

Interfraktionelle Interpellation GB/JA!, AL/GaP/PdA (Franziska Grossenbacher, GB/Eva Krattiger, JA!/Tabea Rai, AL): Luxushotel überwacht den öffentlichen Raum – was unternimmt der Gemeinderat?

Durch einen Gerichtsprozess wurde bekannt, dass die Video-Überwachungskameras des Hotels Schweizerhof einen grossen Teil des Berner Bahnhofplatzes filmen. Es handelt sich dabei um eine Überwachung des öffentlichen Raums durch Private. Unter welchen Voraussetzungen die Überwachungen durch Private auf privaten Grundstücken möglich ist, regelt das eidgenössische Datenschutzgesetz. Für die Überwachung der Einhaltung des Datenschutzgesetzes ist ausschliesslich der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte zuständig.

Die Datenschutzbeauftragte der Stadt Bern beurteilt in einem Interview im Bund vom 12. September die Situation auf dem Berner Bahnhofplatz als hoch problematisch und eindeutig illegal. Obschon der Gemeinderat selber keine Sanktionen ergreifen kann, fordern die Interpellantinnen den Gemeinderat auf, die Situation möglichst rasch zu klären.

Die Interpellantinnen bitten den Gemeinderat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Fallen die Überwachungskameras des Hotels Schweizerhof in den Geltungsbereich des eidgenössischen Datenschutzgesetzes?
2. Erachtet der Gemeinderat die Überwachungskameras des Hotels Schweizerhof, welche einen grossen Teil des Bahnhofplatzes und der Lauben filmen, als illegal?
3. Wird der Gemeinderat beim eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten eine Klage einreichen, damit die Situation untersucht wird und – falls die Kameras nicht rechtmässig sind – entfernt werden?
4. Oder sieht der Gemeinderat vor, direkt beim Hotel Schweizerhof zu intervenieren?
5. Sind dem Gemeinderat in der Stadt Bern weitere Fälle von Überwachung des öffentlichen Raums durch Private bekannt?
6. Erachtet der Gemeinderat die rechtlichen Grundlagen in der Stadt Bern bezüglich der Überwachung durch Private als genügend, insbesondere im Vergleich zu anderen Städten? Oder sieht er einen Handlungsbedarf, z.B. durch die Einführung einer Bewilligungspflicht für private Überwachungskameras?
7. Wie gedenkt der Gemeinderat das Einhalten der gesetzlichen Grundlage bezüglich privater Überwachung zu kontrollieren und damit die Überwachungshoheit durch den Staat durchzusetzen?

Bern, 13. September 2018

Erstunterzeichnende: Franziska Grossenbacher, Eva Krattiger, Tabea Rai

Mitunterzeichnende: Regula Tschanz, Devrim Abbasoglu-Akturan, Ursina Anderegg, Katharina Gallizzi, Rahel Ruch, Seraina Patzen, Angela Falk, Zora Schneider, Luzius Theiler, Lukas Gutzwiller, Patrik Wyss, Brigitte Hilty Haller, Manuel C. Widmer, Melanie Mettler, Claude Grosjean, Sandra Ryser, Lea Bill, Wüthrich Marcel, Wicki Janine

Antwort des Gemeinderats

Zu Frage 1:

Ja, das Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG; SR 235.1) gilt gemäss dessen Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a auch für das Bearbeiten von Daten natürlicher und juristischer Personen durch private Personen. Setzen private Personen Videokameras ein, beispielsweise um Personen zu schützen oder Sachbeschädigungen zu verhindern, so untersteht dies dem Eidge-

nössischen Datenschutzgesetz, wenn auf den Aufnahmen bestimmte oder bestimmbar Personen erkennbar sind. Dies gilt unabhängig davon, ob die Bilder aufbewahrt werden oder nicht.

Zu Frage 2:

Eine Videoüberwachungsanlage, die zur Wahrung privater Interessen den öffentlichen Raum überwacht, erfasst eine unbestimmte Anzahl Personen und greift damit in deren Persönlichkeitsrechte ein. Die Betroffenen haben oft keine Wahl, ob sie den überwachten Bereich betreten möchten oder nicht, und sind damit gezwungen, sich diesem Eingriff in ihre Persönlichkeitsrechte auszusetzen. Dies lässt sich durch private Interessen kaum rechtfertigen. So ist etwa die Wahrung von Sicherheit und Ordnung im öffentlichen Raum nicht Sache von Privatpersonen, sondern Aufgabe der Polizei. Ein Privater kann sich aus diesem Grund nicht auf sein Sicherheitsinteresse berufen, um öffentlichen Grund zu überwachen. Private Videoüberwachungsanlagen auf öffentlichem Grund sind somit grundsätzlich widerrechtlich und dürfen demnach nicht installiert werden. Ausnahmen von dieser Regel sind nur in einem sehr engen Rahmen möglich. Wird beispielsweise bei einer an sich rechtmässigen Videoüberwachung von privatem Grund öffentlicher Boden miterfasst, wird dies in der Regel aus Gründen der Praktikabilität akzeptiert, sofern der öffentliche Boden nur geringfügig betroffen und die Überwachung des privaten Grunds anders nicht durchführbar ist (vgl. Merkblatt des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten [EDÖB] betreffend Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Privatpersonen). Im vorliegenden Fall wird aber der gesamte Strassenraum vor dem Hotel und die Lauben (Trottoir) im Bereich des Hotels (Bahnhofplatz und Neuengasse) gefilmt. Der Gemeinderat geht deshalb davon aus, dass die Videoüberwachung durch das Hotel Schweizerhof in der jetzigen Dimension die rechtlichen Schranken gemäss DSG nicht einhält.

Zu Frage 3:

Gemäss Artikel 29 Absatz 1 Buchstabe a klärt der EDÖB von sich aus oder auf Meldung Dritter hin den Sachverhalt näher ab, wenn Bearbeitungsmethoden geeignet sind, die Persönlichkeit einer grösseren Anzahl von Personen zu verletzen. Eine solche Meldung an den EDÖB durch den Gemeinderat ist bis dato noch nicht erfolgt, weil die Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie (SUE) derzeit noch Gespräche mit dem Schweizerhof führt. Das DSG stellt sodann nur die vorsätzliche Verletzung der Auskunft-, Melde- und Mitwirkungspflichten sowie der beruflichen Schweigepflicht auf Antrag unter Strafe (Artikel 34 und 35). Alle anderen Klagen wegen Verletzung der Persönlichkeit durch die unbefugte Überwachung mithilfe einer Videokamera sind durch das Zivilgericht in einem zivilrechtlichen Verfahren durch die betroffenen Personen zu führen (Artikel 15). Eine Klage gemäss DSG kann daher durch den Gemeinderat nicht eingereicht werden. Noch nicht abschliessend geklärt ist, ob die Entfernung der Kameras durch die Gemeinde allenfalls baupolizeilich (Gefährdung der öffentlichen Sicherheit (Art. 45 BauG)) begründet werden könnte.

Der Gemeinderat weist zudem darauf hin, dass sich in den Räumlichkeiten des Hotel Schweizerhofs zurzeit auch die katarische Botschaft inkl. Konsularische Abteilung eingemietet hat. Das Hotel Schweizerhof macht entsprechend Sicherheitsgründe für die Videoüberwachung geltend. Für Fragen im Zusammenhang mit dem Schutz von ausländischen Vertretungen (inkl. Videoüberwachung) ist ausschliesslich der Bund, namentlich der Bundessicherheitsdienst, zuständig. Entsprechend ist der Handlungsspielraum des Gemeinderats für allfällige Abklärungen und/oder Massnahmen eingeschränkt.

Zu Frage 4:

Eine Intervention beim Hotel Schweizerhof kann mithelfen, die Sensibilisierung für den Daten- und Persönlichkeitsschutz zu fördern. Der Gemeinderat setzt sich für Rechtsstaatlichkeit, Sicherheit und Ordnung im öffentlichen Raum ein. Das Bauinspektorat hat deshalb bereits kurz nach dem Bekanntwerden der Videoüberwachung beim Hotel Schweizerhof interveniert. Daraufhin wurden die Videokameras vorläufig abgeklebt. Zur Klärung des weiteren Vorgehens und der jeweiligen

Positionen treffen sich noch in diesem Jahr (2018) Vertreter der Direktion SUE mit Vertretern des Hotels Schweizerhofs. Ziel des Gesprächs ist es, dem Hotel Schweizerhof die rechtliche Situation und die Haltung des Gemeinderats (siehe Antwort zu Frage 2) darzulegen und das Hotel Schweizerhof dazu zu bewegen, von der derzeitigen Videoüberwachung abzusehen.

Zu Frage 5:

Gemäss Auskunft der Datenschutzbeauftragten der Stadt Bern wird die Datenschutzaufsichtsstelle der Stadt immer wieder mit derartigen Fragestellungen konfrontiert.

Zu Frage 6:

Die Einführung einer generellen Bewilligungspflicht für den Einsatz von privaten Überwachungskameras in der Stadt Bern könnte nur mittels Schaffung einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage realisiert werden. Bereits im Zusammenhang mit der Motion Fraktion SP/JUSO «Keine Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private» vom 7. Juli 2011 (2010.SR.000257) prüfte der Gemeinderat die Einführung einer solchen gesetzlichen Grundlage. Der Gemeinderat kommt heute zum gleichen Schluss wie damals: Die Zulässigkeit der Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private wird bereits genügend und abschliessend durch das eidgenössische DSG geregelt. Gemäss DSG ist eine Überwachung des öffentlichen Raums durch Private bis auf die bei Frage 2 erwähnten Ausnahmen grundsätzlich widerrechtlich und somit unzulässig. Gemäss der damaligen Auskunft des EDÖB ist eine eigenständige kommunale Regelung der Videoüberwachung durch Private im öffentlichen Bereich aber durchaus denkbar. Ein solches Reglement dürfte aber keine Bestimmungen enthalten, welche dem eidgenössischen DSG widersprechen. Es wäre also auch nicht möglich, strengere Vorschriften im Zusammenhang mit der Videoüberwachung durch Private einzuführen. Entsprechend klein ist also der Spielraum für eigenständige Regelungen. Die damaligen Abklärungen haben denn auch ergeben, dass keine anderen Städte oder Kantone eine solche eigenständige gesetzliche Grundlage kennen. Auch heute besteht kein Anhaltspunkt dafür, dass sich etwas an dieser Situation geändert hat. Die Stadt Bern verfügt deshalb auch im Vergleich mit den anderen Städten über eine genügende gesetzliche Grundlage.

Im Rahmen des vom Stadtrat am 15. November 2018 erheblich erklärten *Dringlichen Postulats Fraktion SP/JUSO (Bernadette Häfliger/Yasemin Cevik, SP): Kameraüberwachung des öffentlichen Raums durch Private* wird der Gemeinderat jedoch die Kontrollmöglichkeiten hinsichtlich unberechtigter privater Videoüberwachung zusammen mit den Datenaufsichtsstellen von Bund und Stadt Bern erörtern und in einem Prüfungsbericht darlegen.

Zu Frage 7:

Wie bereits bei den Antworten zu Frage 2, 3, 4 und 6 dargelegt wurde, beschränken sich die Handlungsmöglichkeiten des Gemeinderats in erster Linie auf informelle Interventionen beim Hotel Schweizerhof. Der Vollzug des eidgenössischen Datenschutzgesetzes liegt nicht bei der Stadt Bern. Das EDÖB und/oder die zuständigen Zivilgerichte werden erst auf entsprechende Klagen von betroffenen Privatpersonen aktiv. Zu prüfen ist aber, ob der Gemeinderat befugt ist, im Rahmen von bestehenden Vollzugsmöglichkeiten wie z.B. im baupolizeiliche Verfahren widerrechtliche Videoüberwachung durch Private zu unterbinden.

Bern, 19. Dezember 2018

Der Gemeinderat