

Motion SVP-Fraktion betreffend Videoüberwachung im öffentlichen Raum

1 TEXT

Der Gemeinderat wird beauftragt, einen Entwurf für ein Reglement betreffend die Videoüberwachung im öffentlichen Raum vorzulegen.

Begründung:

Trotz beträchtlichem Mitteleinsatz für Aufsichts- und Überwachungsdienste durch die Kantonspolizei und Securitas - siehe dazu die Rechnung 2010 Konto 113.318.70/80 - nehmen die Beschädigungen und Verunreinigungen an öffentlichen Gebäuden und Werken zu. Auch privates Eigentum ist betroffen, wobei es sich in vielen Fällen vermutungsweise um die gleichen Urheber handelt.

Der letzte Akt von Chaoten erfolgte im April auf dem Füllerich-Areal, als dort beim Clubhaus Scheiben eingeschlagen worden sind und Bäume gefällt wurden. Ebenfalls haben die Sprayereien wieder zugenommen. Der mittelfristige Trend lässt befürchten, dass ohne Gegensteuer die so verursachte Schadenssumme weiter ansteigen wird. Hinzu kommt das nicht zu vernachlässigende subjektive Empfinden ungenügender Sicherheit in weiten Teilen der Bevölkerung, welches nur durch entschiedenes Entgegen-treten und sichtbare Massnahmen verbessert werden kann.

Mit den Einsätzen von Polizei und Securitas können die Schäden trotz stolzen Kosten nicht verhindert werden, denn sie sind meistens immer erst dann dort wo es Schaden gegeben hat, wenn sie gerufen werden, dies trotz sehr unterschiedlichen Tourzeiten. Mangels Beweisen ist die Aufklärungsquote tief. Die Wahrscheinlichkeit, nach einer Sachbeschädigung im öffentlichen Raum als Täter ermittelt zu werden, ist für eine abhaltende Wirkung viel zu gering.

Mit einer Videoüberwachung an den neuralgischen Punkten kann die Wahrscheinlichkeit merklich erhöht werden, dass die Täter überführt werden. Dies wirkt zwar nicht unmittelbar präventiv bzw. schadensverhindernd, wird aber durch verbesserte Aufklärungsquote und Bestrafung von Fehlbaren mittelfristig zu einem Rückgang der Schäden führen.

Für den Einsatz von Videoüberwachung bedarf es einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage. Diese ist in unserer Gemeinde noch nicht vorhanden. Andere Gemeinden wie Münsingen, Moosseedorf, Schüpfen, usw. setzen solche Überwachungen bereits ein oder stehen unmittelbar davor.

Gümligen, 24. Mai 2011

M. Bärtschi

Y. Brügger, D. Bärtschi, A. Lüthi, B. Eber, S. Fankhauser, B. Wegmüller, A. Bärtschi, R. Raaflaub, M. Humm, Ch. Grubwinkler, M. Kästli, J. Gossweiler, M. Kämpf, U. Grütter, P. Kneubühler, M. Huber, M. Manz, A. Kauth, J. Stettler, S. Gautschi (21)

2

STELLUNGNAHME DES GEMEINDERATS

1. Der Grosse Rat des Kantons Bern hat am 4. September 2008 im Rahmen einer Teilrevision des Polizeigesetzes (PolG BSG 551.1) die gesetzliche Grundlage für die Videoüberwachung an öffentlichen Orten und zum Schutz öffentlicher Gebäude geschaffen. Die hier besonders interessierenden Gesetzesbestimmungen lauten wie folgt:

Art. 51a

Zur Verhinderung und Ahndung von Straftaten können die Gemeinden 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, Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräte für die Videoüberwachung einsetzen.

Art. 51b

¹⁾ Die Inhaberinnen und Inhaber des Hausrechts können mit Zustimmung der Kantonspolizei innerhalb und ausserhalb von öffentlichen und allgemein zugänglichen, kantonalen Gebäuden Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräte für die Videoüberwachung einsetzen, sofern ein erhöhtes Schutzbedürfnis besteht und soweit dies zum Schutz der Gebäude und ihrer Benutzerinnen und Benutzer erforderlich ist.

²⁾ Die Rechte der Inhaberinnen und Inhaber des Hausrechts werden von den Direktionen, der Staatskanzlei, den obersten Gerichtsbehörden und der Generalprokuratur wahrgenommen.

³⁾ Unter den Voraussetzungen gemäss Absatz 1 können die Gemeinden ihre öffentlichen und allgemein zugänglichen Gebäude schützen. Sie regeln die Zuständigkeiten.

In der Verordnung über den Einsatz von Videoüberwachungsgeräten bei Massenveranstaltungen und an öffentlichen Orten (Videoverordnung, VidV, BSG 551.332) hat der Regierungsrat die notwendigen Ausführungsbestimmungen erlassen.

2. Der Einsatz von Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräten für eine Videoüberwachung stellt zweifellos einen schweren Eingriff in verfassungsrechtlich geschützte Grundrechte dar und muss infolgedessen:
 - a) über eine gesetzliche Grundlage verfügen,
 - b) im öffentlichen Interesse liegen und
 - c) verhältnismässig sein.

Wie in der Begründung der Motion zutreffend ausgeführt worden ist, braucht es für den konkreten Einsatz von Videoüberwachungsanlagen auch eine kommunale gesetzliche Grundlage (Reglement). Von besonderer Bedeutung ist im vorliegenden Zusammenhang auch die Beachtung des Grundsatzes der **Verhältnismässigkeit**. Dieser wird im entsprechenden Vortrag des Gemeinderats der Stadt Bern an den Stadtrat vom 5. Juli 2010 im Zusammenhang mit dem Erlass eines Videoreglements wie folgt zutreffend umschrieben:

Grundsatz der Verhältnismässigkeit

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass die Massnahmen zur Verwirklichung eines im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich sind und in einem vernünftigen Verhältnis zu den Einschränkungen stehen, die den Privaten allenfalls auferlegt werden. Nach Artikel 9 der Videoverordnung darf die Videoüberwachung in örtlicher und zeitlicher Hinsicht nur in dem für die Zweckerreichung erforderlichen Umfang durchgeführt werden. Die Überwachung durch Videokameras darf somit nicht flächendeckend erfolgen. Um zu klären, ob eine Videoüberwachung geeignet und erforderlich ist, ist zu prüfen, ob mit der Überwachung tatsächlich der beabsichtigte Zweck erreicht werden kann. Eine Videoüberwachung ist zum Beispiel ungeeignet, wenn sie mangels ausreichender Beleuchtung nicht funktionsfähig ist. Erforderlich ist eine Videoüberwachung, wenn mildere die Privatsphäre weniger tangierende Massnahmen ausgeschöpft sind und deshalb nur die Videoüberwachung zur Verfügung steht. Unter milderen Mitteln werden bauliche, personelle oder auch andere Massnahmen verstanden, welche statt einer Videoüberwachung eingesetzt werden können. Im Weiteren kann jedoch eine mildere Massnahme im Sinne der Finanzierbarkeit unverhältnismässig sein. So wäre beispielsweise ein massiver Ausbau der Polizeipräsenz in bestimmten Fällen ein geeignetes und milderes Mittel, je nach Ausdehnung aber nicht finanzierbar. Demnach muss eine genau Problem- und Massnahmenanalyse durchgeführt werden. Nur wenn alle milderen Massnahmen sich als untauglich erweisen, kommt eine Videoüberwachung in Betracht.

Auch wenn sich alle anderen Massnahmen als untauglich erweisen, kann eine Videoüberwachung unter Umständen unzulässig sein, weil sie unverhältnismässig ist. Dies ist der Fall, wenn der Eingriff in die Privatsphäre und in die informationelle Selbstbestimmung in keinem vernünftigen Mass zu dem mit der Videoüberwachung verfolgten Zweck steht. Bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit im Sinne einer Zweck/Mittel-Abwägung sind die öffentlichen und privaten Interessen gegeneinander abzuwägen. Wird der Eingriff in die Privatsphäre mit dem verfolgten Zweck abgewogen, erscheint eine Videoüberwachung unverhältnismässig, wenn sie beispielsweise lediglich geringfügige einmalige Verstösse (z.B. Ruhestörung) verhindern oder einfach das Sicherheitsgefühl erhöhen soll, obwohl gar keine besonderen Vorkommnisse vorliegen. Aus diesem Grund sieht Artikel 51a PolG vor, dass die Gemeinden mit Zustimmung der Kantonspolizei zur Verhinderung und Ahndung von Straftaten nur an einzelnen öffentlichen und allgemein zugänglichen Orten, an denen Straftaten begangen worden sind oder an denen mit Straftaten zu rechnen ist (sog. Kriminalitätsschwerpunkt), eine Videoüberwachung einsetzen dürfen. Mit dieser Eingrenzung auf sog. Kriminalitätsschwerpunkte als Voraussetzung für die Videoüberwachung wurde ein Kriterium geschaffen, welches messbar ist.

3. Für eine konkrete Videoüberwachung im öffentlichen Raum sowie zum Schutz öffentlicher Gebäude wären insbesondere folgende Massnahmen zu ergreifen:
 - 3.1. Bevor das Anbringen von Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräten für eine Videoüberwachung angeordnet werden könnte, müsste die Gemeinde ein Zustimmungsgesuch bei der Kantonspolizei einreichen. Dieses müsste insbesondere enthalten (Art. 8 VidV):

- a) Situationsplan,
 - b) Zweck und Begründung der Videoüberwachung,
 - c) die für den Einsatz und Betrieb verantwortliche Behörde,
 - d) Betriebszeiten der Videoüberwachungsgeräte,
 - e) Mitteilung, wie und wo die Videoüberwachung erkennbar gemacht wird,
 - f) Anzahl der Videoüberwachungsgeräte und Angaben zu ihren technischen Eigenschaften,
 - g) Mitteilung, ob mit den Videoüberwachungsgeräten neben der Aufzeichnung auch eine Echtzeitüberwachung durchgeführt werden soll,
 - h) Mitteilung, welche Datenbearbeitungssysteme oder -programme verwendet und mit welchen Massnahmen für die gebotene Datensicherheit bei der Speicherung, Übermittlung an die Kantonspolizei sowie Vernichtung der Daten gesorgt werden soll,
 - i) Mitteilung, welche geeigneten, mildereren Massnahmen zur Kriminalitätsprävention vorgängig am fraglichen Ort getroffen worden sind.
- 3.2. Damit die Anforderungen an Informationssicherheit und Datenschutz (ISDS) erfüllt sind, hätte die Gemeinde ISDS-Unterlagen über die Videoüberwachungsanlage zu erstellen. Das ISDS-Konzept wäre zusammen mit dem Zustimmungsgesuch bei der Kantonspolizei einzureichen. Die Kantonspolizei müsste die ausgefüllten ISDS-Unterlagen in der Folge der kommunalen Datenschutzaufsichtsstelle (GPK) zur Vorabkontrolle unterbreiten (Art. 12 VidV).
- 3.3 Die Kantonspolizei würde über das Gesuch mit anfechtbarer Verfügung entscheiden. Würde sie einer Videoüberwachung zustimmen, so hätte die Gemeinde ihrerseits die Anordnung der Videoüberwachung in Form einer anfechtbaren Allgemeinverfügung mit den wesentlichen Angaben zu erlassen, welche mit Rechtsmittelbelehrung im Amtsanzeiger zu publizieren wäre. Neben Privaten würde auch der kommunalen Datenschutzaufsichtsstelle ein Beschwerderecht zukommen. Erst nach Rechtskraft der Anordnungsverfügung dürften die technischen Einrichtungen angebracht werden (Art. 8 VidV).
- 3.4 Auf Videoüberwachungen müsste ausserhalb des überwachten Ortes und in dessen unmittelbarer Nähe auf den wesentlichen Zugangswegen gut sichtbar mit Piktogrammen hingewiesen werden (Art. 10 VidV).
- 3.5 Bildaufzeichnungen dürften nur ausgewertet werden, wenn eine Strafanzeige, ein Strafantrag oder konkrete Verdachtsgründe für eine Straftat vorliegen würden und damit zu rechnen wäre, dass die Aufzeichnungen als Beweismittel dienen (Art. 51e Abs. 1 PolG). Die Auswertung des aufgezeichneten Bildmaterials dürfte ausschliesslich durch die Kantonspolizei erfolgen; den kommunalen Behörden wäre es verwehrt, die aufgezeichneten Bilder durchzusehen.
- 3.6 Der Gemeinderat hätte eine zentrale Stelle zu bezeichnen, bei der die Bildaufzeichnungen gespeichert werden. Er hätte die nötigen

technischen und organisatorischen Massnahmen für den Schutz der Personendaten vor dem Zugriff unbefugter Personen zu treffen und für eine sichere Übermittlung der Daten an die Kantonspolizei besorgt zu sein. Ausserdem hätte er für die Vernichtung der gespeicherten Bildaufzeichnungen nach der Übermittlung an die Kantonspolizei zu sorgen und ein Protokoll über die Vernichtung zu führen. Dieses Protokoll müsste jedermann zur Einsichtnahme offengehalten werden. Ein Einsichtsinteresse in das Protokoll könnte beispielsweise Bürgerinnen und Bürgern oder der Datenschutzaufsichtsstelle zukommen (Art. 14 VidV).

- 3.7 Der Gemeinderat hätte alle 5 Jahre einen Evaluationsbericht über die Wirksamkeit der betriebenen Videoüberwachungsgeräte zu erstellen und diesen allgemein zugänglich zu machen. Der Bericht hätte insbesondere Angaben zu enthalten über
- a) die Anzahl der Auswertungen der Bildaufzeichnungen und ob sie in einem Strafverfahren als Beweismittel Verwendung gefunden haben,
 - b) die Kriminalitätsentwicklung am Überwachungsstandort,
 - c) allfällige Rückmeldungen der Bevölkerung,
 - d) die Kosten der Videoüberwachung (Art. 11 VidV).
4. Eine Videoüberwachung mit dem Zweck, Vandalenakte zu verhindern, umfasst auch Bereiche, die allen Personen zugänglich sind. Dies bedeutet, dass dadurch nicht nur die zu schützenden Gebäude oder Plätze gefilmt werden, sondern dauernd oder gelegentlich auch Personen, die diese Orte durchschreiten oder sich an diesen Orten aufhalten. Damit werden die Persönlichkeitsrechte dieser Personen betroffen.
5. Der Einsatz von Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräten wäre nicht nur mit erheblichem Aufwand – vermutlich auch baulicher Art, z.B. für die Verkabelung der Kameras – sondern auch mit namhaften Kosten verbunden. Der Gemeinderat hat zwar zur Kenntnis nehmen müssen, dass eine tendenzielle Zunahme von Vandalenakten auch in unserer Gemeinde zu verzeichnen ist. Er ist aber der Ansicht, dass eigentliche Kriminalitätsschwerpunkte nicht vorhanden sind und vorab andere geeignete Massnahmen wie z.B. Flutlichter, Bewegungsmelder, Alarmanlagen, bauliche oder personelle Vorkehrungen etc. zur Kriminalitätsprävention an den fraglichen Orten zu treffen sind. Zudem gilt es zu bedenken, dass damit zu rechnen wäre, dass es bei einer Beruhigung der Situation an einem durch Videokameras überwachten Ort zu einer Verlagerung der Probleme an nicht überwachte Örtlichkeiten kommen könnte.
6. Um Vandalenakten – welche im Übrigen sehr saisonbedingt sind und während der Sommermonate naturgemäss gehäuft vorkommen – entgegenzuwirken, hat der Gemeinderat sowohl mit der Securitas als auch mit der Kantonspolizei Leistungsverträge abgeschlossen.

So ist eine Doppelpatrouille der Securitas während der Monate Mai bis September auf dem Gemeindegebiet unterwegs. In den Monaten Oktober bis April wird die Patrouillentätigkeit etwas reduziert. Zusätzlich besteht mit der Securitas ein Vertrag für den Öffnungs- und Schliessdienst des Sportzentrums Füllerich.

Der Leistungseinkaufsvertrag mit der Kantonspolizei beinhaltet wöchentliche Patrouillen von 2 Mitarbeitenden während insgesamt 156 Patrouillenstunden pro Jahr. Die Kantonspolizei interveniert zusätzlich auf dem Gemeindegebiet bei Störungen und akuten Gefährdungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie bei Hausstreitigkeiten und Nachtruhestörungen. Dabei sind 50 Interventionen im Leistungseinkaufsvertrag enthalten, ab der 51. Intervention wird der Gemeinde nach Stundenaufwand Rechnung gestellt. Im vergangenen Jahr waren der Kantonspolizei insgesamt 431 Mannstunden zu entschädigen.

Die nachfolgende Aufstellung zeigt die Kostenentwicklung der letzten Jahre:

Jahr	Securitas (Konto Kontrolle öffentliche Sicherheit)		Kantonspolizei	
	Budgetkredit	Rechnung	Budgetkredit	Rechnung
2009	50'000.00	65'439.90	50'000.00	52'354.50
2010	50'000.00	65'312.55	60'000.00	81'617.40
2011 *	65'500.00	66'000.00	53'000.00	90'000.00

* Hochrechnung auf Ende Jahr

7. Der Gemeinderat erachtet die ergriffenen Massnahmen zurzeit als ausreichend. Nichtsdestotrotz ist er bereit, eine gesetzliche Grundlage in Form einer Ergänzung des Ortspolizeireglements vom 22. Oktober 1985 zu erarbeiten und diese dem Parlament zur Genehmigung vorzulegen. Dies würde es erlauben, gegebenenfalls das Verfahren für eine Videoüberwachung einzuleiten. Angesichts der politischen und rechtlichen Konsequenzen, dem namhaften (Verwaltungs-) Aufwand und den nicht zu unterschätzenden Kostenfolgen soll eine Videoüberwachung aber nur als ultima ratio angeordnet werden.

3

ANTRAG

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir dem Grossen Gemeinderat, folgenden

Beschluss

zu fassen:

Überweisung der Motion.

Muri bei Bern, 15. August 2011

GEMEINDERAT MURI BEI BERN
Der Präsident: Die Sekretärin:

Hans-Rudolf Saxer Karin Pulfer