

Vernehmlassungsversion vom
27. Juni 2018



**Gesetz über die zentralen Personendaten-
sammlungen
(Personendatensammlungsgesetz, PDSG)**

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	1
1.1 Problemstellung	1
1.2 Ziele	2
1.2.1 Vereinfachte Verwaltung der Zugriffsrechte	2
1.2.2 Gute Datenqualität.....	2
1.2.3 Technologieneutrale Gesetzesgrundlage	2
1.2.4 Informationssicherheit und Datenschutz stärken	2
2. Ausgangslage.....	3
2.1 Übersicht zu den zentralen Personendatensammlungen.....	3
2.2 Handlungsbedarf.....	4
3. Wirkungsziele und deren Phasen	5
3.1 Vereinfachte Verwaltung der Zugriffsrechte.....	5
3.1.1 Benutzerprofile standardisieren und reduzieren.....	5
3.1.2 Delegation der Benutzerregelung	6
3.1.3 Fazit	7
3.2 Gute Datenqualität	7
3.3 Technologieneutrale und innovationsfreundliche Gesetzesgrundlage	7
3.4 Informationssicherheit und Datenschutz stärken	8
3.5 Phasen der Wirkung.....	8
3.5.1 Kurzfristig: Vereinfachte Benutzerverwaltung	8
3.5.2 Mittelfristig: Einheitliche und bessere Qualität der Daten	8
3.6 Zusammenfassung.....	10
4. Regelungshierarchie.....	11
5. Umsetzung	12
5.1 Vorentwurf zur GERES-Verordnung.....	12
5.2 Spezialgesetzgebung und Benutzerregelungen	12
5.3 Reduktion der zentralen Personendatensammlungen	12
6. Erläuterungen zu den Artikeln.....	13
6.1 Übersicht über die Änderungen	13
6.2 Die Artikel im Einzelnen	14
7. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen.....	23
8. Finanzielle Auswirkungen	Error! Bookmark not defined.
9. Personelle und organisatorische Auswirkungen.....	23
9.1 Personelle Auswirkungen	23

9.2 Organisatorische Auswirkungen	23
10. Auswirkungen auf die Gemeinden	24
11. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	24
12. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens / der Konsultation	24
13. Antrag / Anträge	24

Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Gesetz über die zentralen Personendatensammlungen

1. Zusammenfassung

1.1 Problemstellung

Der Kanton Bern betreibt heute fünf verwaltungswert genutzte Personendatensammlungen, welche von verschiedenen Behörden verantwortet werden: PERSISKA¹, GERES², FIS³, GRUDIS⁴ und ZPV⁵. In diesen Datensammlungen sind die Daten von insgesamt rund 12 Mio. natürlichen und 2 Mio. juristischen Personen grösstenteils mehrfach und damit redundant gespeichert (Bevölkerung im Kanton Bern 2016: 1.03 Mio., Unternehmen im Kanton Bern 2016: 70'000⁶).

Daraus entstehen u.a. die folgenden Schwierigkeiten:

1. Das Verwalten der Zugriffsberechtigungen ist vorab für GERES sehr aufwändig, träge und damit zu wenig wirksam, was weder den Anliegen der GERES-Nutzenden (Verfügbarkeit) noch des Datenschutzes (Vertraulichkeit und Verhältnismässigkeit) genügend Rechnung trägt.

Allein für die Aufschaltung eines zusätzlichen Merkmals für eine schon auf GERES berechnete Behörde muss heute der Regierungsrat die Verordnung über die Harmonisierung amtlicher Register (RegV, BSG 152.051) anpassen. Dazu ist vorab die Datenschutzaufsichtsbehörde (DSA) zu begrüssen, anschliessend ein Mitberichtsverfahren zu starten und dem Regierungsrat ein Vortrag zur Verordnung zum Beschluss vorzulegen. Dieser Gesetzgebungsprozess dauert mindestens ein Jahr, währenddessen die antragsstellende Behörde auf die benötigten Informationen warten muss.

2. In vielen Fällen ist die gleiche Person in mehreren zentralen Datensammlungen erfasst: Als Grundeigentümerin im GRUDIS, als Steuerzahlerin in der ZPV sowie als Einwohnerin in GERES. Ihre Merkmale werden aber von den verschiedenen verantwortlichen Behörden parallel bearbeitet, was zu Abweichungen zwischen den Datensammlungen führt. Z.B. sind in GERES bei schätzungsweise 210'000 (13%) der insgesamt 1.6 Mio. erfassten Personen einzelne Informationen falsch. Dies verursacht nicht nur der betroffenen Person, sondern auch der Kantonsverwaltung einen grossen Aufwand für die Bereinigung dieser Fehler. Zudem verletzen falsche Personendaten das Datenschutzrecht.
3. Der Betrieb von verschiedenen, teilweise redundanten Datensammlungen verursacht ein Mehrfaches an Entwicklungs-, Wartungs- und Supportkosten.

Zur Behebung dieser Schwierigkeiten wird hiermit der Erlass eines neuen Gesetzes über die die zentralen Personendatensammlungen (Personendatensammlungsgesetz, PDSG) vorgeschlagen.

¹ Personalinformationssystem

² Gemeinderegistersysteme-Plattform

³ Finanzinformationssystem

⁴ Grundstückdateninformationssystem

⁵ Zentrale Personenverwaltung

⁶ [Statistik der Finanzdirektion, Kennzahlen Kanton Bern \(2016\)](#)

1.2 Ziele

1.2.1 Vereinfachte Verwaltung der Zugriffsrechte

Zur Vereinfachung der Verwaltung der GERES-Zugriffsrechte sollen vorab die auf 31 Behörden massgeschneiderten Gruppen von Merkmalen auf ein praktikables Mass von Standardprofilen reduziert werden (analog der ZPV).

Zudem soll unter Mitwirkung der Direktionen, der Staatskanzlei, der Justiz (DIR/STA/JUS) und der DSA ein Basisprofil ohne besonders schützenswerte Personendaten umschrieben werden. Dessen Merkmale sollen ohne allzu grosse Hürden bearbeitet und unter den Behörden zur Aufgabenerfüllung ausgetauscht werden können.

Mit dem PDSG und den dazu erlassenen neuen Verordnungen sollen die gesetzlich vorgesehenen Personendaten innert sechs Monaten verfügbar sein, indem die Berechtigungsregelung für die definierten Basis- und Standardprofile an die DIR/STA/JUS und die Gemeinden delegiert wird.

Dieses Konzept soll neben GERES auch für alle anderen zentralen Personendatensammlungen des Kantons gelten, wobei für jede Personendatensammlung mittels Verordnung separat zu entscheiden ist, ob und in welchem Umfang die Berechtigungsregelung tatsächlich an die Direktionen und Gemeinden delegiert werden soll.

1.2.2 Gute Datenqualität

Die mittelfristige Einführung eines kantonsweiten Enterprise Resource Planning-Systems (ERP-Systems) macht die Prüfung nötig, ob ein Customer-Relationship-Management-System (CRM-Systems), also eine neue zentrale Personendatensammlung, Voraussetzung ist. Eine solche neue Datensammlung, welche die GERES, ZPV, FIS und PERSISKA vereinen könnte, erfordert eine neue gesetzliche Grundlage.

Eine einzige zentrale Personendatensammlung verbessert die Datenqualität, womit sich der Aufwand der Behörden bei der Datenbearbeitung erheblich reduziert. Mit dem mittelfristigen Zusammenführen der heute bestehenden und teilweise redundanten Personendatensammlungen reduzieren sich auch die Betriebskosten.

Die Zusammenführung der verschiedenen Datensammlungen ist ein sehr anspruchsvolles Vorhaben mit komplexen Techniken und vielen betroffenen Behörden und Personen. Eine enge Abstimmung und Koordination mit sämtlichen Betroffenen und den laufenden Projekten, insbesondere dem ERP-Projekt, sind notwendig.

1.2.3 Technologieneutrale Gesetzesgrundlage

Das PDSG ist technologieneutral ausgestaltet, d.h. es soll sowohl den heutigen Status mit verschiedenen zentralen Personendatensammlungen als auch eine Zukunft mit nur noch einer kantonalen Personendatensammlung abdecken, ohne technische oder organisatorische Präjudizien zu schaffen.

1.2.4 Informationssicherheit und Datenschutz stärken

Mit diversen Massnahmen sowohl auf der Gesetzes- als auch auf der Verwaltungsebene werden die Informationssicherheit und der Datenschutz deutlich gestärkt. Die Kompetenzen und Verantwortungen werden geklärt, die Transparenz für die Bevölkerung verbessert und damit ihre Rechte gestärkt.

2. Ausgangslage

2.1 Übersicht zu den zentralen Personendatensammlungen

Die Kantonsverwaltung führt heute für ihre Aufgabenerfüllung verschiedene zentrale Datenbanksysteme mit Personendaten; nicht nur der Bevölkerung des Kantons Bern, sondern auch von kantonsexternen Steuerpflichtigen (z.B. Liegenschaftsbesitzende), Lieferantinnen und Lieferanten oder Kundinnen und Kunden. Diese Datensammlungen beinhalten also Informationen über natürliche und juristische Personen, die in verschiedenen Ämtern verwaltet und zu diversen Zwecken geführt werden.

Die nachfolgend genannten Personendatensammlungen werden verwaltungs- bzw. konzernweit von verschiedenen Behörden verwendet. Betrieben werden sie vom Amt für Informatik und Organisation (KAIO), vom Personalamt (PA), von der Steuerverwaltung (SV), der Finanzverwaltung (FV) oder vom Amt für Betriebswirtschaft und Aufsicht (ABA).

Neben den nachgenannten zentralen Personendatensammlungen führen die Ämter der Kantonsverwaltung zahlreiche weitere, dezentrale Personendatensammlungen für ihre bereichsspezifischen Bedürfnisse (sog. Fachapplikationen nach Art. 3 Abs. 2 Bst. a der Verordnung über die Informations- und Telekommunikationstechnik der Kantonsverwaltung (ICTV, BSG 152.042). Diese Fachapplikationen sind im zentralen [Register der DSA mit allen kantonalen Personendatensammlungen](#) nach Art. 18 des kantonalen Datenschutzgesetzes (KDSG, BSG 152.04) zu finden.

Name	Zweck	Personen	Nutzung	Gesetz	Verordnung	Verantw.
GERES	Einwohnerkontrolle und Personenstand	Natürliche Personen (NP): 1'635'500 ⁷	- Kantonsverwaltung - Justiz - Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden - Spitäler - Universität - Andere Träger öff. Aufgaben	Gesetz über die Harmonisierung amtlicher Register (RegG)	Verordnung über die Harmonisierung amtlicher Register (RegV)	FIN / KAIO
ZPV	Steuerwesen inkl. Inkasso	NP: 2'270'000 Jur. Pers. (JP): 110'000 ⁸	- Kantonsverwaltung - Justiz - Gemeinden	RegG	RegV	FIN / SV
PER-SISKA	Personalwesen	NP: 110'000 (inkl. Ehegatten und Ausgetretene) ⁹	- Kantonsverwaltung - Justiz	Personalgesetz (PG)	Personalverordnung (PV)	FIN / PA
FIS	Rechnungswesen	NP: 7'630'000	- Kantonsverwaltung	Gesetz über die Steuerung von	Verordnung über die	FIN / FV

⁷ Stand 3. November 2017, [gemäss Register der Datenschutzaufsichtsstelle über die Datensammlungen des Kantons Bern](#)

⁸ Stand 20. Februar 2017

⁹ Stand 21. Februar 2017

	sen	JP: 1'980'000 (inkl. SUSA und ZPV) ¹⁰	- Justiz	Finanzen und Leistungen (FLG)	Steuerung von Finan- zen und Leistungen (FLV)	
GRU- DIS	Grund- stücksin- formationen	NP: 340'000 JP: 14'000 ¹¹	- Kantonsverwal- tung - Gemeinden - Justiz - Bundesbehör- den - Ver- und Ent- sorgungswerke - Banken - Notare - Versicherungen	Grundbuchver- ordnung des Bundes (GBV)	Verordnung über das Grund- stückdaten- informati- onssystem (GRUDIS- Verord- nung)	JGK / ABA

Zwischen den Daten in GERES, FIS und ZPV bestehen grosse Schnittmengen. Die gleichen Merkmale einer Person (z.B. Name, Vorname, Adresse, Heimatort, Geburtsdatum) werden in den genannten Applikationen unabhängig voneinander und von verschiedenen kantonalen Behörden bearbeitet bzw. verantwortet. Auf GERES, ZPV, FIS, PERSISKA und GRUDIS sind insgesamt – und grösstenteils redundant – die Daten von rund 12 Mio. natürlichen und rund 2 Mio. juristischen Personen gespeichert.

Daneben bestehen weitere grosse, jedoch dezentrale Personendatensammlungen, welche fachamtsspezifisch genutzt werden (sog. Fachapplikationen). Es sind dies z.B. SUSA¹² des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamtes (SVSA) für die Verwaltung der Führer- und Fahrzeugzulassungen sowie die Erhebung der Strassenverkehrssteuer oder EVOK¹³ des Amtes für Sozialversicherungen (ASV) zur Berechnung der Krankenkassen-Prämienverbilligungen.

2.2 Handlungsbedarf

Die Praxis zur RegV zeigt, dass die Berechtigungsverwaltung für GERES verschiedene Probleme verursacht. Um ein einziges zusätzliches Element der 74 GERES-Merkmale für eine Behörde neu aufzuschalten, ist aktuell die Anpassung der RegV in Anhang 1 und damit ein Erlassverfahren auf Stufe Regierungsrat nötig. Dies macht das Verfahren zur Vergabe der Berechtigungen sehr aufwändig und träge. Die Gesetzgebungsarbeiten vermochten daher in der Vergangenheit mit den stetig wachsenden Bedürfnissen der Behörden an Informationen aus GERES und ZPV kaum mehr Schritt halten. Die RegV und deren Anhänge drohen latent hinter den tatsächlichen Verhältnissen von Technik und Berechtigungen herzuhinken. Dieser Zustand trägt weder den Anforderungen der Datenbezüger noch des Datenschutzes genügend Rechnung.

Allein schon aus diesen Gründen sollen das RegG sowie die RegV totalrevidiert bzw. ersetzt werden. Dies wurde im Vortrag des Regierungsrates zur letzten RegV-Revision vom 9. Dezember 2015 in Ziff. 2.3 angekündigt und die RegV dafür mit einem dreijährigen Revisionsmoratorium belegt.

Das Führen von verschiedenen zentralen, autonomen und teilweise redundanten Personendatensammlungen hat aber noch weitere gewichtige Nachteile:

¹⁰ Stand 17. Februar 2017

¹¹ Stand 16. Februar 2017

¹² Strassenverkehrs- und Schifffahrtsanwendung

¹³ Datensammlung für den elektronischen Vollzug des Krankenversicherungsgesetzes

- Es ist ineffizient und für die Bevölkerung und Unternehmen nicht mehr zeitgemäss, wenn sie die gleiche Änderung eines Merkmals verschiedenen Behörden melden und diese die Mutationen parallel in separaten Datensammlungen nachführen müssen.
- Der Austausch von Informationen zwischen verschiedenen Stellen bzw. Datensammlungen ist komplex, aufwändig und fehleranfällig.
- Der Betrieb von verschiedenen, teilweise redundanten Datensammlungen verursacht ein Mehrfaches an Entwicklungs-, Wartungs- und Supportkosten.
- Das gesetzliche Einsichtsrecht der Bevölkerung in die Datensammlungen ist sowohl durch die Behörden als auch durch die betroffenen Personen nur mit sehr grossem Aufwand zu bewerkstelligen; ihre Datenschutzrechte können faktisch kaum mehr in dem von der Datenschutzgesetzgebung vorgesehenen Umfang wahrgenommen werden.
- Die eindeutige Identifikation von Personen ist bei verschiedenen Datensammlungen mit verschiedenen Personenidentifikatoren erschwert und damit fehleranfällig.

Vor diesem Hintergrund müssen das Registerrecht und damit auch generell das Recht für die zentralen Personendatensammlungen des Kantons Bern modernisiert, vereinfacht und den neuen Anforderungen von Behörden, Bevölkerung und Unternehmen an die Verfügbarkeit, Richtigkeit und Sicherheit angepasst werden.

3. Wirkungsziele und deren Phasen

3.1 Vereinfachte Verwaltung der Zugriffsrechte

3.1.1 Benutzerprofile standardisieren und reduzieren

Aktuell wird für jede zugriffsberechtigte Behörde eine massgeschneiderte Merkmalsgruppe bzw. ein Profil in Anhang 1 der RegV geführt. Die auf 31 verschiedene Profile angewachsenen Zugriffsrechte sollen auf eine praktikable Anzahl von Basis- und Standardprofilen konzentriert werden.

Das PDSG ermöglicht pro Datensammlung ein Basisprofil mit nicht sensiblen Personenmerkmalen, die ohne weiteren Regulationsbedarf bearbeitet und den Behörden für ihre Aufgabenerfüllung zur Verfügung gestellt werden können. Die Basisprofile werden in den Ausführungsverordnungen zum PDSG pro zentrale Personendatensammlung umschrieben.

Die Erarbeitung der Basis- und Standardprofile ist Teil der Arbeit für die Ausführungsverordnungen, welche in enger Zusammenarbeit mit den Direktionen, Gemeinden und anderen Datenbezügern sowie mit der DSA zu erarbeiten sind.

Im Zuge der Arbeiten zum PDSG wurden die Merkmale von GERES, FIS und ZPV auf ihren Schutzbedarf analysiert und in drei Kategorien aufgeteilt:

- Besonders schützenswerte Personendaten: z.B. Konfession, Gesundheitsdaten oder Massnahmen des Kinder- und Erwachsenenschutzrechts.
- Sensitive Personendaten: Aus ihnen kann mit den entsprechenden Funktionalitäten ein Personenprofil erstellt werden; z.B. kann anhand der historisierten GERES-Merkmale betreffend die Haushaltsmitglieder bei einer Trennung nachvollzogen werden, wann ein Ehegatte ausgezogen und eine neue Lebenspartnerin oder ein neuer Lebenspartner eingezogen ist.
- Basisdaten: z.B. Name, Vorname, Adresse und Geburtsdatum.

Die aktuell rund 130 Merkmale sind wie folgt beurteilt worden:

- 7% (9 Stück) der Merkmale sind besonders schützenswerte Daten, deren Bearbeitung in den Spezialgesetzen vorzusehen und via Verordnung des Regierungsrates im Detail zu regeln sind;

- 14% (18 Stück) der Merkmale sind sensitive Daten, die mit den entsprechenden Funktionalitäten zum Profiling¹⁴ verwendet werden können, das ebenfalls spezialgesetzliche Grundlagen und besondere Schutzmassnahmen erfordert;
- 79% (100 Stück) sind einfache Personendaten, die pro zentrale Personendatensammlung vom Regierungsrat in je ein Basis- und verschiedene Standardprofile zusammengefasst werden sollen, so dass deren Berechtigung von den DIR/STA/JUS in Direktionsverordnungen geregelt werden können.

Die Zusammenstellung zeigt, dass rund 20% der in den drei zentralen Sammlungen bearbeiteten Personendaten Informationen beinhalten, mit denen besonders sorgfältig umgegangen werden muss. Die Reduktion der Merkmalsgruppen und deren Aufteilung in Basis- und Standardprofile wird hierzu eine grosse Hilfe sein.

3.1.2 *Delegation der Benutzerregelung*

Der Regierungsrat hat gemäss der heutigen, allein auf GERES und ZPV ausgerichteten Regelung die Berechtigungen der einzelnen Stellen mittels RegV und deren Anhang 1 zu regeln. Somit ist für jede neu zugriffsberechtigte Behörde eine RegV-Revision nötig. Dasselbe gilt aber auch, wenn bisher berechtigte Behörden zusätzliche Merkmale einsehen möchten. Für jeden Antrag ist die DSA zu begrüssen, ein Mitberichtsverfahren zu starten und dem Regierungsrat ein Vortrag inkl. revidierte RegV zum Beschluss vorzulegen. Die RegV wurde am 12. März 2008 erlassen; unterdessen ist bereits die siebte Version in Kraft. Aufgrund dieses aufwändigen Verfahrens ist es schon vorgekommen, dass eine bereits berechtigte Behörde für einzelne zusätzliche Merkmale anderthalb Jahre warten musste.

Mit dem PDSG und den entsprechenden Ausführungsverordnungen soll eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, womit nicht mehr für jede zusätzliche Behörde oder für jedes neue Merkmal ein Regierungsratsbeschluss nötig ist. Entscheidend soll sein, welcher Schutzbedarf für die konkreten Personendaten besteht.

Bei unkritischen Basisdaten wird pro zentrale Personendatensammlung ein vom Regierungsrat beschlossenes Basisprofil zur Verfügung stehen. Von den DIR/STA/JUS und den Gemeinden wird dazu einzig verlangt, dass sie zur Aufgabenerfüllung auf diese Basisdaten angewiesen sind.

Zur Verwendung von besonders schützenswerten Personendaten und von Funktionalitäten, die ein Profiling ermöglichen, müssen die folgenden Voraussetzungen erfüllt sein:

1. Das Bearbeiten und Bekanntgeben von besonders schützenswerten Personendaten und für das Profiling müssen die DIR/STA/JUS sowie die Behörden des Gemeinde- und Landeskirchenrechts über eine gesetzliche Grundlage nach Massgabe der Datenschutzgesetzgebung verfügen. Sie haben deshalb ihre Gesetzgebung im Lichte des KDSG und des PDSG entsprechend zu überprüfen und nötigenfalls zu ergänzen.
2. Der Regierungsrat hat pro zentrale Personendatensammlung die Basis- sowie die Standardprofile mit den besonders schützenswerten Personendaten und den Funktionalitäten in einer Verordnung festgelegt.
3. Die besonders schützenswerten Personendaten sowie die Funktionalitäten sind im Anhang zum PDSG aufgeführt.

¹⁴ Profiling ist die Bewertung bestimmter Merkmale einer Person auf der Grundlage von automatisiert bearbeiteten Personendaten, insbesondere um die Arbeitsleistung, die wirtschaftlichen Verhältnisse, die Gesundheit, das Verhalten, die Vorlieben, den Aufenthaltsort oder die Mobilität zu analysieren oder vorherzusagen. Der Begriff soll mit Art. 2 Einführungsverordnung zur Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates (Einführungsverordnung zur EU-Datenschutzrichtlinie, EV EDS) im Kanton Bern eingeführt werden.

3.1.3 Fazit

Unter diesen Voraussetzungen können die DIR/STA/JUS nach Prüfung durch die DSA die Verwendung der Personendaten durch ihre Organisationseinheiten in Direktionsverordnungen selbständig regeln. Entsprechende Delegationsnormen sind im PDSG und den entsprechenden Ausführungsverordnungen aufzunehmen.

Die Behörden des Gemeinde- und Landeskirchenrechts regeln die Berechtigungen nach der Prüfung durch ihre Datenschutzaufsichtsstellen analog durch Verordnungen ihrer Exekutiven. Hierbei ist jedoch jeweils zu prüfen, ob diese nicht bereits auf Stufe kantonale Verordnung geregelt werden können. Das setzt jedoch voraus, dass sich die Funktionen in den Gemeinden und den Einheiten der Landeskirche im genügenden Mass standardisieren lassen.

Das Ziel ist also, mit dieser neuen, auf den Schutzbedarf der verschiedenen Personendaten angepassten Kompetenzordnung und den neuen Prozessen den Zugriff auf die Personendaten zu vereinfachen und zu beschleunigen, unter gleichzeitiger Stärkung des Datenschutzes.

3.2 Gute Datenqualität

Der Regierungsrat strebt die Verbesserung der Qualität der von der Kantonsverwaltung bearbeiteten Personendaten an. Dabei verfolgt er die folgenden Teilziele:

- Die Effizienz, Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Datenhaltung und -bewirtschaftung ist hoch;
- Die Redundanzen von Personendaten sind auf ein Minimum reduziert;
- Die Richtigkeit der Daten ist gewährleistet.

Diese Teilziele sind mit folgenden Massnahmen zu erreichen:

- Erhebung sämtlicher Datensammlungen mit Personendaten;
- Redundant geführte Merkmale identifizieren;
- System für eine einzige zentrale Personendatensammlung evaluieren und einführen;
- Laufende Ablösung von dezentralen Personendatensammlungen vorantreiben.

Eine einzige zentrale kantonale Personendatensammlung ist eine wichtige, mittelfristige Voraussetzung für die Verbesserung der Datenqualität und damit für das effiziente Arbeiten der Behörden aller Stufen.

Aus den gleichen Überlegungen hat der Bundesrat mit Beschluss vom 12. April 2017 entschieden, dass die öffentlichen Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden künftig auf einen zentralen Dienst mit den Adressen der Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz zugreifen können sollen; einen sog. Nationalen Adressdienst (NAD). Damit könnten die Behörden ihre Aufgaben effizienter erfüllen und die Verwaltungsabläufe vereinfachen, was auch den Bürgerinnen und Bürgern dient. Der Bundesrat hat daher das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, bis Ende August 2018 einen entsprechenden Vernehmlassungsentwurf auszuarbeiten¹⁵.

Der Bundesrat bestätigt damit den mit dem PDSG verfolgte Absicht, den Behörden aller Stufen zentral verwaltete Basisdaten zur Verfügung zu stellen.

3.3 Technologieneutrale und innovationsfreundliche Gesetzesgrundlage

Der Plan des Bundesrates für einen NAD bestätigt auch den Ansatz, das PDSG technologie- und inhaltsneutral zu formulieren, so dass auf Verordnungsebene und damit flexibel festgelegt werden kann, für welche Basisdaten allenfalls auf einer Bundeslösung basiert werden kann und welche weiterhin im Kanton separat geführt werden.

¹⁵ [Medienmitteilung vom 12. April 2017](#) inkl. [Bericht «Nationale Adressdienste \(NAD\)»](#) vom Januar 2016

In einem ersten Schritt geht es um die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für die bestehenden zentralen Personendatensammlungen. Das PDSG soll aber alle möglichen Entwicklungen abdecken, ohne technische und organisatorische Präjudizien zu schaffen.

3.4 Informationssicherheit und Datenschutz stärken

Die folgenden Massnahmen werden die Informationssicherheit und den Datenschutz deutlich verbessern:

- Jede Behörde, welche Personendaten benötigt, hat mit dem Erlass des PDSG ihre gesetzlichen Grundlagen insbesondere für die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten sowie für das Profiling überprüft und nötigenfalls angepasst.
- Mit dem Anhang zum PDSG wird erstmals zentral, übersichtlich und öffentlich transparent gemacht, welche zentralen Personendatensammlungen der Kanton Bern betreibt, welche gesetzlichen Grundlagen dazu bestehen, welche Ämter dafür zuständig sind, welche besonders schützenswerten Personendaten darin geführt werden und welche Funktionalitäten für das Profiling vorgesehen sind.
- Die gesetzliche Grundlage für das Betreiben der heutigen zentralen Personendatensammlungen GERES, ZPV, PERSISKA, FIS und GRUDIS werden ebenfalls überprüft und nötigenfalls angepasst.
- Mit der Schaffung von Basis- und Standardprofilen werden die heute in GERES zur Verfügung gestellten 31 Gruppen von Personendaten überprüft, konzentriert und gleichzeitig auf ihre gesetzliche Grundlage geprüft werden.
- Der Regierungsrat kann neu jeder DIR/STA/JUS die Kompetenz und Verantwortung einräumen, die Zugriffsberechtigungen ihrer Organisationseinheiten selbst in Direktionsverordnungen zu regeln, welche neu in der Bernischen Systematischen Gesetzessammlung (BSG) öffentlich und damit für die Bevölkerung transparent gemacht werden. Dasselbe gilt für die Körperschaften des Gemeinde- und Landeskirchenrechts, deren Verordnungen auf dem Internet zu publizieren sind.
- Jeder Erlass des Regierungsrates, einer Direktion, eines Gemeinde- oder eines Kirchgemeinderates muss vor dessen Beschluss der zuständigen kantonalen oder kommunalen Datenschutzaufsichtsstelle zur Prüfung vorgelegt werden.
- Die Vernichtung nicht mehr benötigter Personendaten wird pro zentrale Personendatensammlung überprüft und nötigenfalls gesetzlich ausdrücklich geregelt.

Zwar werden mit dem PDSG die Personendaten den Behörden rascher zur Verfügung gestellt. Gleichzeitig aber müssen sich diese vertieft um die datenschutzrechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen kümmern, ansonsten ihnen von den Betreibern der Datensammlungen keine Zugangsrechte erteilt werden können.

3.5 Phasen der Wirkung

3.5.1 *Kurzfristig: Vereinfachte Benutzerverwaltung*

Mit der oben beschriebenen Delegation der Benutzerregelung in die Nähe der Datenbezüger wird das PDSG zu einer einfacheren und rascheren Verfügbarkeit von unkritischen Personendaten für die kantonalen Behörden führen.

3.5.2 *Mittelfristig: Einheitliche und bessere Qualität der Daten*

a) Zentralisieren und Vereinheitlichen der kantonalen Datensammlungen

Vorab sollen die drei kantonalen Datensammlungen GERES, ZPV und FIS zu einer zentralen Personendatensammlung zusammengeführt werden.

Es muss hier noch offengelassen werden, welche technische Lösung für eine zentrale Personendatensammlung zu wählen ist, nicht zuletzt auch im Lichte der Tatsache, dass der Bund

eine solche Datensammlung schaffen will, welche den Behörden aller drei Ebenen zur Verfügung stehen soll.

b) Verbessern der Datenbearbeitung der Einwohnerkontrolle

GERES wird zwar als kantonale Konzernapplikation nach Art. 3 Abs. 2 Bst. b ICTV zentral vom KAIO betrieben. Datenherrinnen und damit für die Richtigkeit und Vollständigkeit verantwortlich sind jedoch die rund 350 Gemeinden, welche das Einwohnerregister führen und bei Veränderung des Bestandes oder der Ausprägung der Merkmale (Geburt, Heirat, Scheidung, Umzug, Tod etc.) diese an GERES übermitteln.

Durchschnittlich werden auf GERES rund 750'000 Änderungsmeldungen pro Jahr zu den im Kanton Bern wohnhaften 1.03 Mio. Personen verarbeitet. Die Gemeinden tragen also massgebliche Verantwortung für die Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben in GERES.

Die Erfahrungen zeigen aber, dass die Datenqualität in GERES nicht genügt. Schätzungsweise 13% aller Personendatensätze sind mit Fehlern behaftet. Dies führt bei allen 31 Behörden, welche aktuell mit den GERES-Daten arbeiten, zu einem grossen Aufwand für die Bereinigung der Personendaten in ihren Fachapplikationen. Alleine dem Kanton Bern verursacht das Abgleichen fehlerhafter Meldungen der Gemeinden in ihren Einwohnerkontrollapplikationen mit GERES («Clearing») Kosten von rund CHF 120'000 pro Jahr; die Stadt Bern beziffert ihre Kosten auf rund CHF 220'000 pro Jahr.

Nicht nur die Kantonsverwaltung, auch sämtliche Gemeinden sind also von der nicht zufriedenstellenden Datenqualität stark betroffen. Ihre Einwohnerkontrollen und Sozialdienste arbeiten über den Datenraum ihres Gemeindegebietes hinaus mit den GERES-Daten, welche von anderen Gemeinden erfasst worden sind.

Insbesondere aber ist es für die betroffenen Personen unzumutbar, wenn die Angaben über sie falsch oder unvollständig sind. Die Behörden könnten gestützt auf falsche Daten falsche Entscheide treffen, die sich für die Betroffenen stark nachteilig auswirken würden. So ist es z.B. im Falle von Kindsentführungen für die Polizeiorgane entscheidend, zweifelsfrei zu wissen, wer über das Sorgerecht verfügt, was sie via GERES abrufen können.

Die Ursachen für die Fehlerhaftigkeit der Daten liegen einerseits in der unterschiedlichen Bearbeitungsdisziplin der Gemeinden. Andererseits aber trägt auch die Vielfalt der Einwohnerkontroll-Softwarelösungen der Gemeinden zur ungenügenden Datenqualität bei: Heute sind in den Berner Gemeinden 14 verschiedene Softwarelösungen im Einsatz.

Das KAIO ist bemüht, mittels Ausbildung, Handbüchern, Weisungen und dem Einsatz von technischen Standards und Hilfsmitteln die Datenqualität zu verbessern. Auch wird im Zuge der Einführung neuer GERES-Versionen die Qualität der Gemeindesoftware mittels eines Zertifizierungsverfahrens überprüft.

Doch genügen diese Massnahmen alleine nicht, weshalb zudem die folgenden Massnahmen umgesetzt werden:

1. Die technischen Anforderungen an die im Kanton Bern verwendeten EWK-Softwarelösungen werden erhöht;
2. Die automatischen Plausibilisierungsprüfungen von Meldungen der Gemeinden an GERES werden verschärft;
3. Der durch die vorschriftswidrige Datenbearbeitung verursachte Aufwand wird von der für den Betrieb einer zentralen Personendatensammlung verantwortlichen Organisationseinheit nach dem Verursacherprinzip in Rechnung gestellt.

Für die Massnahme 3 wird mit dem PDSG auch die gesetzliche Grundlage dafür geschaffen, dass der Regierungsrat die Kostentragung pro zentrale Personendatensammlung regeln kann. Auf welche Weise und in welcher Frist wird Gegenstand der entsprechenden Verordnung sein.

Eine denkbare alternative Lösung wäre auch, dass der Kanton Bern den Gemeinden eine kantonale Standardlösung für die Einwohnerkontrolle zur Verfügung stellt, analog zur ZPV, wo die Steuerbüros der Gemeinden bereits heute auf der einheitlichen kantonalen Lösung arbeiten. Zum Schutz der bisherigen Investitionen der Gemeinden und mangels anderslautenden Begehren der Gemeinden wird jedoch darauf verzichtet und stattdessen auf die vorgenannten Massnahmen gesetzt.

3.6 Zusammenfassung

Kurzfristig vereinfacht und beschleunigt das PDSG die Versorgung der Behörden mit den für eine effiziente Aufgabenerfüllung erforderlichen Personendaten. Gleichzeitig erleichtert es auch die effektive Zugriffsverwaltung.

Mittelfristig ermöglicht das PDSG die Zusammenführung der verschiedenen kantonsweiten Personendatensammlungen zu einer zentralen Personendatensammlung. Diese Zentralisierung senkt die Kosten für Support, Wartung sowie Entwicklung und erhöht die Qualität der Personendaten. Letzteres wiederum reduziert den Aufwand der kantonalen Verwaltungsstellen und der Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.

Aufgrund der Bemühungen des Bundes für eine NAD sowie der technischen Entwicklung ist die technische Lösung für eine zentrale Personendatensammlung heute noch offen.

Mit einer guten Datenqualität und einer wirkungsvolleren Berechtigungsregelung wird auch dem Datenschutz sowie dessen Gebot der Richtigkeit, Vollständigkeit und Vertraulichkeit von Personendaten viel besser Rechnung getragen.

4. Regelungshierarchie

Die Regelung der Zugriffsrechte soll mit dem PDSG so weit wie datenschutzrechtlich zulässig auf Stufe Direktion bzw. Exekutiven des Gemeinde- und Landeskirchenrechts delegiert werden. Dank einer nach dem Datenschutzbedarf abgestuften Kaskade von Erlassen und Datenbearbeitungs-Profilen ist es so möglich, auch besonders schützenswerte Personendaten in-nerst ein paar Monaten verfügbar zu machen:

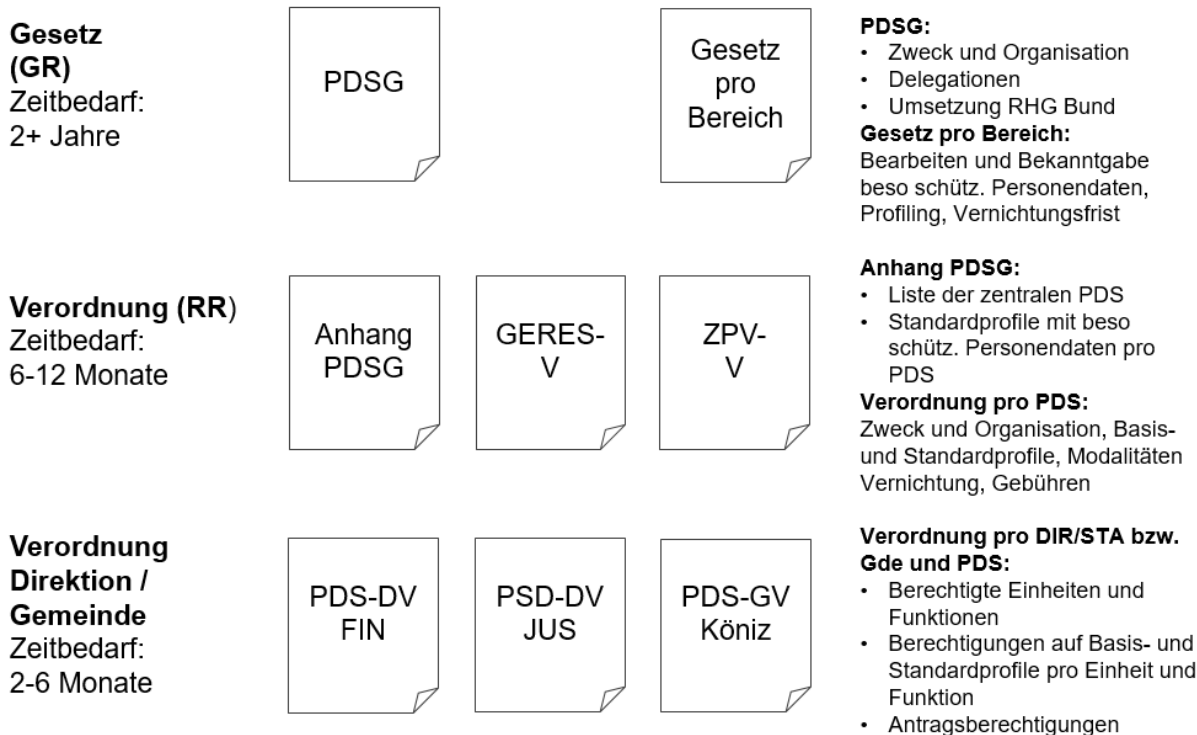


Abbildung 1: Regelungshierarchie PDSG

Für das Bearbeiten und Bekanntgeben besonders schützenswerter Personendaten aus einer zentralen Personendatenbank im Abrufverfahren und für das Profiling durch eine Behörde müssen demnach die folgenden Voraussetzungen erfüllt sein:

1. Die Voraussetzungen für die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten und das Profiling gemäss der Datenschutzgesetzgebung sind erfüllt. Die Zulässigkeit ergibt sich dabei aus einer klaren spezialgesetzlichen Grundlage.
2. Die zentrale Personendatenansammlung sowie deren Standardprofile mit besonders schützenswerten Personendaten und Funktionalitäten sind in der entsprechenden Verordnung sowie im Anhang des PDSG im einzelnen aufgeführt.
3. Die zuständige DIR/STA/JUS oder Exekutive des Gemeinde- oder Landeskirchenrechts hat eine Benutzerregelung mit den vorgeschriebenen Inhalten und nach Prüfung durch die zuständige Datenschutzaufsichtsstelle erlassen. Dies wird jedoch nur dann nötig sein, wenn die Funktionen in den kommunalen und kirchlichen Behörden nicht im genügenden Mass standardisiert werden können. Dies, da die Regelung grundsätzlich bereits Stufe Verordnung angestrebt wird, so wie dies bereits für die ZPV mit Art. 19 Abs. 4 RegV der Fall ist.
4. Die in der Benutzerregelung genannte Führungsperson hat bei der für den Betrieb verantwortlichen Organisationseinheit die persönlichen Benutzerkonti für die ihr unterstellten Mitarbeitenden beantragt.

Für das Bearbeiten und Bekanntgeben von Basisprofilen soll es ausreichen, dass die Behörde von Gesetzes wegen für ihre Arbeit Personendaten benötigt; die Notwendigkeit und der Um-

fang müssen von der antragsstellen Behörde nicht besonders begründet werden.

5. Umsetzung

5.1 Vorentwurf zur GERES-Verordnung

Mit dem Entwurf zum PDSG wird informationshalber auch schon der Vorentwurf zur GERES-Verordnung vorgelegt. Damit soll musterhaft dargestellt werden, wie die auch die Umsetzungsverordnungen für die anderen zentralen Personendatensammlungen ausgestaltet sein werden.

Der Vorentwurf zur GERES-Verordnung bedarf jedoch noch weiterer Konkretisierung. Kernelemente sind die Basis- und Standardprofile als wichtige Bestandteile der Benutzerregelung. Das KAIO wird diese unter Einbezug der GERES-nutzenden Behörden sowie der DSA erarbeiten.

Das PSDG ist gemeinsam mit den neuen Umsetzungsverordnungen pro zentrale Personendatensammlung in Kraft zu setzen.

5.2 Spezialgesetzgebung und Benutzerregelungen

Im Rahmen der Arbeiten des PDSG hatten die kantonalen Behörden zu prüfen,

1. ob und welche Personendaten sie aktuell bearbeiten oder künftig bearbeiten werden;
2. ob ihre Spezialgesetzgebung den datenschutzrechtlichen Anforderungen entspricht oder angepasst werden muss;
3. ob sie die Betriebsverantwortung für eine zentrale Personendatensammlung haben und hierfür gesetzliche Anpassungen vornehmen müssen.

Falls ein gesetzlicher Anpassungsbedarf bestand, wird dieser mit dem Erlass des PDSG erfüllt. Mit der Inkraftsetzung des PDSG werden auch die Änderungen der Spezialgesetzgebung und die Verordnungen über die GERES-Plattform sowie die ZPV in Kraft gesetzt.

Mit der Inkraftsetzung des PDSG sowie der Verordnungen sind auch die Benutzerregelungen der Gemeinden sowie den übrigen kantonalen Behörden zu aktualisieren und an die Basis- und Standardprofile anzupassen. Dafür ist im Vorentwurf zur Verordnung ein Zeitraum von sechs Monaten vorgesehen.

5.3 Reduktion der zentralen Personendatensammlungen

Mittelfristig wird der Regierungsrat zur Verbesserung der Datenqualität und zur Kostensenkung darüber entscheiden, welche der zentralen Personendatensammlungen wann und wie zu vereinheitlichen sind. Diese Fragen sind insbesondere mit der Einführung eines ERP-Systems – aktuell ca. 2023 – zu entscheiden und gegebenenfalls im Rahmen von direktionsübergreifenden Projekten sowohl technisch als auch rechtlich umzusetzen.

6. Erläuterungen zu den Artikeln

6.1 Übersicht über die Änderungen

Da es sich um einen Ersatz des heutigen RegG und damit um eine Totalrevision handelt, wird auf eine detaillierte Darstellung und einen umfassenden Vergleich der Änderungen des RegG mit dem PDSG pro Artikel verzichtet. Nachfolgend werden diese aber zusammengefasst dargestellt:

RegG		PDSG	
Art. 1	<p><u>Zweck und Geltungsbereich</u> Der Zweck des RegG beschränkt sich alleine auf das Führen von GERES und ZPV, welche namentlich genannt werden und damit der Vollzug allein des Registerwesens sicherstellen soll.</p>	Art. 1 bis 4	<p><u>Allgemeine Bestimmungen</u> Das PDSG beinhaltet allgemeine Regeln zu sämtlichen zentralen Personendatensammlungen und dehnt deren Zweck auf die kantonsweite Datenbearbeitung zu verschiedenen Zwecken aus. Es werden keine technischen Lösungen bzw. Applikationen mehr genannt. Das Registerwesen wird jedoch als Spezialgebiet ausdrücklich in einem Kapitel geregelt. Zudem werden neue Begriffe definiert.</p>
	Keine analogen Bestimmungen, da das RegG ausdrücklich auf GERES- und ZPV zugeschnitten ist.	Art. 5 bis 9	<p><u>Organisation und Zugriff</u> Diese Bestimmungen regeln die generellen Grundsätze zur Organisation, zum Inhalt und zur Berechtigungsregelung und –verwaltung von zentralen Personendatensammlungen. Ausdrücklich werden darin auch die Inhalte genannt, welche eine Verordnung beinhalten muss, damit sie als gesetzliche Grundlage für den Betrieb einer zentralen Personendatensammlung genügt.</p>
Art. 2 und 3	<p><u>Aufgaben der Gemeinden</u> Mit diesen beiden Artikeln werden die Aufgaben der Gemeinden rund um GERES beschrieben.</p>	Art. 10 bis 14	<p><u>Registerwesen</u> Das PDSG soll die Grundlage für alle Arten von zentralen Personendatensammlungen sein; die Bezeichnungen GERES und ZPV werden vermieden. Doch verlangt die Registergesetzgebung des Bundes gewisse kantonale Bestimmungen. So werden hier die Grundsätze zu elektronischen Registerführung, zur Datenlieferung durch die Gemeinden und den Kanton sowie die Aufgaben rund um die Meldepflicht beschrieben. Alle weiteren Bestimmungen werden den Verordnungen überlassen, welche pro zentrale Personendatensammlung zu erlassen sind.</p>
Art. 4 bis 8	<p><u>Aufgaben des Kantons</u> Das RegG beschreibt auch die Aufgaben zur Führung von GERES und ZPV detailliert und teilweise bis auf die Stufe von Merkmalen, jedoch ohne besonders schützenswerte Daten zu nennen. Auch wird das Abrufverfahren als besondere technische Möglichkeit zur Datenbekanntgabe genannt.</p>		
Art. 9 bis 13	<p><u>Weitere Bestimmungen</u> Das RegG nennt hier die Möglichkeit zur systematischen Verwendung der AHV-Nummer im Rahmen der Gesetzgebung des Bundes oder des Kantons. Zudem werden der Umgang mit der Datensperre nach Art. 13 KDSG, die Meldepflichten, der Betrieb von GERES und ZPF sowie die Vernichtung der Personendaten geregelt.</p>	Art. 15	<p><u>Personenidentifikator (PID)</u> Das PDSG sieht als PID die AHV- oder die Unternehmensidentifikationsnummer (UID) vor, ebenfalls im Rahmen der übergeordneten oder speziellen Gesetzgebung. Der Regierungsrat kann aber auch eine kantonale Identifikationsnummer einführen.</p>

		Art. 16 bis 19	<u>Datenherrschaft, Informationssicherheit und Datenschutz</u> Das PDSG regelt die Verantwortung für die materielle Richtigkeit der Personendaten (Datenherrschaft) und für den sicheren Betrieb der Datensammlungen. Auch die Datensperre bzw. Datenbekanntgabe an Private sowie die Datenvernichtung werden im Grundsatz geregelt.
Art. 14	<u>Ausführungsbestimmungen des Regierungrates</u> Darin zählt das RegG auf, welche Einzelheiten von GERES und ZPV mit der RegV zu regeln sind.	Art. 20	<u>Kosten für Fehlerbehebung und Datenlieferung</u> Damit wird neu die Grundlage geschaffen, um per Verordnung pro Datensammlung Kosten erheben zu können.
Art. 15 bis 17	<u>Übergangs- und Schlussbestimmungen</u> Damit wurden die Fristen zur Einführung der elektronischen Register sowie die Teilrevision anderer Erlasse geregelt.	Art. 21 bis 23	<u>Schlussbestimmungen</u> Hiermit werden insbesondere diejenigen Spezialgesetze teilrevidiert, welche den Anforderungen des KDSG zur Bearbeitung insbesondere von besonders schützenswerten Personendaten aktuell nicht genügen. Zudem wird das RegG integral aufgehoben.

6.2 Die Artikel im Einzelnen

1. Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 Zweck

Dieser Artikel beschreibt die Wirkungsziele des PDSG, wie sie auch oben in Ziff. 3 beschrieben sind. Zudem wird verdeutlicht, dass der Informationssicherheit und dem Datenschutz grosse Bedeutung beigegeben wird.

Artikel 2 Geltungsbereich und Gegenstand

Absatz 1

Das PDSG gilt für alle kantonalen und kommunalen Behörden und Körperschaften einschliesslich die Behörden des Landeskirchenrechts, die aufgrund ihrer gesetzlichen Aufgaben auf die Bearbeitung von Personendaten angewiesen sind. Es gilt insbesondere auch für die anderen Trägerinnen und Träger öffentlicher Aufgaben, wie z.B. die Universitären Psychiatrische Dienste Bern AG (UPD AG) oder die Ausgleichskasse des Kantons Bern, unabhängig von ihrer Rechtsform.

Absatz 2

Mit dem PDSG werden einerseits die zentrale Bearbeitung der Daten von natürlichen und juristischen Personen inkl. Bekanntgabe geregelt. Andererseits vollzieht es auch die bundesrechtlichen Vorschriften zum Registerwesen.

Artikel 3 Begriffe

Das Gesetz definiert alleine diejenigen Begriffe, welche es neu in die Berner Gesetzgebung einführt. Ansonsten wird auf die bestehenden Erlasse verwiesen, insbesondere auf diejenigen zur Informationssicherheit und zum Datenschutz.

Artikel 4 Grundsatz

Absatz 1

Zentrale Personendatensammlungen und der Zugriff auf solche setzen eine gesetzlich umschriebene Aufgabe voraus.

Absatz 2

In ihnen dürfen nur jene Personendaten geführt werden, für die es eine genügende gesetzliche Grundlage gibt. Zudem die Daten den Behörden nur zur Verfügung, wenn sie sie zur Erfüllung der in der Spezialgesetzgebung vorgesehenen Aufgaben benötigen.

Das PDSG orientiert sich mit diesem Artikel am Datenschutzgesetz und den darin beschriebenen Grundsätzen (Art. 5 ff. KDSG):

1. Zweckbestimmung

Der Kanton Bern darf nur zentrale Personendatensammlungen führen, die der Erfüllung gesetzlicher Aufgaben kantonaler oder kommunaler Behörden dienen. So dürfen zum Beispiel mit einem Zutrittssystem eines Gebäudes die Daten über den Ein- und Austritt einer Person nur zum Zwecke der Sicherheit, nicht aber zum Erstellen eines Personenprofils aufgezeichnet werden, weshalb sie innert definierter Frist zu löschen sind.

2. Eignung

Die in den zentralen Personendatensammlungen geführten Informationen müssen geeignet sein, um die gesetzliche Aufgabe der Behörden zu unterstützen. So sind z.B. die Angaben über die Konfession einer Person nicht geeignet, um Aussagen über deren Bonität machen zu können.

3. Notwendigkeit

Hingegen sind die Angaben zum Geschlecht einer Person z.B. im Falle des staatlichen Brustscreenings absolut notwendig: Es sollen nur Frauen eingeladen werden. Demgegenüber benötigen z.B. die Kirchgemeinden die Nummer des Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) des Bundes für ihre Mitgliederverwaltung nicht.

4. Besonders schützenswerte Personendaten und Profiling

Die Bearbeitung und Bekanntgabe von besonders schützenswerten Personendaten und das Profiling setzen besonderen gesetzlichen, organisatorischen und technischen Schutz voraus. Besonders zu schützen sind z.B. die Angaben zur Gesundheit, Religion, politischen oder weltanschaulichen Ansicht, Intimsphäre, Sozialhilfe oder strafrechtlichen Verfolgung. Aber auch die elektronische Verknüpfung von einfachen Personendaten, möglicherweise zusätzlich angereichert mit dem Ort, der Zeit und den Beziehungen zu anderen Personen, erfordern besonderen Schutz. Denn ein solches Profiling ermöglicht z.B. präzise Aussagen darüber, wann die Ehefrau aus der Wohnung ausgezogen und die neue Partnerin eingezogen ist. Oder es erlaubt Rückschlüsse darauf, ob der Mann der leibliche Vater des im gleichen Haushalt wohnenden Kindes ist oder nicht.

Allerdings gibt es keine abschliessende Aufzählung der besonders schützenswerten Personendaten. Der Schutzbedarf kann stark vom Ort und der Zeit abhängen, in deren Kontext ein Merkmal bearbeitet wird. So war z.B. die Information über eine gleichgeschlechtliche Beziehung bei Inkraftsetzung des KDSG im Jahr 1988 eine solche des persönlichen Geheimbereichs und damit besonders zu schützen. Mit der Einführung der eingetragenen Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare per 2007¹⁶ wird dieses Merkmal mit der ehelichen Beziehung gleichgestellt und erfordert gegenüber Schweizer Behörden keinen besonderen Schutz mehr. Umgekehrt kann z.B. der Vermerk «Nordkorea» oder «Iran» im GERES-Merkmal «Staatsangehörigkeit» beim Vollzug amerikanischer Einreisevorschriften durch die schweizerische Flughafensicherheitsbehörde zu erheblichen Einschränkung der Reisefreiheit führen.

Aus diesen Gründen ist es unerlässlich, dass die Beurteilung, ob ein Merkmal besonders geschützt werden muss, flexibel und damit auch aktuell vorgenommen werden kann. Die ausdrückliche Nennung solcher Merkmale in einem formellen Gesetz genügt dieser Anforderung nicht, dauert doch ein Gesetzgebungsverfahren zwei bis drei Jahre. Grössere Schutzwirkung

¹⁶ Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (Partnerschaftsgesetz, PartG, BSG 211.231)

hingegen hat die Nennung in einem Erlass des Regierungsrates, dessen Erarbeitung innert einem Jahr möglich ist. Auch setzen das Bearbeiten besonders schützenswerter Personendaten und das Profiling immer eine spezialgesetzliche Grundlage voraus. Im Anhang zum PDSG werden die besonders schützenswerten Merkmale und das Profiling zusätzlich und aktuell in einem Erlass des Regierungsrates geführt.

All diese Massnahmen erhöhen die Transparenz und damit den Schutz sensibler Personendaten.

Nach der Auswertung des Mitberichtsverfahrens wurde geprüft, ob zur Vereinfachung der Gesetzgebung die vor allem auch in neueren Gesetzen¹⁷ zu findende Klausel, welche die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten ausdrücklich erlaubt, für alle zentral bearbeiteten Personendaten in das PDSG aufzunehmen ist. Dies hätte beim Anschluss neuer Behörden an die zentralen Datensammlungen, soweit sie noch nicht über ein entsprechendes Gesetz verfügen, Rechtsunsicherheiten reduziert und ggf. eine raschere Umsetzung einer gemeinsamen Datenhaltung und damit von E-Government-Lösungen ermöglicht. Mit Blick auf Bedenken der Datenschutzaufsichtsstelle und die mit der erwähnten Gesetzgebung bestätigte Praxis wurde darauf aber verzichtet.

2. Organisation und Zugriff

Artikel 5 Organisation und Inhalt

Dieser Artikel gibt dem Regierungsrat die Möglichkeit, zeitgerecht auf die sich rasch ändernden Anforderungen der Behörden und der Bevölkerung an die Digitalisierung der Verwaltungsprozesse (E-Government) zu reagieren.

Absatz 1

Mit dieser Bestimmung erhält der Regierungsrat die Flexibilität, je nach den Anforderungen der Behörden im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen zentrale Personendatenansammlungen neu zu schaffen, zusammenzulegen oder anzupassen. Gleichzeitig wird der Mindestinhalt bestimmt, die eine Verordnung aufweisen muss, um als konkretisierende gesetzliche Grundlage für eine zentrale Personendatenansammlung zu genügen.

Mit der Festlegung eines Basisprofils pro Datensammlung wird einerseits die Verfügbarkeit einiger wenigen Merkmale für die gesetzlich autorisierten Behörden erhöht. Andererseits wird die Zugriffsverwaltung wesentlich vereinfacht, muss doch bei der Vergabe von Benutzerkonten nur noch geklärt werden, ob die Behörde zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgabe die beantragten Basis- und Standardprofile benötigt.

Je nach Zweck der zentralen Datensammlung sind die Personendaten nach örtlichen, sachlichen und zeitlichen Kriterien gegliedert und eingeschränkt. So darf z. B. die Einwohnerkontrolle der Stadt Bern nur auf die GERES-Daten ihrer Einwohnerinnen und Einwohnern zurückgreifen. Aufgrund der sachlichen Bedeutung des Merkmals «Sorgerecht» können verschiedene Behörden darauf greifen, z. B. die regionalen Sozialdienste, die Steuerbehörden, das Amt für Migration und Personenstand oder die Polizei. Gleichzeitig benötigt jedoch nicht jede Behörde den Zugriff auf die früheren Umzugsdaten einer Person (sog. Historisierung).

Insbesondere ist auch zu definieren, mit welchen Funktionalitäten die Personendaten in der zentralen Datensammlung bearbeitet werden können, z.B. die Rückverfolgung der Veränderung der Mitglieder pro Haushalt oder des Zivilstandes, oder die Möglichkeit, Kindes- oder andere Verwandtschaftsbeziehungen abzubilden. Ebenso ist zu bestimmen, welche Behörden trotz Sperrung der Daten darauf greifen können und wann die Personendaten zu vernichten sind.

Absatz 2

¹⁷ [Justizvollzugsgesetz](#) (JVZG) vom 30. November 2017 (noch nicht in der BSG), Art. 23; [Polizeigesetz](#) (PolG) vom 22. März 2018 (noch nicht in der BSG), Art. 141 Abs. 2; [Landeskirchengesetz](#) (LKG) vom 21. März 2018, Art. 21 Abs. 2.

Pro zentrale Personendatensammlung ist ein Basisprofil festzulegen, auf welches die Behörden unter den erleichterten Voraussetzungen gemäss Art. 8 zugreifen können. Die Zahl der Standardprofile sowie deren Merkmale sind so tief wie möglich zu halten.

Die Behörden dürfen nur jene Daten erhalten, die sie für ihre Aufgabenerfüllung benötigen. Bei der Erarbeitung der Standardprofile ist deshalb darauf zu achten, dass sie massgeschneiderte und aufgabenorientierte Zugriffsberechtigungen ermöglichen. Daraus folgt, dass es ein Standardprofil ohne und mehrere Standardprofile mit besonders schützenswerten Daten geben muss.

Damit ist eine datenschutzkonforme Zugriffsberechtigung möglich, und es lassen sich datenschutzwidrige Datenüberhänge vermeiden. Je nach Aufgabenerfüllung kann eine Behörde so auch mehrere Standardprofile erhalten oder auch nur ein Standardprofil ohne besonders schützenswerte Daten.

Absatz 3

Das Gesetz soll mit einem vom Regierungsrat nachgeführten Anhang einen einfachen und zentral geführten Überblick darüber geben, welche zentralen Personendatensammlungen welche besonders schützenswerten Personendaten und Profiling-Funktionalitäten umfassen. Damit wird eine grössere Transparenz über deren Bearbeitung geschaffen, was das Wahrnehmen der Rechte der betroffenen Personen, wie Einsicht, Auskunft oder Berichtigung nach Art. 20 ff. KDSG deutlich vereinfacht.

Dem Anhang kommt damit zwar nur mit dem erstmaligen Beschluss des PDSG durch den Grossen Rat formeller Gesetzescharakter zu; das Nachführen des Anhangs geschieht danach jeweils auf dem Verordnungsweg. Dieser «Gesetzeszwitter» erfüllt genau die Anforderungen an die sich schnell wandelnde ICT-Umgebung: Mit dem Anhang zum Gesetz werden die wichtigen Informationen zentral und an einer Stelle in der Berner Systematischen Gesetzessammlung geführt. Dies erhöht die Verfügbarkeit, die Transparenz und damit die Rechtssicherheit für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger. Gleichzeitig kann damit via Verordnung aber auch sehr rasch und flexibel eine Reaktion auf den technischen Wandel erfolgen. Dies gegenüber einem Gesetzgebungsprozess, der zwei bis drei Jahre dauert.

Dies Lösung wurde in Zusammenarbeit mit den Gesetzgebungsspezialisten des Dienstes für begleitende Rechtsetzung der Staatskanzlei gefunden.

Artikel 6 Berechtigungen für den Zugriff

Absatz 1

Nachdem die Spezialgesetzgebung die Bearbeitung von Personendaten geregelt und der Regierungsrat die zentralen Personendatensammlungen mit ihren Basis- und Standardprofilen inkl. besonders schützenswerte Personendaten bestimmt hat, haben die Behörden in einem nächsten Schritt zu bestimmen, welche Organisationseinheiten auf welche Profile und mit welchen Funktionalitäten Zugriff haben sollen. Da die Berechtigungsregeln stark von den Organisationsstrukturen abhängen, welche infolge neuen Aufgaben und Reorganisationen laufend angepasst werden, ist hier eine adäquate Flexibilität nötig, um den aktuellen Stand der Organisationen und deren Bedürfnisse abbilden zu können. Aus diesem Grund delegiert das PDSG den Erlass von Berechtigungsregeln möglichst nahe an die Bedarfsstellen, ohne aber dabei die Informationssicherheit oder den Datenschutz zu schwächen.

Absatz 2

Zum soeben beschriebenen Zweck wird dem Regierungsrat die Befugnis übertragen, die Direktionen zum Erlass von Direktionsverordnungen zu ermächtigen. Schon heute weisen die DIR/STA/JUS die in der RegV massgeschneiderten GERES-Profile ihren Organisationseinheiten und Funktionen mit verwaltungsinternen Weisungen zu (Art. 4 Abs. 4 RegV), jedoch ohne Mitwirkung anderer Stellen.

Direktionsverordnungen haben den Vorteil, dass sie rascher als eine Verordnung des Regierungsrates beschlossen sind und trotzdem der Mitwirkung anderer Verwaltungsstellen und

insbesondere auch der DSA bedürfen (Art. 3 Abs. 2 sowie Art. 3a VMV¹⁸). Zudem sind Direktionsverordnungen nach deren Erlass in der Bernischen Amtlichen bzw. der Systematischen Gesetzessammlung (BAG sowie BSG) zu publizieren (Art. 2 Bst. e PuG¹⁹), was die Transparenz zu Gunsten der betroffenen Personen wesentlich verbessert.

Wie bisher regeln die Körperschaften des Gemeinde- und Landeskirchenrechts ihre Berechtigungen mittels Verordnungen, soweit sie dazu durch die Ausführungsverordnungen des Regierungsrates ermächtigt werden. Ziel wird es aber sein, die Standardfunktionen der Körperschaften bereits auf Stufe Verordnung zu nennen und zu berechtigen, so wie dies heute mit Art. 19 Abs. 1 RegV für die ZPV bereits vorgesehen ist.

Artikel 7 Voraussetzungen für den Zugriff

Hier werden die allgemeinen Voraussetzungen für die Datenbearbeitung gemäss KDSG auf das PDSG zugeschnitten (s. auch oben die Erläuterungen zu Artikel 4).

Artikel 8 Zugriff auf Basisprofile

Das Basisprofil wird zur Verfügung gestellt, wenn eine gesetzliche Aufgabe die Bearbeitung dieser Personendaten erfordert. Auf eine weitere Prüfung der Verhältnismässigkeit im Sinne der Geeignetheit und der Beschränkung auf das Erforderliche (Art. 5 Abs. 3 KDSG) kann verzichtet werden, da das Basisprofil vom Regierungsrat bereits auf ein absolutes Minimum an Personendaten beschränkt wurde.

Artikel 9 Prüfung, Anwendung und Publikation der Berechtigungsregeln

Absatz 1

Diese Bestimmung stellt klar, dass sowohl die kantonalen als auch die kommunalen Behörden vor dem Erlass ihrer Berechtigungsregelungen ihre jeweiligen Datenschutzaufsichtsstellen zu konsultieren haben.

Absatz 2

Die verantwortliche Organisationseinheit vergibt die Benutzerkonti nach den Vorschriften der Berechtigungsregeln. Sowohl die berechtigten Einheiten und Funktionen als auch die zum Antrag für ein Benutzerkonto Berechtigten sind anhand der Berechtigungsregeln zu überprüfen. Bei deren Fehlen oder bei Unstimmigkeiten dürfen keine Benutzerkonti vergeben werden.

Absatz 3

Da die Gemeinde- und Landeskirchenverordnungen nur unregelmässig und vor allem dezentral publiziert werden, sind diese zudem – und wie bisher – durch die verantwortliche Organisationseinheit zentral zu publizieren. Die Konkretisierung des zentralen Publikationsorgans erfolgt in der Verordnung.

3. Registerwesen

Dieser Abschnitt regelt das Zusammenwirken der Gemeinden und des Kantons bei der zentralen Führung der Einwohnerdaten, welche heute in der zentralen Personendatensammlung GERES verwaltet werden. Er setzt die Bundesgesetzgebung über die Harmonisierung der amtlichen Register um.

¹⁸ [Verordnung über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren](#) (VMV, BSG 152.025)

¹⁹ [Publikationsgesetz](#) (PuG, BSG 103.1)

Artikel 10 Elektronische Registerführung

Absatz 1

Diese Bestimmung regelt den Betrieb einer zentralen Personendatensammlung, auf welche die abgelieferten Gemeindedaten abgelegt werden; bis auf weiteres wird dies die vom KAIO betriebene GERES-Plattform sein.

Absatz 2

Damit wird klargestellt, dass die GERES-Plattform auch für weitere gesetzliche Aufgaben als lediglich zur Registerführung zur Verfügung steht. Die besondere Erwähnung der Verwendung der Datenbank für andere gesetzliche Aufgabenerfüllungen trägt der Tatsache Rechnung, dass die GERES-Plattform bereits heute 31 verschiedenen Behörden unterschiedlichster Bereiche als Quellsystem zur Verfügung steht.

Absatz 3

Das Einwohnerregister, die Fremdenkontrolle sowie das Stimmregister sind wie bisher elektronisch zu führen.

Absatz 4

Im Bereich der Einwohner- und Fremdenkontrolle bzw. des Stimmregisters können die Gemeinden ihre bewährte Einwohnerkontrollsoftware weiterverwenden. Dem Kanton soll es jedoch weiterhin erlaubt sein, den Gemeinden Hard- und Software anzubieten, so wie dies seit Jahren im Steuerbereich geschieht.

Die Gemeinden bleiben in der Wahl ihrer Einwohnerkontrollsoftware frei. Es ist weder vorgesehen noch gestützt auf das PDSG möglich, sie zur Übernahme einer allfälligen kantonalen Einheitslösung zu verpflichten. Dies bedeutet aber auch, dass sie die Kosten für allfällige neue GERES-kompatible Versionen ihrer Softwarelösungen weiterhin selbst tragen bzw. dies mit den Software-Herstellern regeln müssen. Die Ausführungsbestimmungen, namentlich die Festlegung der technischen Standards, werden vom Regierungsrat mittels einer neu zu erlassenden GERES-Verordnung zu regeln sein.

Artikel 11 Datenlieferung durch die Gemeinden

Absatz 1

Diese unveränderte Bestimmung (aktuell Art. 3 Abs. 1 RegG) regelt die Datenlieferung zur zentralen Ablage der dezentral erfassten Daten auf der GERES-Plattform. Die eigentliche Datenlieferung erfolgt über das gesicherte Weitbereichsnetz BE-Net des KAIO, an das alle Gemeinden angeschlossen sind. Die Hersteller der bestehenden Gemeindeinformatiklösungen haben in Abstimmung mit dem KAIO Schnittstellen zwischen den Gemeindeinformatiklösungen und der GERES-Plattform entwickelt.

Absatz 2

Gestützt auf diese unveränderte Bestimmung (aktuell Art. 3 Abs. 4 RegG) erfolgen heute die Datenübermittlung ausschliesslich über die Secure Data Exchange Plattform (sedex-Plattform). Die Plattform ist für den sicheren Datenaustausch zwischen Organisationseinheiten konzipiert und wird vom Bundesamt für Statistik (BFS) betrieben.

Artikel 12 Datenlieferung durch den Kanton

Der Kanton Bern hat dafür zu sorgen, dass das BFS die gemäss RHG benötigten Daten erhält. Aktuell erledigen das die Gemeinden selbständig über die sedex-Plattform. Daneben liefert der Kanton Bern die GERES-Daten auch an das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) beziehungsweise an die von ihm beauftragte Inkassogesellschaft für die Radio- und Fernsehgebühren, was gestützt auf das Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG, SR 784.40) geschieht.

Artikel 13 Meldung einer Person

Absatz 1 und 2

Diese bereits mit Art. 11 RegG geschaffene Bestimmung ist die Grundlage dafür, dass eine Mutation, die bei der Einwohnerkontrolle vorgenommen wird, in allen angeschlossenen Personendatensammlungen und Systemen verfügbar ist, so etwa in der ZPV. Die betroffenen Personen müssen beispielsweise eine Adressänderung nur noch bei der Einwohnerkontrolle melden. In Kürze werden anschliessend die mutierten Angaben in allen anderen angeschlossenen Datensammlungen nachvollzogen.

Zu beachten ist dabei, dass die gesetzliche Fiktion der Anmeldung nur für diejenigen Behörden gilt, welche die GERES-Plattform als Quellsystem verwenden, und nur für diejenigen Daten, die bei der Einwohnergemeinde gemeldet werden. Ist eine Verwaltungsstelle nicht an die GERES-Plattform angeschlossen oder benötigt sie weitere Angaben, bleibt den Betroffenen eine separate Kontaktaufnahme nicht erspart. Es ist davon auszugehen, dass die fortschreitende elektronische Integration der Behörden und die Verbreitung von E-Government-Anwendungen dazu führen wird, dass diese Fälle immer weniger zahlreich werden.

Der Klarheit halber wird festgehalten, dass bundesrechtliche Bestimmungen, die die Betroffenen dazu verpflichten, sich selbst bei einer bestimmten Behörde zu melden, davon nicht betroffen sind. Dazu gehört z.B. die Pflicht der Spitalleitung zur Meldung des Todes einer Patientin oder eines Patienten (Art. 35 Abs. 1 Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004, ZStV, SR 211.112.2).

Absatz 3

Den Betroffenen darf aus diesem Automatismus kein Nachteil erwachsen. Bevor sie von Sanktionen für die Nichtanmeldung bei angeschlossenen Behörden getroffen werden, z.B. Mahngebühren oder Bussen, muss ihnen eine Frist zur Anmeldung bei der Einwohnerkontrolle gesetzt werden. Es ist davon auszugehen, dass diese Nachfristansetzung auch dort in die kantonale Vollzugsrechtsetzungskompetenz fällt, wo der Kanton bundesrechtliche Anmeldepflichten durchsetzt.

Artikel 14 Datenvernichtung

Hiermit werden die Modalitäten und Zuständigkeiten der Datenvernichtung im Registerwesen bestimmt.

4. Identifikationsnummern

Artikel 15

Absatz 1

Wie auch schon das RegG soll das PDSG die AHV-Nummer für den Einsatz als Personenidentifikator vorsehen. Mit Beschluss vom 1. Februar 2017 hat der Bundesrat das Eidg. Departement des Innern (EDI) beauftragt, bis im Herbst 2017 dazu einen Gesetzesentwurf vorzubereiten. Der Bundesrat unterstützt den Einsatz der AHV-Nummer zugunsten rascher, effizienter und kostengünstiger Verwaltungsabläufe. Er schlägt vor, dass die Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden generell zur systematischen Verwendung der AHV-Nummer im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben ermächtigt werden²⁰. An dieser Stelle ist anzumerken, dass die systematische Nutzung der AHV-Nummer mit der vorliegend zu schaffenden bzw. der im RegG geschaffenen kantonalen formell-gesetzlichen Grundlage bereits im Rahmen des geltenden Bundesrechts möglich ist (vgl. dazu den Vortrag zum RegG).

Für Unternehmen wird die Unternehmens-Identifikationsnummer (UID), welche gestützt auf das Bundesgesetz über die Unternehmens-Identifikationsnummer vom 18. Juni 2010 (UIDG, SR 431.03) vom BFS zugewiesen und verwaltet wird, als Identifikator vorgesehen.

²⁰ [Medienmitteilung des Bundesrates vom 1. Februar 2017](#)

Absatz 2

Zwar ist es nicht das Ziel des Kantons Bern, eine kantonale Personenidentifikationsnummer für natürliche und juristische Personen zu schaffen. Es ist aber nicht auszuschliessen, dass infolge der auf Bundesebene noch laufenden Diskussion über die Nutzung der AHV-Nummer als Personenidentifikator (z.B. im Zusammenhang mit dem internationalen Informationsaustausch im Steuerbereich) eine solche Möglichkeit von Nutzen sein könnte, weshalb sie hier vorsorglich vorgesehen wird. Ein kantonaler Identifikator könnte auch diejenigen Fälle abdecken, in denen Personen (noch) über keinen Identifikator des Bundes verfügen, wie dies z.B. bei der AHV-Nummer für bestimmte Ausländerinnen oder Ausländern der Fall ist.

Absatz 3

Mit einem Verweis auf das aktuell geltende Bundesrecht sollen die zurzeit zur Verfügung stehenden Möglichkeiten ausgeschöpft werden. Auch die Möglichkeit des Einsatzes eines allfälligen anderen universellen Personenidentifikators des Bundes wird damit abgedeckt.

5. Datenherrschaft, Informationssicherheit und Datenschutz

Artikel 16 Datenherrschaft

Die Herrschaft über die Daten, d.h. die Verantwortung für deren Richtigkeit und Vollständigkeit, ist und bleibt bei derjenigen Behörde, welche als erste Behörde im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung für die Bearbeitung und damit auch für die Erhebung der Daten und für die rechtskräftige Feststellung eines Sachverhaltes zuständig ist. Im Falle der Einwohnerkontrolle sind das somit die Einwohnergemeinden, welche auf dem Weg gemäss Art. 11 des Entwurfs zum PDSG (E-PDSG) die Einträge und deren Änderung auf der GERES-Plattform vornehmen. Bei Änderungen im Zivilstand hingegen sind dies die Zivilstandesämter.

Artikel 17 Informationssicherheit und Datenschutz

Dieser Artikel wiederholt die allgemeine Bestimmung nach Art. 8 KDSG, wonach jede Behörde, welche Daten bearbeitet oder bearbeiten lässt, für den Datenschutz verantwortlich ist. Der Verweis auf die entsprechenden Erlasse wiederholt auch die Pflichten, welche zudem für die Informationssicherheit aus der Datenschutzverordnung vom 22. Oktober 2008 (DSV, BSG 152.040.1) sowie aus der Direktionsverordnung über Informationssicherheit und Datenschutz vom 3. Januar 2011 (ISDS-DV, BSG 152.040.2) fliessen.

Artikel 18 Sperrvermerke und eingeschränkte Datenbekanntgabe

Nach Art. 13 Abs. 1 KDSG kann jede betroffene Person die Bekanntgabe ihrer Daten an Private sperren lassen, wenn sie ein schützenswertes Interesse nachweist. Eine Bekanntgabe ist trotz Sperre zulässig, wenn die verantwortliche Behörde zur Bekanntgabe gesetzlich verpflichtet ist oder die betroffene Person rechtsmissbräuchlich handelt. Gemäss Art. 13 Abs. 3 KDSG kann eine betroffene Person auch ohne Nachweis eines schützenswerten Interesses gewisse (Titel oder Sprache) oder alle ihre Daten für systematisch geordnete Auskünfte (Listenauskünfte) sperren lassen. Nach Art. 14 Abs. 1 KDSG muss die Bekanntgabe von Daten auch gegenüber Behörden eingeschränkt oder unterlassen werden, wenn überwiegende öffentliche oder besonders schützenswerte private Interessen einer Bekanntgabe entgegenstehen, z.B. bei gefährdeten oder verfolgten Personen. Ausserdem sind besondere Geheimhaltungspflichten zu beachten (Art. 14 Abs. 2 KDSG). Art. 18 E-PDSG übernimmt diese Bestimmungen, die aus dem verfassungsmässigen Recht auf Datenschutz fliessen, für das vorliegende Gesetz.

Artikel 19 Datenvernichtung

Während mit Art. 14 E-PDSG die Datenvernichtung für die zentrale Personendatensammlung im Registerwesen geregelt wird, betrifft dieser Artikel alle anderen zentralen Personendatensammlungen. Die Modalitäten und Zuständigkeiten sind hierfür ebenfalls in der entsprechenden Verordnung zu regeln.

6. Kosten für Fehlerbehebung und Datenlieferung

Artikel 20

Damit wird eine gestzliche Grundlage geschaffen, die es dem Regierungsrat ermöglicht, den Aufwand, der durch den vorschriftswidrigen Gebrauch der zentralen Personendatensammlungen der für den Betrieb verantwortlichen Organisationseinheit entstanden ist, verursachergerecht in Rechnung stellen zu lassen; dies als zentrale Massnahme zur Verbesserung der Datenqualität. Der Aufwand umfasst vorab den Personalaufwand, aber auch die Kosten für die Unterstützung durch externe Dritte. Ebenso kann er die Nutzung des Netzwerkes und anderer elektronischer Hilfsmittel verrechnen lassen, z.B. die Kosten für Netzwerkhardware, virtuelle Arbeitsplätze etc. Schlussendlich soll das PDSG auch die Möglichkeit schaffen, die Lieferung von Personendaten an Behörden ausserhalb der zentralen Kantonsverwaltung kostenpflichtig zu machen, insbesondere dort, wo sie auch gewerblich genutzt werden können.

7. Schlussbestimmungen

Artikel 21 Änderung von Erlassen

a) Spezialgesetz im Verantwortungsbereich der JGK

Absatz 1

Das Gesetz vom 6. Juni 2000 betreffend die Einführung der Bundesgesetze über die Kranken-, die Unfall- und die Militärversicherung (EG KUMV; BSG 842.11) wird wie folgt angepasst:

Artikel 4

Die Grundlage für die Berechtigung der zuständigen Stelle der JGK für den Zugriff auf die Daten, die sie für den Vollzug des Versicherungsobligatoriums benötigt, befindet sich neu in der PDSG-Gesetzgebung. Artikel 4 ist deshalb aufzuheben.

Artikel 23 Absatz 1

Die Bestimmungen über die Daten des Personenregisters, auf welche die zuständige Stelle der JGK Zugriff haben soll, befinden sich neu ebenfalls in der PDSG-Gesetzgebung. Neu wird ausdrücklich geregelt, dass die Steuerverwaltung dem Amt für Sozialversicherungen (ASV) die für den Vollzug der Prämienverbilligung notwendigen Daten des Steuerveranlagungssystems von natürlichen Personen zur Verfügung stellt (z.B. Reineinkommen oder –vermögen).

Artikel 32 Absatz 2

Die im Datenverarbeitungssystem für die Ermittlung des Prämienverbilligungsanspruchs notwendigen Angaben haben sich seit dem Inkrafttreten des EG KMUV im Jahr 2001 geändert. Die heute darin nicht mehr enthaltenen Angaben werden deshalb gestrichen und neue eingefügt.

b) Spezialgesetze im Verantwortungsbereich der ERZ

Das Mittelschul- und Berufsbildungsamt (MBA) der Erziehungsdirektion erfüllt die Aufgaben gemäss der Gesetzgebung über die Berufsbildung, die Weiterbildung und die Berufsberatung und gemäss der Mittelschulgesetzgebung. Dafür betreibt das MBA vier Personendatensammlungen: EVENTO, ESCADA, Jax-Form (kantonale Plattform für Umfragen/Kontaktformulare) und das Casenet (Fallführungssoftware der interinstitutionellen Zusammenarbeit). Es wird im Rahmen der weiteren Gesetzgebungsarbeiten zum PDSG zu prüfen sein, ob diese Sammlungen in den Anhang zum PDSG aufgenommen werden müssen. Im Weiteren nutzt das MBA Daten aus GERES gemäss Anhang 1 zur RegV. Um weiterhin die für die Aufgabenerfüllung nötigen Zugriffe auf die zentralen Personendatensammlungen zu erhalten, sind indirekte Änderungen des Gesetzes über die Berufsbildung, die Weiterbildung und die Berufsberatung vom 14. Juni 2005 (BerG; BSG 435.11) mit dem neuen Art. 57a sowie des Mittelschulgesetzes vom 27. März 2007 (MiSG; BSG 433.12) mit dem neuen Art. 67a vorgesehen.

Mit Ausnahme der beispielhaft erwähnten Problematik der Überprüfung von Schulgeldbeiträgen benötigen die kantonalen Behörden für den Vollzug der Volksschulgesetzgebung keine

Zugriffe auf besonders schützenswerte Personendaten aus Personendatensammlungen. Hin- gegen benötigen die kommunalen Behörden solche Zugriffe. Es ist für die Gemeinden hilf- reich, wenn die dafür nötige gesetzliche Grundlage kantonally geschaffen wird; so muss nicht jede Gemeinde die entsprechenden Reglemente erlassen. Eine entsprechende indirekte Än- derung des Volksschulgesetzes vom 19. März 1992 (VSG; BSG 432. 210) soll mit dem neuen Art. 73a erfolgen.

Heute ist die zuständige Stelle der Erziehungsdirektion berechtigt, die für die Bemessung ei- nes Ausbildungsbeitrags erforderlichen Unterlagen, Auskünfte und Personendaten bei Behör- den einzuholen (Art. 4 Abs. 1 des Gesetzes vom 18. November 2004 über die Ausbildungs- beiträge [ABG; BSG 438.31]). Gestützt auf diese Norm wurde die Zugriffsberechtigung auf GERES gemäss Anhang 1 RegV für das Amt für zentrale Dienste der Erziehungsdirektion geschaffen. Um im Abrufverfahren die erforderlichen Personendaten aus zentralen Sammlun- gen zu erhalten, wird das Gesetz vom 18. November 2004 über die Ausbildungsbeiträge (ABG; BSG 438. 31) in Art. 4 Abs. 1 und 1a (neu) angepasst.

Artikel 22 Aufhebung von Erlassen

Mit dem PDSG wird das RegG vollständig ersetzt und aufgehoben.

7. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Die Ablösung des RegG durch ein PDSG ist im Rechtsetzungsprogramm des Regierungsrates nicht enthalten. Sie wird in der Massnahmenliste der für das Jahr 2018 vorgesehenen neuen E-Government-Strategie des Regierungsrates zu berücksichtigen sein.

8. Finanzielle Auswirkungen

Kurzfristig wird die vereinfachte Verwaltung der GERES-Benutzerrechte zu einem wesentlich geringeren Aufwand seitens der Behörden führen. Die für zentrale Personendatensammlun- gen zuständigen Direktionen werden stark entlastet; sobald sie die Basis- und Standardprofile pro Personendatensammlung in der entsprechenden Verordnung festgesetzt haben, obliegt die weitere Berechtigungsregelung den datenbeziehenden Direktionen oder Gemeinden.

Mittelfristig werden die Beschaffung einer einzigen zentralen Personendatensammlung und die Integration von GERES, ZPV und FIS zu erheblichen Kosten führen. Zudem wird die An- bindung der Applikationen der Datenbezüger an die Personendatensammlung Kosten verur- sachen. Auf der anderen Seite aber werden die Datenbezüger aufgrund der besseren Daten- qualität wesentlich tiefere Kosten für die Bearbeitung ihrer Geschäftsfälle haben, da sie dank weniger Datenfehlern auch weniger Abklärungen tätigen müssen.

9. Personelle und organisatorische Auswirkungen

9.1 Personelle Auswirkungen

Das PSDG hat keine direkten personellen Auswirkungen. Mittelfristig kann es den Personal- bedarf der Verwaltung entlasten, indem die Berechtigungsregelung und die Verwaltung der einzelnen Zugänge wesentlich vereinfacht werden.

9.2 Organisatorische Auswirkungen

Kurzfristig stehen mit dem PDSG die unkritischen Personendaten dank den delegierten Kom- petenzen zur Berechtigungsverwaltung und dem vereinfachten Verfahren den kantonalen und kommunalen Behörden rascher zur Verfügung.

Mittelfristig erfordert das Arbeiten auf einer gemeinsamen zentralen Datensammlung durch verschiedene kantonale Behörden einheitliche Benutzervorschriften und diszipliniertes Erfas- sen der Personendaten. Ein zwischen den Verwaltungsstellen via Leistungsvereinbarung vor- gesehenes Bonus-/Malus-System kann hier Anreize schaffen.

Die Möglichkeit der verursachergerechten Überwälzung der Kosten für das GERES-Clearing wird die Gemeinden dazu führen, ihre Prozesse und Qualitätskontrollen in der Einwohnerkontrolle anzupassen.

Eine Personendatensammlung hat schon heute hohen Anforderungen an die Integrität, die Vertraulichkeit und die Verfügbarkeit der Daten zu genügen. Bei einer «Master-Personendatensammlung» ist diesen Anforderungen anhaltend höchste Priorität einzuräumen. Allein die Konzernapplikation GERES speichert die Personendaten der rund 1.05 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Bern. Dazu kommen alle ausserkantonalen Steuerpflichtigen in der ZPV sowie die ausserkantonalen Lieferanten im FIS. Das Ausmass einer Datenschutzverletzung kann sehr gross sein.

Informationssicherheit und Datenschutz (ISDS) sind daher wichtige Garanten für die Akzeptanz dieses Vorhabens durch die Bevölkerung und die verschiedenen Behörden. Auch aus diesem Grund verfügt das KAIO, welches aktuell auch GERES verantwortet, seit 2017 über eine Zertifizierung nach dem ISO/IEC 27001-Sicherheitsstandard und hat ein Informationssicherheits-Managementsystem unter Berücksichtigung von ICT-Risiken etabliert.

10. Auswirkungen auf die Gemeinden

Gemeinden, welche wiederholt fehlerbehaftete Meldungen absetzen, können künftig für den Aufwand durch den Kanton belangt werden. Davon profitieren auch sie selbst, werden sie doch dank besserer Datenqualität einen erheblich kleineren Aufwand im künftigen Verarbeiten der Änderungen in ihrer Einwohnerkontrolle haben, die insgesamt rund 750'000 Mutationen pro Jahr oder durchschnittlich 2'200 Mutationen pro Gemeinde und Jahr ausmachen

11. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Kurzfristig wird das PDSG für die Volkswirtschaft, die Unternehmen und die Bevölkerung keine spürbaren Auswirkungen haben.

Mittelfristig wird mit der rascheren Verfügbarkeit von Personendaten eine zentrale Voraussetzung für das automatisierte und effiziente Arbeiten kantonaler und kommunaler Behörden erfüllt. Sowohl die Bevölkerung als auch die Organe von Unternehmen erwarten, dass die Mutation ihrer Daten nur einer einzigen Behörde bekanntgegeben werden muss, um sie in allen anderen Datensammlungen zu aktualisieren. Die zentrale Personendatensammlung ist auch eine wichtige Grundlage für die Realisierung des elektronischen Behördenverkehrs (E-Government), womit die Behördenkontakte für Bevölkerung und Unternehmen generell einfacher und bequemer werden.

12. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens / der Konsultation

[Vortragstext]

13. Antrag / Anträge

[Vortragstext]

Bern, [Datum]

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: / Der Präsident:
[Name]

Der Staatsschreiber: [Name]