

Motion Fraktion SP/JUSO (Bernadette Häfliger, SP): Datenschutz in der digitalen Transformation

Die digitale Transformation erfasst alle Wirtschafts- und Lebensbereiche. Sie öffnet viele neue Möglichkeiten, führt aber auch zu einer zunehmenden Abhängigkeit der Gesellschaft von verstärkt autonom operierenden Systemen. Bereits 2010 sagte Eric Schmidt, der langjährige CEO von Google, über die Zukunft der Privatsphäre: «We know where you are. We know where you've been. We can more or less know what you're thinking about». Dennoch ist seither im Datenschutz noch keine echte Entwicklung festzustellen. Bei vielen Nutzer/innen der neuen technologischen Möglichkeiten geschieht dies zudem ohne Wissen um die damit verbundenen Risiken. Es wird kaum gefragt, wie die Eingriffe durch technische Systeme eingeschränkt und die individuellen Entscheidungsmöglichkeiten und Autonomie erhalten werden können. «Digitale Verhaltensüberwachung im öffentlichen Raum oder auf sozialen Netzwerken sowie andere, die Menschen in ihrer selbstbestimmten Lebensgestaltung einschränkende Datenbearbeitungen wie «Big Nudging» oder «prädiktive Modellierung» bergen Potenzial für gesellschaftliche Fehlentwicklungen.»¹

Der Cyberraum wird als erweiterter öffentlicher und privater Raum wahrgenommen, weshalb der Staat auch in diesem Bereich wie in der analogen Welt seine Schutzfunktion zu übernehmen hat. Am 15. September 2017 hat der Bundesrat seinen Entwurf zur Totalrevision des Bundesgesetzes über den Datenschutz verabschiedet und dem Parlament unterbreitet. Die Beratungen im Parlament sind noch nicht abgeschlossen. Mit der Totalrevision soll der Datenschutz gestärkt und an die Realität der digitalen Datenbearbeitung angepasst werden. Im Nachgang zur Gesetzesrevision wird zentral sein, dass der Datenschutz auf allen Ebenen effizient umgesetzt wird. Der Kanton Bern hat die Revision des Datenschutzgesetzes bereits geplant. Auch die Stadt Bern hat auf kommunaler Ebene die notwendigen Ressourcen für die Umsetzung der Revision zur Verfügung zu stellen und auch auf kommunaler Ebene die gesetzlichen Grundlagen für einen genügenden Schutz von Einwohner/innen und städtischen Angestellten zu schaffen.

Der Gemeinderat wird aufgefordert:

1. Ein städtisches Datenschutzreglement zu erlassen, welches insbesondere:
 - a. Die Datenschutzbeauftragte der Stadt Bern mit umfassenden Befugnissen ausstattet, damit diese die ihr übertragenen und zukünftigen Aufgaben der Sensibilisierung, Beratung, Aufsicht und Kontrolle umfassend und wirkungsvoll wahrnehmen kann.
 - b. Die Sammlung und Aufbewahrung von Daten, sei es von Einwohner/innen oder von städtischen Mitarbeitenden, auf das absolut Notwendige beschränkt.
 - c. Ein umfassendes und unentgeltliches Akteneinsichtsrecht für Einwohner/innen und städtische Mitarbeitende vorsieht.
2. Im Rahmen der kommunalen Kompetenzen Schutzmassnahmen für Einwohner/innen zu ergreifen, deren Privatsphäre und Menschenwürde im Rahmen der digitalen Transformation durch Private (z.B. private Überwachungs- und Abhörmethoden, unzulässige Informationsübermittlung bzw. -verbreitung) bedroht oder eingeschränkt werden.

Bern, 12. September 2019

Erstunterzeichnende: Bernadette Häfliger

Mitunterzeichnende: Ayse Turgul, Timur Akçasayar, Laura Binz, Szabolcs Mihalyi, Edith Siegenthaler, Fuat Köçer, Johannes Wartenweiler, Patrizia Mordini, Marieke Kruit, Lisa Witzig, Peter Marbet, Katharina Altas, Bettina Stüssi, Yasemin Cevik, Nora Krummen, Lena Sorg

¹ Bericht der Expertengruppe Gadiant zur Zukunft der Datenbearbeitung und Datensicherheit vom 17.08.2018.

Bericht des Gemeinderats

Der Gemeinderat geht mit den Motionärir*innen einig: Mit der fortschreitenden Digitalisierung ist die Bedeutung des Datenschutzes und der Bedarf an gut und niederschwellig verfügbarer Datenschutzkompetenz gestiegen. Der Gemeinderat weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Aufsichtscommission aus denselben Überlegungen die organisatorische Trennung der Ombuds- und Whistleblowing-Meldestelle von der Datenschutz-Aufsichtsstelle angestossen hat. Damit soll insbesondere die Datenschutzaufsichtsstelle als städtisches Kompetenzzentrum für datenschutzrechtliche Fragen neu ausgerichtet werden. Mit Stadtratsbeschluss (SRB) Nr. 2020-501 vom 17. Dezember 2020 überwies der Stadtrat die in diesem Zusammenhang beantragte Teilrevision des Reglements vom 30. November 2017 über die Ombudsstelle, die Whistleblowing-Meldestelle und die Datenschutzaufsichtsstelle der Stadt Bern (Ombudsreglement; OSR; SSSB 152.07) zur Vorbereitung und Antragsstellung an die Aufsichtscommission. Damit verbunden war auch die Ausarbeitung eines separaten Reglements im Bereich des Datenschutzes. Die von der Aufsichtscommission ausgearbeiteten Entwürfe dürften dem Stadtrat wohl nächstens vorgelegt werden.

Rechtliche Grundlagen

Für Bund, Kantone und Gemeinden besteht keine einheitliche Datenschutzgesetzgebung; dem Bund fehlt eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz. Das für die Datenbearbeitung durch Private sowie durch Bundesbehörden erlassene Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG; SR 235.1) gilt nicht für die Datenbearbeitung durch kantonale oder kommunale Behörden. Die Datenbearbeitung auf kantonaler und kommunaler Ebene wird weitgehend abschliessend durch das kantonale Datenschutzgesetz vom 19. Februar 1986 (KDSG; BSG 152.04) in Verbindung mit dem Gesetz vom 2. November 1993 über die Information der Bevölkerung (Informationsgesetz; IG; BSG 107.1) geregelt. Die Gemeinden sind einzig dazu verpflichtet, eine Datenschutzaufsichtsstelle zu bezeichnen und deren Berichterstattung zu regeln (Art. 33 Abs. 1 und Art. 37 Abs. 3 KDSG). Das kantonale Recht verlangt sodann für gewisse Tatbestände – bspw. für die Erteilung von Listenauskünften (Art. 12 Abs. 3 KDSG) – eine kommunale Rechtsgrundlage, wenn diese Personendaten durch die Gemeinde bekannt gegeben werden sollen. Auf städtischer Ebene nimmt aktuell die Ombudsperson die Aufgaben im Bereich des Datenschutzes gemäss der kantonalen Gesetzgebung wahr (Art. 13 OSR). Die städtischen Datenschutzbestimmungen – insbesondere die Aufgaben der städtischen Datenschutzaufsichtsstelle – sind daher zurzeit noch im Ombudsreglement verankert.

Zu Punkt 1:

In der Motion wird der Gemeinderat aufgefordert, die Datenschutzbeauftragte der Stadt Bern mit umfassenden Befugnissen auszustatten, damit sie die Aufgaben wirkungsvoll wahrnehmen kann (a). Die Aufgaben der kommunalen Datenschutzaufsichtsstelle werden durch das kantonale Recht vorgegeben. Sie umfassen insbesondere die Registerführung der Datenschutzsammlungen, die Überwachung der Anwendung der Datenschutzvorschriften, die Beratung der Bürger*innen über ihre Rechte gegenüber den Behörden, die Beratung der Behörden in Fragen des Datenschutzes und die Berichterstattung über ihre Tätigkeit (vgl. Art. 34 Abs. 1 Bst. a-n KDSG). Vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung des integrativen und präventiven Datenschutzes soll mit dem Erlass des Datenschutzreglements die Datenschutzaufsichtsstelle nicht mehr als reine Aufsichtsstelle, sondern gleichzeitig auch als Fachstelle konzipiert werden. Dabei sollen insbesondere die Serviceorientierung und die Unterstützung bei der Entwicklung einer zeitgemässen, datenschutzkonformen und bürgernahen Verwaltung einen Schwerpunkt bilden. Mit Blick auf die kantonale weitgehend abschliessende Regelung der Aufgaben der Datenschutzaufsichtsstelle sowie deren vorgesehenen Neuausrichtung wird dem Anliegen der Motion bereits mit dem Erlass des städtischen Datenschutzreglements hinreichend Rechnung getragen.

Sodann wird in der Motion gefordert, die Sammlung und Aufbewahrung von Daten auf das absolut Notwendige zu beschränken (b). Die Voraussetzungen für die Datenbearbeitungen durch Behörden – hierzu gehören auch die Beschaffung, die Aufbewahrung und die Vernichtung von Daten – werden für den Kanton und die Gemeinden im KDSG abschliessend geregelt. Personendaten dürfen nur bearbeitet werden, wenn das Gesetz ausdrücklich dazu ermächtigt oder wenn das Bearbeiten der Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe dient (Art. 5 Abs. 1 KDSG). Zudem muss die Datenbearbeitung stets verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 3 KDSG). Für die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten bestehen zusätzliche Schranken (vgl. Art. 6 KDSG). Nicht mehr benötigte Daten sind zu vernichten (Art. 19 Abs. 1 KDSG). Die Voraussetzungen der Bearbeitung von Personendaten durch die Behörden werden nach dem Gesagten abschliessend durch den kantonalen Gesetzgeber geregelt. Die Gemeinden können hierzu keine weitergehenden Bestimmungen erlassen. Das Anliegen der Motion wird aber ohnehin mit der kantonalen Regelung berücksichtigt, zumal die Sammlung und Aufbewahrung von Personendaten nur zulässig ist, wenn hierfür eine gesetzliche Grundlage besteht und diese verhältnismässig – und damit notwendig – ist.

Schliesslich wird in der Motion ein umfassendes und unentgeltliches Akteneinsichtsrecht für Einwohner*innen sowie für die städtischen Mitarbeitenden verlangt (c). Das Recht auf Akteneinsicht ist in Artikel 17 Absatz 3 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1) verankert. Danach hat jede Person das Recht auf Einsicht in amtliche Akten, soweit keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Die behördliche Information und den Zugang zu Akten der Verwaltung für den Kanton und die Gemeinden hat der Kanton auf Gesetzesebene im Informationsgesetz geregelt. Für die Behandlung von Akteneinsichtsgesuchen kann gemäss Artikel 30 Absatz 2 IG eine Gebühr erhoben werden, sofern den Behörden dadurch ein besonderer Aufwand entsteht. Dies etwa aufgrund des grossen Aktenumfangs, Nachforschungen oder des hohen Aufwands im Zusammenhang mit der Anonymisierung eines Dokuments. Auf städtischer Ebene existiert kein ausdrücklicher Gebührentatbestand für die Behandlung von Akteneinsichtsgesuchen. In Ziffer 2.6.2 Anhang 1 des Reglements vom 21. Mai 2000 über die Gebührenerhebung durch die Stadtverwaltung Bern (Gebührenreglements; GebR; SSSB 154.11) wird aber festgehalten, dass für die Vorbereitung von Akten zur Herausgabe (Zusammenstellung, Paginierung etc.) eine Gebühr nach Zeittarif I – III erhoben werden kann. Unabhängig vom entstandenen Verwaltungsaufwand kann für die auf Wunsch der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers erstellten Fotokopien und Ausdrücke sodann eine Kanzleigebürh gemäss Anhang I Ziffer 2.1 ff. des GebR erhoben werden. Nach dem Gesagten können für die Gewährung der Akteneinsicht lediglich Gebühren anfallen, wenn die Vorbereitungsarbeiten einen besonderen Aufwand generieren oder bei Materialkosten. Vor dem Hintergrund, dass Gebühren generell den Aufwand decken sollten, welcher vom Leistungsempfänger/von der Leistungsempfängerin zu seinen/deren Gunsten verursacht wird, erscheint es aus Sicht des Gemeinderats angezeigt, auch weiterhin bei besonderem Vorbereitungsaufwand oder Materialkosten Gebühren zu erheben. Nur am Rande sei erwähnt, dass so auch querulatorische Eingaben vermieden werden können. Aus Sicht des Gemeinderats hat sich die bisherige Regelung somit bewährt.

Zu Punkt 2:

In Punkt 2 wird gefordert, im Rahmen der kommunalen Kompetenzen Schutzmassnahmen für die Einwohner*innen zu ergreifen, deren Privatsphäre und Menschenwürde im Rahmen der digitalen Transformation durch Private bedroht und eingeschränkt werden. Wie eingangs erwähnt, wird die Datenbearbeitung durch Private durch den Bund (vgl. Art. 2 Abs. 1 DSG) geregelt. Weder der Kanton noch die Gemeinden sind befugt, hierzu weitergehende Bestimmungen zu erlassen oder in anderweitiger Weise tätig zu werden. Folglich kann die Stadt Bern auch keine Regelungen für die Datenbearbeitung durch Private aufstellen.

Auswirkungen auf Finanzen und Personal

Keine.

Antrag

1. Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion abzulehnen. Er ist jedoch bereit, Punkt 1 als Postulat entgegenzunehmen.
2. Die Antwort zu Punkt 1 gilt gleichzeitig als Prüfungsbericht.

Bern, 27. April 2022

Der Gemeinderat