



Monbijoustrasse 61, 3007 Bern
Tel. 031 311 87 01
Fax 031 311 87 04
sekretariat@gruenebern.ch
www.gruenebern.ch
www.twitter.com/gruenebern

Finanzdirektion des Kantons Bern
Münsterplatz 12
3011 Bern

Per Mail an: sascha.tarli@fin.be.ch

20. November 2018

VERNEHMLASSUNG: GESETZ ÜBER DIE ZENTRALEN PERSONENDATEN-SAMMLUNGEN (PDSG)

Sehr geehrte Frau Finanzdirektorin

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zum vorgeschlagenen Gesetz über die zentralen Personendatensammlungen (PDSG) fristgerecht Stellung nehmen zu können.

1. Grundsätzliche Bemerkungen zur Vernehmlassungsvorlage und ihrer Präsentation

Mit der Vorlage sollen rechtliche Grundlagen für «modernes Datenmanagement als Basis für E-Government» geschaffen werden, um «die Digitalisierung der Verwaltungsprozesse zu forcieren und damit auch Effizienzgewinne zu erzielen» - zur Entlastung sowohl der Bürgerinnen und Bürger wie auch der Verwaltung (Medienmitteilung des Regierungsrates vom 5.7.2018). Die Grünen Kanton Bern können diese generell formulierten Zielsetzungen grundsätzlich durchaus unterstützen. Die Bestrebungen in dieser Richtung dürfen jedoch nicht zu einer Schwächung der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen und des Datenschutzes führen. Vielmehr muss – gerade auch angesichts der rasanten technologischen Entwicklung – die Einhaltung und Stärkung des Datenschutzes oberste Richtschnur der vorgeschlagenen Gesetzgebung sein und bleiben.

Aus Sicht der Grünen Kanton Bern kommt diese Priorität im Gesetzesentwurf und im erläuternden Vortrag zu wenig zur Geltung. So wird die Stärkung des Datenschutzes und der Informationssicherheit



unter den Zielen des Gesetzgebungsvorhabens erst an vierter und letzter Stelle sowie zudem nur kurz in bloss deklamatorischem Sinne erwähnt.

Die Grünen Kanton Bern beantragen deshalb nachfolgend einige Ergänzungen des Gesetzesentwurfs, damit die Prinzipien des Datenschutzes und der Informationssicherheit im Gesetz explizit vorkommen und durch konkrete Massnahmen gestärkt werden. Zudem erwarten sie, dass der Vortrag mit einem substantziellen Bekenntnis zu diesen Prinzipien und klaren Erläuterungen zum Verhältnis des neuen Gesetzes zum eidgenössischen und kantonalen Datenschutzrecht ergänzt wird.

2. Grundlegende Anforderungen des Datenschutzes, die konsequent zu beachten sind

Der Anspruch auf informationelle Selbstbestimmung ist ein verfassungsmässig geschütztes Grundrecht (Art. 10 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 2 BV, Art. 18 KV und Art. 8 EMRK), der den Einzelnen gewährleistet, grundsätzlich selber darüber zu bestimmen, wem und wann sie persönliche Lebenssachverhalte, Gedanken, Empfinden oder Emotionen offenbaren. Der grundrechtliche Schutz betrifft jedes staatliche Erheben, Sammeln, Verarbeiten, Aufbewahren oder Weitergeben von Angaben, die einen Bezug zur Privatsphäre einer Person haben. Gemäss eidgenössischem Datenschutzgesetz (DSG) wie auch gemäss kantonalem Datenschutzgesetz (KDSG) sind Daten über die religiösen, weltanschaulichen, politischen oder gewerkschaftlichen Ansichten oder Tätigkeiten, Gesundheit, Intimsphäre, Rassenzugehörigkeit, Massnahmen der sozialen Hilfe und administrative oder strafrechtliche Verfolgung einer Person besonders schützenswert (vgl. Art. 3 DSG, Art. 3 KDSG). Persönlichkeitsprofile, Zusammenstellungen von Daten, die eine Beurteilung wesentlicher Aspekte der Persönlichkeit erlauben, sind ebenfalls besonders schützenswert (Art. 3 lit. d DSG).

Der Datenschutz verlangt eine gesetzliche Grundlage für sämtliche Formen und Phasen der Datenbearbeitung, wobei ein Rechtssatz im formellen wie materiellen Sinn verlangt ist. So geben etwa die Botschaft zum DSG und die Praxis des Eidg. Datenschutzbeauftragten EDÖB klare Vorgaben an den Detaillierungsgrad einer Rechtsnorm vor. Im Sinne einer Minimalanforderung für sämtliche Datenbearbeitungen sind der Zweck der Bearbeitung, die beteiligten Behörden und das Ausmass der Datenbearbeitung in einem Gesetz im formellen Sinn festzulegen: Je schwerwiegender der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wiegt, desto eher wird für die Datenverarbeitung eine gesetzliche Grundlage in Form eines Gesetzes zu verlangen sein. Für gewöhnliche Personendaten ist ein Gesetz im materiellen Sinn, eine Verordnung an und für sich ausreichend, jedoch ist auch hier auf die Gesamtumstände abzustellen. Eine Datenbearbeitung kann sich je nach Art der Erhebung als derart wichtig und grundlegend erweisen, dass sie nur durch ein demokratisch legitimiertes Gesetz im formellen Sinn gerechtfertigt werden kann. Dies ist insbesondere für neue Technologien wie Profiling zu verlangen.



3. Stellungnahme zu zentralen Zielsetzungen des Gesetzesentwurfs

Ausgehend von diesen Anforderungen des Datenschutzgesetzes nehmen die Grünen Kanton Bern nachfolgend Stellung zu zentralen Zielsetzungen, wie sie im Vortrag (unterschiedlich transparent) dargestellt werden.

3.1 Systemwechsel von verschiedenen zu einer einzigen zentralen Personendatensammlung

Letztlich soll mit dem PDSG eine neue gesetzliche Grundlage geschaffen werden für die Zusammenführung der bestehenden zentralen Personendatensammlungen GERES (Einwohnerkontrolle), ZPV (Steuerwesen), FIS (Rechnungswesen) und PERSISKA (Personalwesen) in einer einzigen zentralen Personendatensammlung für den Kanton und die Gemeinden. Gemäss Vortrag (S.2) macht die mittelfristige Einführung eines kantonsweiten «Enterprise Resource Planning-Systems (ERP) «die Prüfung» eines solchen zentralen CRM-Systems (Customer-Relationship-Management-System) «nötig». Die technische Lösung dafür sei jedoch «heute noch offen» (S. 10). Das neue Gesetz solle deshalb «alle möglichen Entwicklungen abdecken, ohne technische und organisatorische Präjudizien zu schaffen» (S. 8). Offen sei insbesondere, ob und welche Basispersonendaten künftig in einem Nationalen Adressdienst (NAD) für Bund, Kantone und Gemeinden zur Verfügung stehen sollen. Ein entsprechender Vernehmlassungsentwurf sei vom Bundesrat bis Ende August 2018 beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) in Auftrag gegeben worden. Gemäss der zugehörigen Projektwebseite¹ hat sich jedoch das Vorhaben bereits verzögert; mit der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens wird Ende 2018 gerechnet, und die Botschaft ans eidgenössische Parlament und die Bereitstellung eines Prototypen sind für Ende 2019 angekündigt.

Aufgrund der noch unklaren Ausgangslage und Entwicklung auf Bundesebene stellt sich die Frage, ob mit den Vorarbeiten und der Gesetzgebung für die Zusammenführung der heutigen zentralen Personendatensammlungen nicht besser zugewartet werden soll, bis die Rahmenbedingungen auf Bundesebene geklärt und geregelt sind. Dies, um Aufwand zu vermeiden, der sich im Nachhinein als unnötig herausstellt, und um teure Doppelspurigkeiten beim Aufbau und Betrieb eines kantonalen CRM-Systems von Anfang an auszuschliessen. Gemäss Vortrag (S. 12) soll der Regierungsrat ohnehin erst «ca. 2023» darüber entscheiden, «welche der zentralen Personendatensammlungen wann und wie zu vereinheitlichen sind».

Die Grünen Kanton Bern beantragen deshalb, auf die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage (auf Vorrat) für die (noch gar nicht beschlossene) Zusammenführung bestehender kantonaler Datensammlungen zu einer übergreifenden oder gar einzigen zentralen Datensammlung vorläufig zu verzichten und die vorliegende Gesetzesrevision auf die andern im Vortrag genannten Ziele zu beschränken.

Der Gesetzgeber soll über den Systemwechsel vom heutigen Status mit verschiedenen zentralen Personendatensammlungen zu einem allfälligen Zukunftsmodell mit einer einzigen kantonalen Daten-

¹ <https://www.egovernment.ch/de/umsetzung/schwerpunktplan/aufbau-nationaler-adressdienste/>



sammlung entscheiden können, wenn die Rahmenbedingungen auf Bundesebene und die technische Umsetzung geklärt oder zumindest klarer absehbar sind.

Sollte der Regierungsrat am vorgeschlagenen Umfang der neuen gesetzlichen Regelung festhalten, erwarten die Grünen Kanton Bern, dass die im Vortrag (S. 2) angedeuteten (auch finanziellen) **Risiken** des «sehr anspruchsvollen Vorhabens mit komplexen Techniken und vielen betroffenen Behörden und Personen» vertieft aufgezeigt werden. Die Aussage, dass die Beschaffung einer einzigen zentralen Personendatensammlung zu «**erheblichen Kosten**» führen werde (Vortrag S. 23), genügt aus Sicht der Grünen Kanton Bern nicht. Ebenso ist detailliert darzulegen, wie der Schutz der gesammelten Personendaten vor **Hacker-Angriffen** bei einer Zentralisierung der Sammlungen in einem einzigen kantonalen System sichergestellt werden soll.

3.2 Kurzfristiges Ziel: Vereinfachte Benutzerverwaltung

Als kurzfristiges Ziel des vorgeschlagenen Gesetzes nennt der Vortrag die Vereinfachung und Beschleunigung des Zugriffs auf Personendaten unter gleichzeitiger Stärkung des Datenschutzes. Letztere soll vor allem dadurch sichergestellt werden, dass beim Erlass des PDSG alle gesetzlichen Grundlagen «insbesondere für die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten sowie für das Profiling überprüft und nötigenfalls angepasst werden» sollen. Zudem werde im vorgesehenen Anhang zum PDSG «erstmals zentral, übersichtlich und öffentlich transparent gemacht», welche zentralen Personendatensammlungen der Kanton Bern betreibt. Was auf diese Weise als Verbesserung für den Datenschutz angepriesen wird, müsste aus Sicht der Grünen Kanton Bern eigentlich schon heute gegeben sein: bestehende Gesetzesregeln, die den Anforderungen punkto Informatiksicherheit und Datenschutz gerecht werden – und eine transparente Übersicht über alle kantonalen Datensammlungen. In der Tat ist der Kanton heute schon zur Führung eines öffentlichen Registers seiner Datensammlungen verpflichtet (siehe: <http://registerdatensammlungen-be.instanthost.ch/>).

Die vorgeschlagene Standardisierung und Reduktion der Benutzerprofile wird im Vortrag aus Sicht der Grünen Kanton Bern verständlich dargelegt und plausibel begründet. Kritisch beurteilen sie jedoch den Vorschlag, dass der Regierungsrat die Regelung der Zugriffsberechtigung an die einzelnen Direktionen, die Staatskanzlei und die Justiz delegieren können soll. Als Grundlagen dafür soll er für jede zentrale Personendatensammlung die Basis- und die Standardprofile mit den besonderen schützenswerten Personendaten und den Funktionalitäten auf Verordnungsebene festlegen.

Die Delegation der Berechtigungsregelung genügt nach Ansicht der Grünen Kanton Bern den eingangs skizzierten Anforderungen des verfassungsrechtlichen gewährleisteteten Anspruchs auf informationelle Selbstbestimmung nicht. Denn dem Erfordernis eines Gesetzes im materiellen Sinn, das eine Regelung auch der Berechtigung der Datenbearbeitung mindestens auf Verordnungsstufe verlangt (vgl. oben), wird nicht mehr entsprochen. Das heutige Registergesetz ist darüber hinaus vorbildlich, indem es die für die ZPV bearbeiteten Personendaten auf Gesetzesstufe festlegt.

Die Grünen Kanton Bern beantragen deshalb die Aufnahme einer analogen Regelung in das PDSG, die die wichtigsten Basis- und Standardprofilaten festschreibt.



Zudem verschaffen sich die Direktionen, die Staatskanzlei und die Justiz durch die Delegation eine Definitionsmacht, indem sie bestimmen können, welche Daten Teil des Basisprofils sind und sie folglich auch die Berechtigungen daran in ihren Weisungen festlegen können.

Aus diesem Grund lehnen die Grünen Kanton Bern die vorgesehene Kompetenzdelegation ab und verlangt die Definition der Personendaten auch des Basis- bzw. Standardprofils, erst recht der besonders schützenswerten sowie der für das Profiling verwendbaren Daten auf Gesetzesstufe analog der heutigen Registergesetz und die Festlegung der Berechtigungen mindestens auf Verordnungsstufe (vgl. Bemerkungen zu Art. 5 und 6).

Das Bearbeiten und Bekanntgeben von besonders schützenswerten Personendaten muss weiterhin auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen. Gemäss Vortrag (S. 8) ist vorgesehen, dass im Zusammenhang mit den Zugriffsberechtigungen jeder Erlass des Regierungsrates, einer Direktion, eines Gemeinde- oder eines Kirchgemeinderates vorgängig der zuständigen kantonalen oder kommunalen Datenschutzaufsichtsstelle zur Prüfung vorgelegt werden muss. Damit die Resultate dieser Prüfung in kritischen Fällen auch die nötige Beachtung finden und Wirkung erzielen können, ist den Aufsichtsstellen ausdrücklich das Recht einzuräumen, ihre Prüfungsergebnisse zu veröffentlichen.

Die Grünen beantragen eine entsprechende Ergänzung des Gesetzesentwurfs.

3.3 Mittelfristiges Ziel: Bessere Qualität der Daten

Die mangelhafte Qualität der gesammelten Personendaten, die im Vortrag (S. 9) insbesondere für die in den Gemeindeverwaltungen erfassten GERES-Daten aufgezeigt wird, ist aus Sicht der Grünen Kanton Bern sehr bedenklich. Jeder achte Personendatensatz sei mit Fehlern behaftet; ihre Bereinigung verursache dem Kanton jährliche Kosten von 120'000 Franken, der Stadt Bern gar auf 220'000 Franken. Die Grünen Kanton Bern unterstützen deshalb die vorgeschlagenen Massnahmen (erhöhte technische Anforderungen an die verwendeten Softwarelösungen in den Gemeinden, verschärfte automatische Plausibilitätsprüfungen und Rechnungstellung für den Bereinigungsaufwand, der durch vorschriftswidrige Datenbearbeitung entsteht). Als denkbare alternative Lösung erwähnt der Vortrag (S. 10) die Einführung einer kantonalen Standard-Software für GERES, analog der Lösung für den ZPV. Auf einen entsprechenden Vorschlag werde jedoch «zum Schutz der bisherigen Investitionen der Gemeinden» verzichtet.

Aus Sicht der Grünen Kanton Bern vermag diese Begründung nicht zu überzeugen; die Idee einer Standardlösung sollte zumindest vertieft im Hinblick auf Vor- und Nachteile geprüft und den vorgeschlagenen Regelungen gegenübergestellt werden.

3.4. Ziel: Informationssicherheit und Datenschutz stärken

Aus dem vorgeschlagenen Gesetzesentwurf und dem Vortrag geht nach Ansicht der Grünen Kanton Bern zu wenig klar hervor, weshalb die beantragte Totalrevision der Gesetzgebung über Personendatensammlungen die Informationssicherheit und den Datenschutz «deutlich stärken» soll. Die Grünen Kanton Bern fordern diesbezüglich explizite Ergänzungen, insbesondere durch die oben erwähnte



Kompetenzerweiterung für die Datenschutzaufsichtsstellen. Zudem ist sicherzustellen, dass der Zugriff auf besonders schützenswerte bzw. sensible Daten nicht nur für die Benutzer restriktiv geregelt ist – es sind auch Vorschriften zu erlassen und Vorkehrungen zu treffen, damit einem unbefugten Zugriff oder gar Datendiebstahl durch Mitarbeitende der Informatikdienste vorgebeugt werden kann.

Die Grünen Kanton Bern bedauern in diesem Zusammenhang, dass im Gesetzesentwurf keine Sicherheitsmassnahmen für die zentralen Datenbanken vorgesehen sind. Es wird (in Art. 17 PDSG) bloss auf die kantonale Datenschutzgesetzgebung verwiesen, die ihrerseits nur die Verantwortung festlegt: Diejenige Behörde, die Daten bearbeitet, ist für deren Sicherung verantwortlich (Art. 17 KDSG). Wie der Kanton die Datensicherheit der zentralen Datensammlungen sicherstellt gegen Verlust, Manipulation und andere Bedrohungen (und damit auch einen effektiven Datenschutz gewährleistet), regelt der Gesetzesentwurf nicht. Dies obwohl im Zuge der technischen Entwicklung die Gefahren der modernen Informationssysteme für den Datenschutz auf Bundesebene erkannt wurden und Massnahmen vorgeschlagen werden, um einen angemessenen Schutz der Personendaten sicherzustellen. Zu recht weist der Vortrag (S. 24) darauf hin, dass bei zentralen Personendatensammlungen das Ausmass einer Datenschutzverletzung «sehr gross» sein kann.

Antrag Grüne Kanton Bern:

Art. 17 Abs. 2 (neu):

Der Kanton trifft Massnahmen zur Sicherstellung der Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit der Dateninformationen für der zentralen Personendatensammlungen.

Für die Grünen Kanton Bern ist zudem unabdingbar, dass die geltenden Rechte und Möglichkeiten zur Einsichtnahme und Berichtigung von gesammelten Personendaten durch die vorgeschlagene Gesetzgebung nicht geschmälert werden – den betroffenen Personen, die von ihrem Recht Gebrauch machen wollen, ist dies vielmehr auch künftig zu erleichtern. Die zentralen Personendatensammlungen erlauben eine vereinfachte Datenbearbeitung, die auch als Chance für eine Vereinfachung der Wahrnehmung der Auskunftsrechte der von der Datenbearbeitung betroffenen Personen genutzt werden sollte. So soll das Verfahren zur Erlangung der Auskünfte vereinheitlicht werden; die gewünschten Auskünfte sollen auch elektronisch angefordert werden können, und die betroffenen Personen sollten an prominenter Stelle auf ihre Rechte aufmerksam gemacht werden.

Antrag Grüne Kanton Bern:

Art. 17a (neu):

Der Kanton trifft Massnahmen zur Sicherstellung und Vereinfachung der Wahrnehmung des Auskunftsrechts.

4. Bemerkungen zu den einzelnen vorgeschlagenen Gesetzesartikeln:

Art. 1: Gemäss den Erläuterungen im Vortrag wird mit diesem Artikel – zusätzlich zur Beschreibung der Wirkungsziele – «verdeutlicht, dass der Informationssicherheit und dem Datenschutz grosse Be-



deutung beigemessen wird». Aus dem Wortlaut des Artikels geht dies nicht explizit hervor. Der Artikel sollte entsprechend ergänzt werden.

Art. 2, Abs. 1: Der Geltungsbereich des Gesetzes soll auch «andere Trägerinnen und Träger öffentlicher Aufgaben» umfassen. Es ist fraglich bzw. erläuterungsbedürftig, ob diese Formulierung klar genug ist und wo sie gegebenenfalls schon definiert ist.

Art. 3: Gemäss Vortrag werden im PDSG nur neu eingeführte Begriffe definiert, die nicht schon in bestehenden Erlassen zur Informatiksicherheit und zum Datenschutz geklärt sind. Der Vortrag verwendet häufig den Begriff des Profiling. Es ist zumindest wünschenswert, auch diesen Begriff im PDSG zu erklären oder im Vortrag auf bestehende Definitionen hinzuweisen.

Art. 6, Abs. 1: Gemäss Vortrag soll der Erlass von Berechtigungsregeln möglichst nahe an die Bedarfsstellen delegiert werden, «ohne aber dabei die Informationssicherheit oder den Datenschutz zu schwächen». Aus dem Wortlaut des Artikels wird nicht ersichtlich, weshalb diese Schwächung ausgeschlossen sein soll.

Art. 15: Der Vortrag weist darauf hin, dass auf Bundesebene ein Gesetzesentwurf bis Herbst 2017 zur systematischen Verwendung der AHV-Nummer durch Bund, Kantone und Gemeinden ausgearbeitet werden soll. Diese Informationen sollten aktualisiert werden.

Gleiches gilt für die Angabe, dass der Regierungsrat im Jahr 2018, das bald zu Ende ist, eine neue E-Government-Strategie für den Kanton Bern vorlegt (gemäss Vortrag S. 23). Wann wurde bzw. wird diese Ankündigung umgesetzt?

Art. 17 Abs. 2 und neuer Artikel 17a: siehe Ergänzungsanträge oben unter 3.4

Wir danken für die Berücksichtigung der Stellungnahme zu den Grundzügen des Vorhabens und stehen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Jessica Fuchs
Geschäftsführerin Grüne Kanton Bern

Bruno Vanoni
Grossrat Grüne Kanton Bern