprechend Kundgebungen oder Veranstaltungen, durch welche die öffentliche Sache physisch beansprucht wird.

Das Kantonsgericht Basel-Landschaft qualifizierte die Videoüberwachung eines Fusswegs mit Entscheid vom 27. September 2017 (810 17 72) als gesteigerter Gemeingebrauch. In der Lehre wird hingegen kontrovers diskutiert, ob die Videoüberwachung des öffentlichen Raums gesteigerten Gemeingebrauch darstellt oder nicht.

Fazit: Es ist juristisch nicht abschliessend geklärt, ob eine private Videoüberwachungsanlage, welche den öffentlichen Raum (mit-)filmt, gesteigerter Gemeingebrauch darstellt. Der Gemeinderat ist aufgrund dieser Rechtsunsicherheit der Auffassung, dass zumindest zuerst die Erfahrungen aus Zürich hinsichtlich ihrer neuen – noch nicht in Kraft befindliche – Datenschutzverordnung, welche eine entsprechende Bewilligungspflicht für private Videokameras vorsieht, abgewartet werden muss.

Der Gemeinderat möchte an dieser Stelle noch auf weitere Unsicherheiten mit dem kantonalen Polizeigesetz (PolG; BSG 551.1) aufmerksam machen. Dieses enthält Bestimmungen, welche in Konflikt mit einer Bewilligungspflicht für private Videoüberwachungsanlagen stehen könnten. So obliegt der Schutz privater Rechte (namentlich Persönlichkeitsrecht) grundsätzlich nur dann der Gemeinde, wenn Private ihre Rechte nicht eigenständig geltend machen können (vgl. Art. 8 Abs. 3 PolG). Den von einer privaten Videoüberwachung Betroffenen stehen allerdings zivilrechtliche Möglichkeiten offen, um ihre Persönlichkeitsrechte zu wahren, womit deren Schutz nicht der Gemeinde obliegt. Nichts anderes ergibt sich aus dem Prinzip der Subsidiarität gemäss Art. 11 PolG, wonach die Gemeinde nur zu handeln hat, wenn nicht eine andere Behörde (vorliegend sind es die Zivilgerichte) zuständig ist oder die zuständige Behörde nicht rechtzeitig handeln kann. Mit Blick auf Art. 8 Abs. 3 sowie Art. 11 des Polizeigesetzes scheint es dem Gemeinderat deshalb fraglich, ob er eine Bewilligungspflicht für private Videoüberwachungskameras einführen kann.

Baupolizeiliche Möglichkeiten

Gemäss Artikel 1a Absatz 1 des Baugesetzes (BauG; BSG 721.0) sind alle künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Bauten, Anlagen und Einrichtungen (Bauvorhaben), die in fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Nutzungsordnung zu beeinflussen, indem sie zum Beispiel den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen, baubewilligungspflichtig. Eine private Videoüberwachungsanlage wird die von Artikel 1a Absatz 1 BauG geforderte raumwirksame Intensität nicht erreichen und ist daher als baubewilligungsfreies Bauvorhaben gemäss Artikel 6 des Dekrets über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret: BewD; BSG 725.1) zu qualifizieren.

Die Baupolizeibehörde kann auch bei baubewilligungsfreien Bauten und Anlagen, welche die öffentliche Ordnung stören, die erforderlichen baupolizeilichen Massnahmen anordnen, insbesondere im Interesse der Sicherheit und Gesundheit sowie des Ortsbild-, Landschafts- oder Umweltschutzes (Art. 1b Abs. 3 BauG). Die Baupolizei ist Sache der zuständigen Gemeinbehörde (Art. 45 BauG). Gestützt auf Artikel 45 Absatz 2 Buchstabe c BauG kann somit die Stadt zwecks Beseitigung von Störungen der öffentlichen Ordnung auch bei baubewilligungsfreien Bauten Massnahmen ergreifen.

Gestützt auf Arttikel 45 BauG hat die Stadt bei Videoüberwachungen im öffentlichen Raum in der Vergangenheit denn auch gehandelt. So hat die zuständige Dienststelle bisher stets interveniert, wenn ihr Überwachungen des öffentlichen Raums durch Private bekannt wurden. Als jüngstes Beispiel ist die Videoüberwachung der Cuba Bar zu nennen, welche nach Intervention der Stadt umgehend demontiert wurde. Ein weiteres prominentes Beispiel waren die Videoüberwachungs-

kameras beim Hotel Schweizerhof, welche nach Intervention der zuständigen Dienststellen ebenfalls umgehend demontiert wurden. Der Stadt steht entsprechend unabhängig von der Schaffung einer kommunalen Bewilligungspflicht für private Videoüberwachungsanlagen ein baupolizeiliches Instrument zur Verfügung, um gegen eine unverhältnismässige Videoüberwachung im öffentlichen Raum vorzugehen.

Zu Punkt 2:
Einleitend sei festgehalten, dass der Stadtrat mit SRB 2024-95 vom 29. Februar 2024 einen Prüfungsbericht des Gemeinderats gutgeheissen hat, welcher sich genau zu dieser Thematik äusserte. An der in jenem Prüfungsbericht vertretene Auffassung des Gemeinderats zur Einführung eines öffentlichen zugänglichen Registers und der Eintragungspflicht für private Überwachungskameras hat sich seither nichts geändert. Es wird davon ausgegangen, dass auch im Stadtrat seither kein Meinungswechsel stattfand.

Vorweg sei festgehalten, dass die Einführung eines öffentlich zugänglichen Registers erst zur Debatte stehen kann, wenn die Schaffung einer Pflicht zur Eintragung von privaten Überwachungskameras auf kommunaler Ebene möglich ist.

Wie obenstehend erläutert (zu Punkt 1), hat der Bundesgesetzgeber im DSG die Videoüberwachung durch Privatpersonen im öffentlichen Raum ausführlich geregelt und der Stadt steht aufgrund der derogativen Kraft des Bundesrechts kaum bzw. keine Kompetenz zur Schaffung einer eigenständigen rechtlichen Regelung in jenem Bereich zu. Dies gilt nicht nur hinsichtlich der Einführung einer kommunalen Bewilligungspflicht für private Überwachungskameras, sondern auch bezüglich der Verpflichtung private Überwachungskameras in ein kommunales Register eintragen zu müssen. Mangels einer entsprechenden Eintragungspflicht im DSG ist davon auszugehen, dass der Bundesgesetzgeber – in seiner ausführlichen Reglementierung Eintragungspflicht privater Überwachungskameras in ein öffentliches Register etablieren wollte. Der Gemeinderat ist deshalb der Meinung, dass er Private nicht zur Eintragung von Videoüberwachungsanlagen verpflichten kann. Folglich erübrigt sich auch die Einführung eines entsprechenden Registers.

Zu Punkt 3:
Wie obenstehend erläutert, fällt die Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch eine Privatperson in den Anwendungsbereich des DSG. Auch dem ersten Satz des Motionstexts kann dies entnommen werden und sollte entsprechend unbestritten sein. Obenstehend (Zu Punkt 1) wurde überdies erläutert, dass eine Videoüberwachung bei gegebenen Umständen eine Persönlichkeitsverletzung darstellen kann. Sollte dies der Fall sein, verweist Artikel 32 Absatz 2 DSG zur Geltendmachung eines derartigen Anspruchs auf die Klagen gemäss Artikel 28 ff. ZGB und hält zugleich fest, dass auf dem Klageweg insbesondere verlangt werden kann, dass eine bestimmte Datenbearbeitung verboten wird (Bst. a) oder Personendaten gelöscht oder vernichtet werden (Bst. c). Der Bundesgesetzgeber stellt mittels des Verweises in Artikel 32 Absatz 2 DSG klar, dass eine Persönlichkeitsverletzung aufgrund der Verletzung datenschutzrechtlicher Bestimmungen eine zivilrechtliche Streitigkeit ist.

Für streitige Zivilsachen sind die Bestimmungen der Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO; SR 272) zu beachten (vgl. Art. 1 Bst. a ZPO). Gemäss Artikel 20 Buchstabe d ZPO ist für Klagen und Begehren nach dem Datenschutzgesetz vom 25. September 2020 das Gericht am Wohnsitz oder Sitz einer der Parteien zuständig. Hervorzuheben ist, dass bei Streitigkeiten nach dem DSG sowohl im Schlichtungsverfahren (vgl. Art. 113 Abs. 2 Bst. g ZPO) als auch in einem allfällig nachgelagerten Gerichtsverfahren (vgl. Art. 114 Bst. g ZPO) keine Gerichtskosten erhoben werden. Bevor es zu einem gerichtlichen Verfahren kommt, ist ein Schlichtungsverfahren durchzuführen (Art. 197 ZPO). Ein Schlichtungsverfahren wird durch ein Schlichtungsgesuch eingeleitet, welches bei der Schlichtungsbehörde auch mündlich zu Protokoll gegeben werden kann (Art. 202 Abs. 1

ZPO). An der Schlichtungsverhandlung wird die Schlichtungsbehörde versuchen, in formlosen Verhandlungen die Parteien zu versöhnen (Art. 201 Abs. 1 ZPO). Kommt es zu einer Einigung unter den Parteien, so nimmt die Schlichtungsbehörde einen Vergleich, eine Klageanerkennung oder einen vorbehaltlosen Klagerückzug zu Protokoll und lässt die Parteien dieses unterzeichnen (Art. 208 Abs. 1 ZPO). Ein Vergleich, eine Klageanerkennung oder ein vorbehaltloser Klagerückzug haben die Wirkung eines rechtskräftigen Entscheids (Art. 208 Abs. 2 ZPO).

Aus obenstehend zitierten Artikeln der ZPO ergibt sich, dass es bereits ein bundesrechtlich statuiertes Schlichtungsverfahren für Bürger*innen gibt, die von einer unzulässigen privaten Videoüberwachung betroffen sind. Den Kantonen und Gemeinden ist es daher untersagt, ein eigenständiges Schlichtungsverfahren für zivilrechtliche und mithin auch datenschutzrechtliche Streitigkeiten einzuführen, welches die Rechtswirkungen eines Schlichtungsverfahrens gemäss der ZPO entfalten würde.

Für Persönlichkeitsverletzungen von Bürger*innen der Einwohnergemeinde Bern, begangen durch die Missachtung von Bestimmungen des DSG, ist die regionale Schlichtungsbehörde Bern-Mittelland zuständig. Diese befindet sich örtlich in der Stadt Bern.

Der Stadt Bern steht kein Raum für die Schaffung eines mit richterlicher Kompetenz ausgestatteten städtischen Schlichtungsverfahren in zivilrechtlichen Angelegenheiten offen. Dies hat zur Folge, dass ein vor einer kommunalen Schlichtungsstelle abgeschlossener Vergleich nicht die Wirkung eines rechtskräftigen Entscheides hätte (entgegen Art. 208 Abs. 2 ZPO). Ein «kommunaler» Vergleich wäre lediglich eine privatrechtliche Vereinbarung zu deren Durchsetzung wiederum die Schlichtungsbehörde Bern-Mittelland aufgerufen werden müsste. Zwecks Verhinderung derartiger Leerläufe sowie der Laien-Freundlichkeit, des niederschwelligen Charakters, der Kostenlosigkeit des ZPO-Schlichtungsverfahrens in Belangen des DSG und des Umstands, dass sich die zuständige regionale Schlichtungsbehörde ohnehin in der Stadt Bern befindet, erachtet es der Gemeinderat nicht als sinnvoll, eine kommunale Schlichtungsbehörde zu etablieren, welcher mangels richterlicher Kompetenz ohnehin keine Entscheidungsbefugnis zustehen würde.

Der EDÖB erteilt betroffenen Personen auf Anfrage Auskunft darüber, wie sie ihre Rechte ausüben können (Art. 58 Abs. 1 Bst. d DSG). Auf jenen gesetzlichen Beratungsauftrag macht der EDÖB auf seiner Webseite explizit aufmerksam. Ein Beratungsangebot für Bürger*innen die von unzulässiger privater Überwachung betroffen sind, existiert daher bereits. Überdies hält der EDÖB in seinem auf seiner Webseite veröffentlichtem Merkblatt «Videoüberwachung durch Private, Wann dürfen Private eine Videoüberwachung installieren?»[8] fest, was Bürger*innen zu unternehmen haben, wenn sie das Gefühl haben, von einer unzulässigen Videoüberwachung betroffen zu sein bzw. wie der Gang zur Schlichtungsbehörde abläuft. Der Gemeinderat ist entsprechend der Meinung, die Stadt muss zum Schutz ihrer Bürger*innen keine zusätzlichen Beratungskapazitäten schaffen, da der EDÖB die zentralen Informationen in leicht verständlicher Sprache ohnehin auf seiner Webseite zur Verfügung stellt und darüber hinaus bei zusätzlichen Fragen als Anlaufstelle zur Verfügung steht.

Abschliessende Bemerkungen

[8] Merkblatt des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragen «Videoüberwachung durch Private, Wann dürfen Private eine Videoüberwachung installieren?», abrufbar unter: «https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/de/home/datenschutz/ueberwachung_sicherheit/videoueberwachung-private.html».

Die wiederholte Prüfung der Anliegen der Motionär*innen hat ergeben, dass betreffend die Umsetzung der geforderten Massnahmen, erhebliche Rechtsunsicherheiten hinsichtlich Vorliegens eines Regelungsspielraums besteht. Überdies ist fraglich, ob eine private Videoüberwachung des öffentlichen Raums gesteigerter Gemeingebrauch darstellt und die Stadt private Überwachungskameras aufgrund gesteigerten Gemeingebrauchs einer Bewilligungspflicht unterstellen darf. Aufgrund all jener Unsicherheiten ist der Gemeinderat der Auffassung, den Forderungen der Motionär*innen nicht nachkommen zu können. Nichtsdestotrotz hat der Gemeinderat Verständnis für die Anliegen der Motionär*innen, was er in der Vergangenheit mehrfach bewiesen hat. So hat der Gemeinderat bisher stets interveniert, wenn ihm unverhältnismässige Überwachungen des öffentlichen Raums durch Private bekannt wurden. Wie obenstehend bereits geschildert, ist als jüngstes Beispiel die Videoüberwachung der Cuba Bar zu nennen, welche nach Intervention der Stadt umgehend demontiert wurde. Weiter seien die Videoüberwachungskameras beim Hotel Schweizerhof zu nennen, welche nach Intervention der zuständigen Dienststellen ebenfalls umgehend demontiert wurden. Die direkte Kontaktaufnahme der Stadt zu den Betreibern der Videokameras hat sich in der Vergangenheit als ein sehr pragmatisches und zielführendes Vorgehen erwiesen, um private Überwachungen des öffentlichen Raums zu unterbinden. Der Gemeinderat wird auch in Zukunft an diesem Vorgehen festhalten und bei einer unverhältnismässigen Überwachung des öffentlichen Raums umgehend intervenieren.

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, 3. Juli 2024

Der Gemeinderat