

Datenschutzreglement; Totalrevision

1 AUSGANGSLAGE

Das zurzeit gültige Datenschutzreglement ist vom Grossen Gemeinderat am 20. Februar 2001 erlassen und am 19. Juni 2007 sowie 18. August 2009 einer Teilrevision unterzogen worden.

Die Geschäftsprüfungskommission hat in ihrer Eigenschaft als kommunale Datenschutzaufsichtsstelle Rechtsanwalt Kurt Stöckli im Herbst 2014 mit einer generellen Überprüfung der kommunalen Datenschutzerlasse beauftragt.

Auszug aus dem Bericht von Rechtsanwalt Kurt Stöckli:

"Gestützt auf die mir zugestellten Unterlagen kann ich ganz allgemein feststellen, dass die Regelungsdichte im Bereich Datenschutz / Datensicherheit in Ihrer Gemeinde sehr hoch ist und sämtliche für die Gemeinde relevanten Bereiche geregelt sind."

Weiter hat Rechtsanwalt Kurt Stöckli darauf hingewiesen, dass

- im aktuell gültigen Datenschutzreglement das Abrufverfahren für Daten der Einwohnerkontrolle durch die öffentlich-rechtliche Anstalt Gemeindebetriebe Muri-Gümligen (gbm) nicht geregelt ist;
- die Weisungen zum Datenschutzreglement rechtlich eine Ausführungsverordnung zum Datenschutzreglement darstellen und in einer entsprechenden Verordnung das verwaltungsinterne Abrufverfahren für Daten der Einwohnerkontrolle geregelt werden müsste;
- beim Erlass einer Datenschutzverordnung die separaten Verordnungen über die Berechtigungsregelung GERES/ZPV und über die Internet-Bekanntgabe von öffentlichen Informationen in die Verordnung integriert werden könnten.

Gestützt auf diese Feststellungen ist Rechtsanwalt Kurt Stöckli mit der Überarbeitung des Datenschutzreglements und der Erarbeitung einer Datenschutzverordnung beauftragt worden.

2 ZWECK DER TOTALREVISION

Die Gemeinde verfügt seit dem 1. Januar 1981 über einen eigenen, kommunalen Datenschutzerlass und will auch weiterhin über eine eigene Datenschutzregelung verfügen. Das aktuell gültige Datenschutzreglement ist

vom Grossen Gemeinderat am 20. Februar 2002 erlassen und am 19. Juni 2007 und am 18. August 2009 einer Teilrevision unterzogen worden.

Mit der vorliegenden Totalrevision - ohne diese würden weitgehend die kantonalen Vorgaben gelten - soll das Reglement einerseits an das kantonale Datenschutzgesetz (KDSG / BSG 152.04) und die Bestimmungen der "Bernische Systematische Information Gemeinden" (BSIG Nr. 1/152.04/6.1) sowie andererseits an die Anforderungen des heutigen "Internet-Zeitalters" angepasst werden.

Weiter wird die Gemeinde zukünftig über eine Datenschutzverordnung verfügen, welche in die abschliessende Kompetenz des Gemeinderates fällt. Mit der Genehmigung bzw. auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung der Datenschutzverordnung (nach Beschlussfassung des Grossen Gemeinderats zum Datenschutzreglement) werden folgende Erlasse aufgehoben:

- Verordnung über die Berechtigungsregelung GERES/ZPV vom 27.10.2008
- Verordnung über die Internet-Bekanntgabe von öffentlichen Informationen vom 9.5.2011
- Weisungen zum Datenschutzreglement vom 19.3.2001

Die Einwohnergemeinde Muri bei Bern verfügt somit zukünftig nur noch über zwei Erlasse im Bereich des Datenschutzes, was sehr bürger- bzw. benutzerfreundlich ist.

3

TOTALREVISION

Datenschutzreglement

Rechtsanwalt Kurt Stöckli hat das Datenschutzreglement neu strukturiert. Aus diesem Grund wird auf eine synoptische Darstellung "alt" / "neu" verzichtet.

Datenschutzverordnung

Da bis anhin lediglich Weisungen zum Datenschutzreglement bestanden, ist die Datenschutzverordnung von Grund auf neu konzipiert worden.

4

VERNEHMLASSUNGSVERFAHREN

Nach erfolgtem verwaltungsinternen Vernehmlassungsverfahren (inkl. Gemeindebetriebe Muri-Gümligen) hat der Gemeinderat am 4. Juli 2016 beschlossen, zum **Datenschutzreglement** ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen, und zwar in der Zeit vom 14. Juli bis 31. August 2016. Der Entwurf der Datenschutzverordnung ist den Parteien gleichzeitig zur Information zugestellt worden.

Die Unterlagen waren während der Dauer des Vernehmlassungsverfahrens zudem auf der Homepage aufgeschaltet.

Der Reglementsentwurf ist im Rahmen der Vernehmlassung auf grosse Akzeptanz gestossen. **Vernehmlassungseingaben** sind eingereicht worden durch

- die Geschäftsprüfungskommission in ihrer Funktion als Datenaufsichtsstelle der Gemeinde (Vernehmlassung A)
- die Sozialdemokratische Partei Muri-Gümligen (Vernehmlassung B)
- die Schweizerische Volkspartei Muri-Gümligen (Vernehmlassung C)

Die wesentlichen Punkte der Vernehmlassungen betrafen:

A. Vernehmlassung GPK

- Art. 6 Abs. 1 lit b; Ersatz des Begriffs "Fürsorgegeheimnis" durch "Sozialhilfegeheimnis"
- Erläuterung einzelner Begriffen

B. Vernehmlassung SP

- Grundsätzliches: Aufnahme von Legaldefinitionen, selbst wenn diese im Bundesgesetz über den Datenschutz oder im kant. Datenschutzgesetz verankert sind.
- Art. 3: Festschreibung des Nachweises eines berechtigten Interesses für die Bekanntgabe von Listenauskünften.
- Art. 7: Festschreibung des Nachweises eines berechtigten Interesses für die Bekanntgabe von Einzelauskünften.
- Art. 9: Bekanntgabe der Einwohnerkontroll- und Familiennummern an die bernischen Landeskirchen nur unter der ausdrücklichen Zustimmung der betreffenden EinwohnerInnen.
- Art. 11: Hinweis, dass nebst den Gemeindebetrieben allenfalls auch die öffentlich-rechtliche Anstalt Alenia für ein externes Abrufverfahren in Betracht gezogen werden soll.
- Schlussbemerkung: Der Datenschutz ist bereits breit im DSG und der Verordnung zum Bundesgesetz über den Datenschutz sowie in der kant. Datenschutzverordnung geregelt. Wenngleich juristisch klar ist, dass diese Rechtsgrundlagen ebenso für die Gemeinden verbindlich sind, wird festgehalten, dass die Konkretisierung im Rahmen des kommunalen Datenschutzreglements sowie der Datenschutzverordnung als sinnvoll und wichtig beurteilt wird.

C. Vernehmlassung SVP

- Mit dem Erlass einer Datenschutzverordnung - zusätzlich zum bereits bestehenden Datenschutzreglement und den Weisungen (resp. der Ausführungsverordnung) - findet insgesamt eine Überregulierung statt. Es wird angeregt, die sämtlichen Bestimmungen entweder in ein einziges (schlankes) Datenschutzreglement zusammen zu fassen oder am besten alles im Organisationsreglement der Gemeinde zu erfassen. Dem wird angefügt, dass anzustreben ist, wenn schon separate, gemeindeeigene Datenschutzregulative eingeführt werden, diese in einem einzigen Reglement Platz finden, was im Ergebnis der Rechtssicherheit in der Anwendung der Erlasse dient.
- Art. 11: Festschreibung der Geschäftsprüfungskommission als Datenschutzbeauftragte der Gemeinde als die kompetente Behörde zum Entscheid über die Herausgabe von GERES-Daten und nicht die Einwohnerdienste.

Die Vernehmlassungseingaben sind **RA Kurt Stöckli** zur Stellungnahme unterbreitet worden.

Dieser äussert (auszugsweise) sich wie folgt:

1. GPK "Generelle Bemerkung"
Die besonders schützenswerten Personendaten sind im kantonalen Datenschutzgesetz definiert (Art. 3 KDSG). Es spricht nichts dagegen, die häufigsten Begriffe in einem Anhang zu erläutern oder auf die entsprechenden Gesetzesstellen zu verweisen. Ich rate aber davon ab, die Begriffe nochmals im kommunalen Reglement zu definieren.
2. SP "Grundsätzliche"
Von einer Wiederholung von Legaldefinitionen im kommunalen Datenschutzreglement rate ich ab (vgl. auch Ziff. 1 hievor). Dem Anliegen kann mit einem Anhang (vgl. Ziff. 1 hievor) Rechnung getragen werden. Für fast alle datenschutzrechtlichen Belange ist für die Gemeinden das kantonale Datenschutzgesetz massgebend (nicht hingegen das Bundesgesetz für Datenschutz). Der Autonomiebereich für die Gemeinden ist klein. Der Entwurf verweist an verschiedenen Stellen auf das kantonale Datenschutzgesetz. Ein Reglement ist keine Gebrauchsanleitung.
3. SP zu Art. 3
Der Begriff "private Personen" ist dem KDSG entnommen (vgl. Art. 11 KDSG) und meint selbstverständlich alle privaten natürlichen und juristischen Personen und steht im Gegensatz zum Begriff "Behörden", der in Art. 2 Abs. 6 KDSG definiert ist. Ich empfehle deshalb, auf den neuen Begriff "Organisationen" (wann ist eine Organisation eine Organisation?) zu verzichten. Stattdessen würde ich den Begriff "private Person" ebenfalls im obg. Anhang definieren und erläutern.
Weil eine Gemeinde ganz auf Listenauskünfte verzichten kann, darf sie das Erteilen von Listenauskünften auch von einem zusätzlichen Interesse abhängig machen. Ich würde aber nicht den Begriff "berechtigtes Interesse", sondern den Begriff "schützenswertes Interesse" verwenden. Damit hätten wir eine Übereinstimmung z.B. mit Art. 4 Abs. 1 des Entwurfs (Datensperre) oder Art. 12 Abs. 1 KDSG, die beide den Begriff "schützenswertes Interesse" verwenden und man müsste nicht über den Unterschied zwischen "berechtigtem" und „schützenswertem" Interesse nachdenken. Klar ist aber auch, dass an das "schützenswertes Interesse" (das kein rechtliches Interesse ist) keine hohen Anforderungen gestellt werden dürfen. Eigentlich kann es nur darum gehen, dass ohne ersichtlichen Grund gestellte Gesuche nicht beantwortet werden müssen.
4. SP zu Art. 7
Art. 12 Abs. 1 KDSG verlangt bei Auskünften durch die Einwohnerkontrolle ausdrücklich ein schützenswertes Interesse: Das kantonale Datenschutzgesetz gilt zwingend auch für die Gemeinden, weshalb die Gemeinde nicht auf das schützenswertes Interesse verzichten kann. Das hat sie aber auch nicht getan. Art. 7 des Entwurfs regelt bloss, welche Daten bekanntgegeben werden dürfen. Der Artikel darf aber nur in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 KDSG angewendet werden. Der besse-

ren Verständlichkeit halber ist es aber durchaus sinnvoll, Art. 7 Abs. 1 des Entwurfs wie folgt zu ergänzen (Ergänzung kursiv): ".....weiteren Angaben bekannt geben, sofern ein schützenswertes Interesse glaubhaft gemacht wird:"

An das "schützenswerte Interesse" dürfen aber, wie bereits erwähnt, keine hohen Anforderungen gestellt werden (vgl. Ziff. 3 hievore a.E.). Die Regelung der formlosen Anfrage in Art. 7 Abs. 2 des Entwurfs hat nichts mit dem schützenswerten Interesse zu tun und macht lediglich klar, dass die Gesuche und das schützenswerte Interesse auch mündlich und / oder am Telefon begründet werden können.

Betr. Datensperre muss man unterscheiden: Art. 4 regelt die Datensperre für Listenauskünfte. Dieses Gesuch muss nicht begründet werden, die Sperre ist zu vollziehen, gilt aber nur für Listenauskünfte, d.h. Einzelauskünfte an Dritte dürfen bei Nachweis eines schützenswerten Interesses immer noch erteilt werden. Will man seine Daten auch für Einzelauskünfte sperren lassen, muss ein Gesuch gemäss Art. 7 Abs. 2 des Entwurfs eingereicht werden, wobei man, im Gegensatz zum Sperrrecht für Listenauskünfte, ein schützenswertes Interesse nachweisen muss. Eine solchermassen stattgegebene Sperrung für Einzelauskünfte ist zu beachten, aber nicht, wie bei den Listenauskünften, absolut. Eine Bekanntgabe trotz Sperre an Dritte kann unter den Voraussetzungen von Art. 13 Abs. 2 KDSG und erfolgter Abwägung der gegenteiligen Interessen erfolgen. Dies gilt aber nur für Einzelauskünfte. Die Regelung ist klar und bedarf keiner weiteren Ergänzung oder Änderung. Es besteht auch kein Widerspruch zu Art. 11 KDSG. Dieser Artikel regelt die Bekanntgabe aus sog. "anderen Datensammlungen". Die Bekanntgabe durch die Einwohnerkontrolle ist separat in den Art. 12 und 13 KDSG geregelt.

5. SP zu Art. 9

Die gesetzlichen Grundlagen für die Bekanntgabe von Daten an die Kirchgemeinden ergeben sich aus dem Gesetz über die bernischen Landeskirchen und der Verordnung über die Entschädigung der Gemeinden für die Registerführung im Kirchenwesen einerseits sowie aus Art. 10 KDSG (Bekanntgabe von Personendaten an Behörden) andererseits. Entgegen der Ansicht der SP vertritt die kantonale Datenschutzaufsichtsstelle dezidiert die Meinung, dass gegenüber den Landeskirchen eine Meldeverpflichtung besteht (vgl. zum Ganzen BSIG Nr. 1/152.04/6.1 vom 15. März 2010). Welche Daten den Kirchgemeinden bekanntgegeben werden dürfen und welche nicht, ergibt sich ausdrücklich aus der obg. BSIG und nicht aus dem Entwurf. In Art. 9 des Entwurfs ist lediglich und singulär die Bekanntgabe der Einwohnerkontroll- und Familiennummer geregelt. Wird dieser Artikel durch das Parlament gestrichen, darf diese Einwohnerkontroll- und Familiennummer nicht mehr bekanntgegeben werden (die anderen Daten gestützt auf obg. Grundlagen aber schon). Es ist deshalb ein rein politischer Entscheid, ob die Einwohnerkontroll- und Familiennummer noch bekanntgegeben werden darf. Will man sie weiter bekanntgeben, ist die Beibehaltung des Art. 9 im Reglementsentwurf zwingend notwendig (vgl. BSIG Nr. 1/152.04/6.1 vom 15. März 2010 Ziff. 4 lit. I).

6. SP zu Art. 11
Die Abgrenzung scheint mir klar zu sein. Mit der Bezeichnung "gemeindenah" soll klar gestellt werden, dass ein Abrufverfahren nur für gemeinderechtliche Anstalten oder private juristische Personen mit öffentlichen Aufgaben, an denen die Gemeinde massgeblich beteiligt ist, zur Verfügung gestellt werden soll. Möchte man die öffentlich-rechtliche Anstalt Alenia ebenfalls miteinbeziehen, müsste sie in Art. 11 Abs. 2 ausdrücklich genannt werden.
7. SVP zu "Ein einziges Datenschutzreglement"
Gegenüber dem bisherigen Zustand ist ja gerade vorgesehen, alle ausführenden Erlasse in einer einzigen Datenschutzverordnung zusammenzufassen. Trotzdem kann nicht ausgeschlossen werden, dass es inskünftig weitere Ausführungsverordnungen geben wird (z.B. eine Verordnung über die Datensicherheit). Es dürfte aber kaum im Interesse der Gemeinde sein, alle datenschutzrelevanten Bestimmungen im Organisations- oder im Datenschutzreglement zusammenzufassen. Damit würde jede Flexibilität preisgegeben. Man muss z.B. jedes Jahr mit einer Änderung der kantonalen Registerverordnung (GERES-Plattform) oder der technischen Datensicherheitsvoraussetzungen, die eine Anpassung der kommunalen Grundlagen nach sich ziehen, rechnen. Dies wiederum würde dann den Weg über eine Volksabstimmung (Organisationsreglement) oder über das Parlament (Datenschutzreglement) bedingen, was völlig unverhältnismässig und wenig praktikabel wäre.
8. SVP zu "Kompetenz GPK und nicht Einwohnerdienste"
Es sind nicht die Einwohnerdienste, die entscheiden, welche Daten gemäss Abrufverfahren zur Verfügung gestellt werden. Bei den externen Betrieben entscheidet das Parlament, wer welche Daten erhält (Art. 11 Abs. 2 des Entwurfs) und bei den internen Verwaltungseinheiten ist es der Gemeinderat, der sowohl die Verwaltungseinheiten benennt und auch die zu erhaltenden Daten bestimmt (vgl. Art. 8-10 des Verordnungsentwurfs). Die Einwohnerdienste sind nur für die technische Umsetzung zuständig. In Art. 11 Abs. 1 des Entwurfs wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Daten nur im Rahmen der Erforderlichkeit zugänglich gemacht werden dürfen. Die im Reglements- und im Verordnungsentwurf genannten Verwaltungseinheiten und Betriebe sowie die aufgeführten Daten sind das Resultat der durch den Gemeinderat durchgeführten Abklärung, wer welche Daten zwecks Aufgabenerfüllung benötigt. Der Gemeinderat als oberste Verwaltung ist diesbezüglich besser positioniert als die GPK, um die entsprechenden Entscheide zu treffen. Deshalb sollte die gewählte Kompetenzverteilung im Reglements- und Verordnungsentwurf belassen werden.

Aufgrund der Rückmeldung von RA Kurt Stöckli hat der Gemeinderat nach Möglichkeit die Ergebnisse aus dem Vernehmlassungsverfahren in der Weiterbehandlung der Erlasse berücksichtigt.

HINWEISE ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN DES DATENSCHUTZREGLEMENTS

Art. 1 Zweck

Grundsätzlich gilt das kantonale Datenschutzgesetz auch für die Gemeinden. Es lässt den Gemeinden nur wenig Spielraum, der aber mit einem eigenen Datenschutzreglement entsprechend ausgenützt werden kann. Ziel ist es, nur das zu regeln, was nicht bereits im kantonalen Datenschutzgesetz geregelt ist. Zwecks besserer Verständlichkeit werden im Erlass einige Wiederholungen vorgenommen. Weiter dient ein Glossar dazu, einige datenschutzspezifische Begriffe zu erläutern.

Art. 2 Geltungsbereich

Der Datenschutz gilt auch zwischen den einzelnen Verwaltungseinheiten innerhalb der Gemeinde. Aus diesem Grund erfolgt eine explizite Wiederholung.

Art. 3 Listenauskünfte

Listenauskünfte dürfen nicht für kommerzielle Zwecke erteilt werden. Diese Regelung entspricht der bisherigen Praxis. Neu aufgenommen worden ist, dass ein schützenswertes Interesse für die Bekanntgabe bestehen muss.

Art. 4 Datensperre

Die Regelung entspricht der bisherigen Regelung, nur dass neu der Begriff "Datensperre" verwendet wird. Die Bestätigungspflicht ist zwar bereits in der kant. Datenschutzverordnung geregelt. Es erfolgt hier eine explizite Wiederholung.

Art. 5 Listenauskünfte aus der Einwohnerkontrolle

Die Regelung entspricht der bisherigen Regelung.

Art. 6 Listenauskünfte aus anderen Datensammlungen

Die Regelung entspricht der bisherigen mit der Ergänzung, dass auch in diesen Fällen die Gemeindeschreiberin/der Gemeindeschreiber für den Erlass der entsprechenden Verfügung zuständig ist.

Art. 7 Einzelauskünfte aus der Einwohnerkontrolle

Abs. 2 ist neu und ermöglicht eine Sperrung der eigenen Daten auch für Einzelauskünfte. Im Gegensatz zur Regelung bei den Listenauskünften gemäss Art. 6 muss aber ein schützenswertes Interesse nachgewiesen werden.

Art. 8 Einzelauskünfte aus anderen Datensammlungen

Die Regelung ist zwar selbstverständlich, gehört jedoch der Vollständigkeit halber ins Reglement, weil bei Listenauskünften ebenfalls zwischen Sammlungen aus der Einwohnerkontrolle und solchen aus anderen Sammlungen unterschieden wird.

Art. 9 Bekanntgabe von Einwohnerkontroll- und Familiennummern an die Kirchgemeinde

Die Einwohnerkontroll- und Familiennummer darf nur bekanntgegeben werden, wenn das Datenschutzreglement dies vorsieht (vgl. BSIG Nr. 1/152.04/6.1 vom 15. März 2010). Die Bekanntgabe anderer Personenda-

ten an die Kirchgemeinden richtet sich nach den kantonalen kirchengesetzlichen Grundlagen und Art. 10 KDSG.

Der Grosse Gemeinderat hat am 19.6.2007 der Bekanntgabe der Einwohnerkontroll- und Familiennummern an die Kirchgemeinde zugestimmt (Teilrevision des Datenschutzreglements).

An dieser politischen Einschätzung hält der Gemeinderat nach wie vor fest.

Art. 10 Information auf Anfrage

Die Regelung entspricht inhaltlich der bisherigen Regelung. Der Begriff "nach Informationsgesetz" ist durch "Informationsgesetzgebung" ersetzt worden, damit auch die Informationsverordnung erfasst wird.

Art. 11 Abrufverfahren

Das verwaltungsinterne Abrufverfahren und das Abrufverfahren durch die öffentlich-rechtliche Anstalt Gemeindebetriebe Muri-Gümligen (gbm) wird auf eine explizite Rechtsgrundlage gestellt.

Das verwaltungsinterne Abrufverfahren wird in der Datenschutzverordnung näher geregelt.

Art. 12 Aufsichtsstelle

Der Hinweis auf die gesetzlichen Bestimmungen ist noch weiter als bisher konkretisiert worden. Die Aufgaben der Datenschutzaufsichtsstelle ergeben sich aus dem kantonalen Datenschutzgesetz.

Die Berichterstattung der Aufsichtsstelle hat an den Grossen Gemeinderat zu erfolgen.

Art. 13 Gebühren

Es werden die maximalen Gebühren für gebührenpflichtige Leistungen festgelegt.

Art. 14 Vollzug

Der Gemeinderat wird eine Verordnung über die Datensicherheit (bisher Weisung über die Nutzung von Informatikmitteln) erlassen.

Art. 15 Inkrafttreten und Aufhebung bisherigen Rechts

Die Inkraftsetzung des totalrevidierten Datenschutzgesetzes soll per 1. Januar 2017 erfolgen. Mit der Inkraftsetzung wird das bisherige Datenschutzreglement aufgehoben.

Glossar

Im Glossar werden einige datenschutzspezifische Begriffe erläutert.

ANTRAG

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

B e s c h l u s s

zu fassen:

Das totalrevidierte Datenschutzreglement wird erlassen und per 1. Januar 2017 in Kraft gesetzt.

Muri bei Bern, 10. Oktober 2016

GEMEINDERAT MURI BEI BERN
Der Präsident Die Sekretärin i.V.

Thomas Hanke Anni Koch

Beilagen

- Entwurf Datenschutzreglement
- Entwurf Datenschutzverordnung (zur Information)
- Datenschutzreglement (aktuell)
- Weisungen zum Datenschutzreglement (aktuell)