



Gesetz über die digitale Verwaltung (DVG)

**Vorentwurf vom Juni 2020 /
Fassung für das Vernehmlassungsverfahren**

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	1
2. Ausgangslage	2
2.1 Neue Grundlagen der Digitalisierung der Kantonsbehörden	2
2.1.1 IT@BE: Die Reorganisation der ICT der Kantonsbehörden	2
2.1.2 Die Strategie Digitale Verwaltung (SDV)	3
2.1.3 Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2022	4
2.1.4 Nationale E-Government-Strategie	4
2.1.5 Projekt zur Optimierung der bundesstaatlichen Steuerung und Koordination	5
2.2 Gesetzgebungsbedarf	5
3. Grundzüge der Neuregelung	5
3.1 Regelungsansatz: Rahmengesetz statt Detailgesetzgebung	5
3.2 Zu regelnde Themen	6
3.2.1 Standards und Infrastrukturen für die Digitalisierung von Geschäftsprozessen ...	7
3.2.2 Digitales Primat	7
3.2.3 Zusammenarbeit bei der Digitalisierung	7
3.2.4 Anpassung und Ergänzung der Gesetzgebung in Einzelpunkten	8
3.2.5 Abgrenzungen	9
4. Erlassform	10
5. Rechtsvergleich	10
6. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs	10
7. Erläuterungen zu den Artikeln	10
7.1 Allgemeine Bestimmungen	10
7.2 Digitalisierungsinfrastruktur	17
7.3 Zusammenarbeit	21
7.4 Datenschutz	26
7.5 Einsatz der ICT	28
7.6 Ausführungs- und Schlussbestimmungen	30
7.7 Änderungen anderer Erlasse	30
8. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	31
9. Finanzielle Auswirkungen	31
10. Personelle und organisatorische Auswirkungen	32
11. Auswirkungen auf die Gemeinden	32
12. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	32
13. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	32
14. Antrag	32

Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Gesetz über die digitale Verwaltung (DVG)

1. Zusammenfassung

Mit der [Strategie Digitale Verwaltung \(SDV\) des Kantons Bern 2019–2022](#) und den [Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2022](#) entschied der Regierungsrat, die öffentliche Verwaltung des Kantons Bern konsequent zu digitalisieren. Dieses Gesetz über die digitale Verwaltung (DVG) schafft die dafür nötigen rechtlichen Grundlagen. Es vermittelt einen rechtlichen Rahmen für den schrittweisen Aufbau einer Organisation und einer technischen Infrastruktur für die Digitalisierung. Es soll sowohl den Kantonsbehörden wie auch den Gemeinden und den anderen Trägern öffentlicher Aufgaben im Kanton als Grundlage für die Zusammenarbeit im Bereich der Digitalisierung und für den Aufbau ihrer digitalen Angebote dienen.

Das DVG stellt den Grundsatz des digitalen Primats auf: Kanton und Gemeinden handeln und kommunizieren grundsätzlich digital. Weil die Digitalisierung nur wirksam ist, wenn auf parallele Papierprozesse möglichst verzichtet werden kann, werden Behörden, Unternehmen und professionelle Benutzende zum digitalen Verkehr mit dem Staat verpflichtet. Andere Private erhalten Anreize zur Nutzung des digitalen Verkehrs. Das DVG stellt auch weitere wichtige Leitplanken für digitale Leistungen auf, wie die digitale Inklusion, die Zweisprachigkeit sowie die Zulässigkeit von Open-Source- und Open-Data-Angeboten des Staates. Datenschutz und Sicherheit haben einen hohen Stellenwert, um das Vertrauen der Bevölkerung in die digitalen Leistungen des Staates zu gewährleisten. Staatliche Daten sollen in Umsetzung der [Motion 277-2018](#) grundsätzlich in der Schweiz aufbewahrt werden.

Die vom DVG vorgesehene gemeinsame Basisdienste umfassen namentlich das E-Government-Portal be.ch/login, sowie Verfahren zur elektronischen Identifizierung mit der nationalen E-ID, zum Bezahlen von Leistungen sowie zum Austausch von Dokumenten. Auf dieser Basis können der Kanton und die Gemeinden ihre digitalen Angebote einfach und miteinander kompatibel auf- und ausbauen. Die Nutzung dieser Infrastruktur ist für die Kantonsbehörden obligatorisch, und für alle anderen Behörden grundsätzlich freiwillig. Der Regierungsrat stellt aber durch Standards, Prozesse, eine laufend aktualisierte Strategie und eine geeignete kantonsweite Organisation sicher, dass die Digitalisierungsarbeiten aufeinander abgestimmt erfolgen.

Das DVG schafft auch Rechtsgrundlagen für die Zusammenarbeit im Bereich der Digitalisierung, insbesondere zwischen dem Kanton, den Gemeinden und anderen autonomen Trägern öffentlicher Aufgaben im Kanton, sowie mit anderen Kantonen und dem Bund. Diese Zusammenarbeit ist zwingend, weil digitale Geschäftsprozesse oft behörden- und staatsebenenübergreifend abgewickelt werden müssen. Die Ausgestaltung der entsprechenden Organisation wird dem Verordnungsrecht überlassen, so dass eine sukzessive Vertiefung der Zusammenarbeit bis hin zu einer allfälligen Gründung einer gemeinsamen Betriebsorganisation flexibel möglich bleibt. Einzelpunkte der bestehenden Gesetzgebung über Datenschutz, Staatshaftung und Finanzhaushaltrecht werden angepasst, um die Digitalisierung möglichst reibungslos zu gestalten, und die Grundsätze der Informatikorganisation der Kantonsbehörden werden im DVG verankert.

Das DVG ist ein Rahmengesetz. Es muss vom Regierungsrat und von der Verwaltung auf allen Ebenen mit Inhalten gefüllt werden, damit die Digitalisierung Realität wird. Dies erfolgt namentlich mit den Umsetzungsprojekten zur SDV, die vom Regierungsrat und den von ihm eingesetzten Organen gesteuert werden. In einem separaten Gesetzgebungsprojekt der Direktion für Inneres und Justiz (DIJ) wird auch das kantonale Verwaltungsverfahren an die digitale Abwicklung von Verwaltungs- und Verwaltungsbeschwerdeverfahren angepasst. Diese Projekte sind für den Erfolg der Digitalisierung ebenso massgeblich wie für ihre konkreten personellen, finanziellen und anderen Auswirkungen.

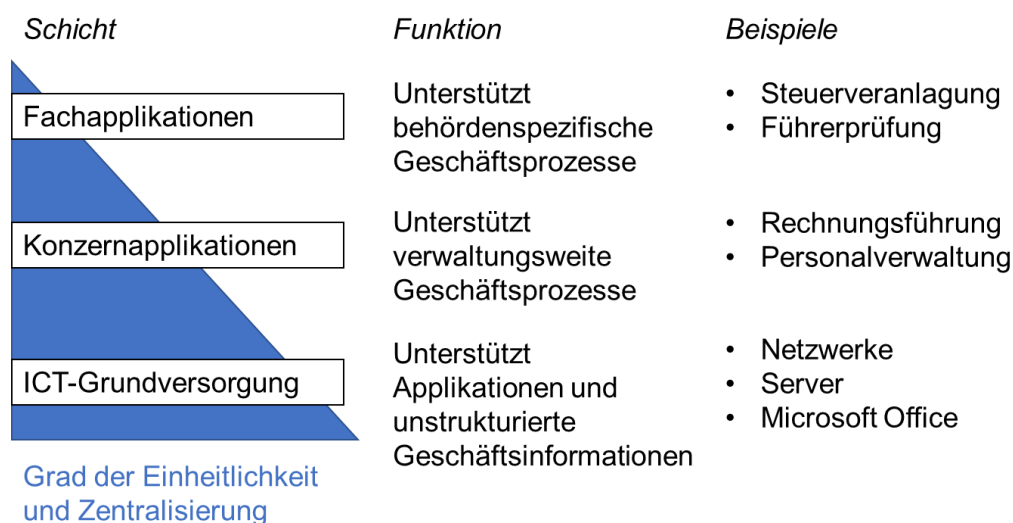
2. Ausgangslage

2.1 Neue Grundlagen der Digitalisierung der Kantonsbehörden

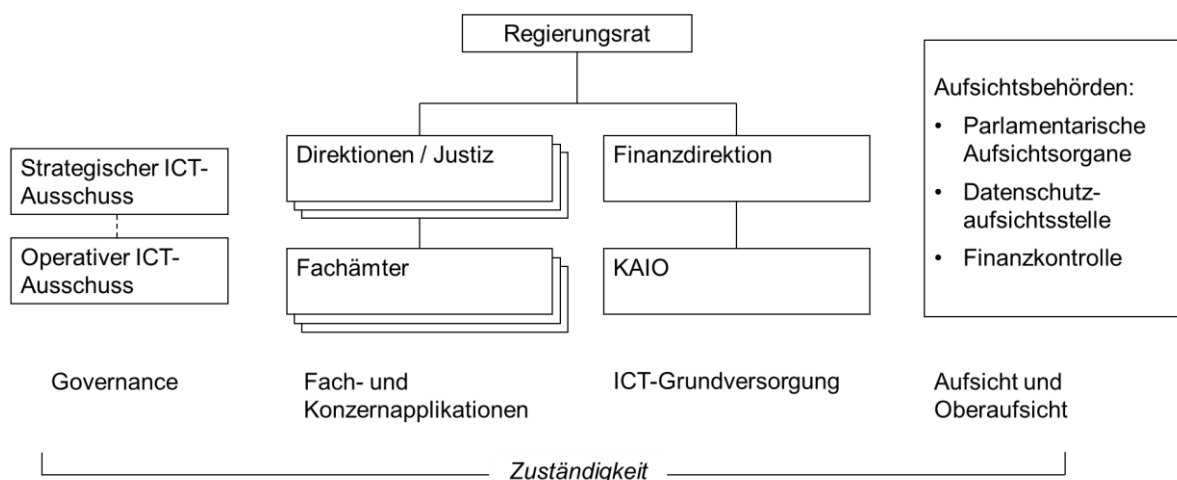
2.1.1 IT@BE: Die Reorganisation der ICT der Kantonsbehörden

Mit dem Programm IT@BE, das zurzeit läuft, gliedert der Kanton Bern die früher weitgehend dezentrale Organisation der Informatik- und Telekommunikationstechnologie (ICT) in den Kantonsbehörden¹ neu. Leistungen, die von allen Behörden nachgefragt werden, erbringt das Amt für Informatik und Organisation (KAIO) mit seinen Lieferanten zentral in der Form der «ICT-Grundversorgung». Leistungen, die einzelnen Behörden dienen («Fachapplikationen»), oder solche, die verwaltungsweit genutzt werden, aber einem bestimmten Geschäftsprozess dienen («Konzernapplikationen») werden demgegenüber in der Regel weiterhin von der fachlich zuständigen Behörde verantwortet.

Die folgende Grafik zeigt dieses «Dreischichtenmodell»:



ICT-Leistungen werden zudem neu von interdirektionalen Fachgremien und mit einheitlichen Prozessen gesamtstaatlich gesteuert, um eine gesamtheitliche Kontrolle und Führung der ICT als zunehmend zentrale Grundlage der staatlichen Aufgabenerfüllung sicherzustellen. Die folgende Grafik vermittelt einen Überblick über die Zuständigkeiten:



¹ Für den Begriff der «Kantonsbehörden» siehe die Erläuterungen zu Art. 3 Bst. a und b unten.

Diese neue Organisation der Verwaltungs-ICT wurde vom Regierungsrat in der ICT-Strategie 2016–2020² festgelegt und 2018 in der Verordnung über die Informations- und Telekommunikationstechnik der Kantonsverwaltung ([ICTV](#))³ verankert.

2.1.2 Die Strategie Digitale Verwaltung (SDV)

Die Digitalisierung der Verwaltung – die Abwicklung der staatlichen Geschäftsprozesse auf elektronischem Weg statt per Papier, einschliesslich der Interaktionen von Behörden untereinander und mit Privaten – ist eine zentrale Voraussetzung dafür, dass der Kanton seine Leistungen auch in Zukunft kundengerecht und wirtschaftlich erbringen kann. Weil viele Geschäftsprozesse staatsebenenübergreifend wirken, ist es notwendig, die Digitalisierung in Abstimmung mit dem Bund und zusammen mit den Gemeinden anzugehen.

Um die Digitalisierung voranzutreiben, beschloss der Regierungsrat im Juni 2019 die Strategie Digitale Verwaltung (SDV)⁴, die die eGovernment-Strategie aus dem Jahre 2002 ablöste. Sie legt vier strategische Ziele fest:

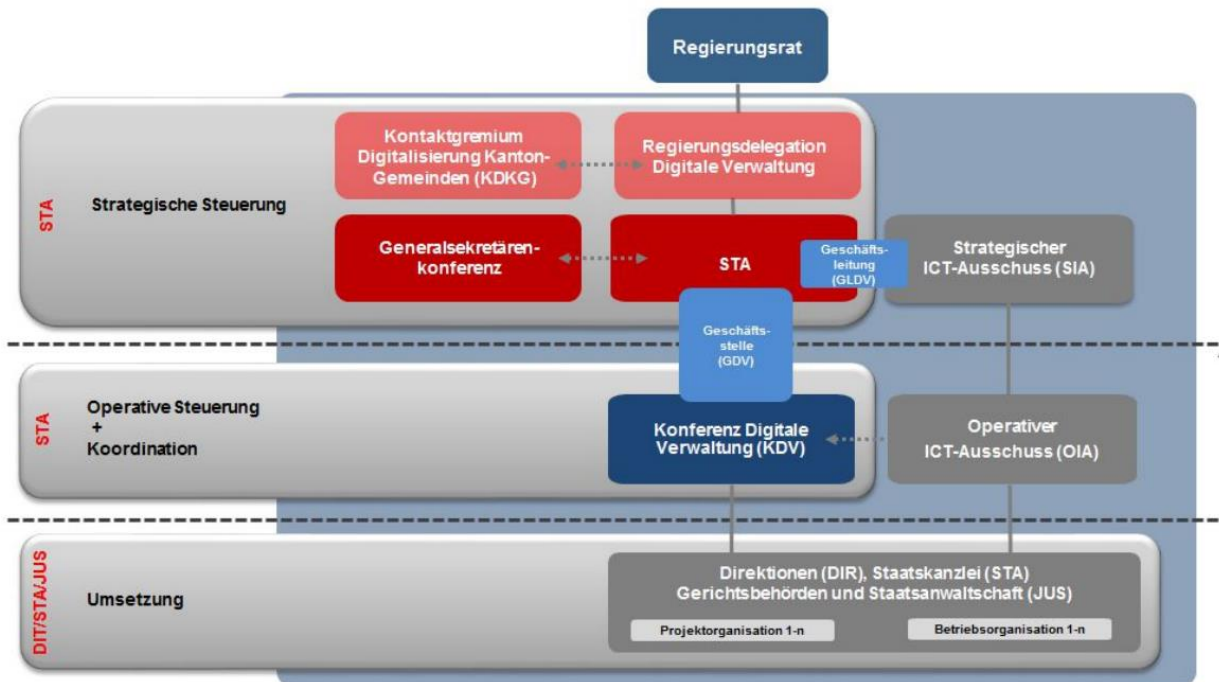
- **Dienstleistungsorientierung und Transparenz:** Die elektronischen Behördendienstleistungen des Kantons Bern sind nutzerzentriert umgesetzt, sind der Wirtschaft, der Bevölkerung und den Behörden bekannt, und werden von diesen genutzt.
- **Nutzen und Effizienz:** Digitale Dienstleistungen reduzieren bei allen Beteiligten den Aufwand bei der Abwicklung von Behördengeschäften und schaffen für Wirtschaft, Bevölkerung und Behörden einen Mehrwert.
- **Innovation und Standortförderung:** Die digitale Verwaltung nutzt Innovationen und fördert damit die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts und Lebensraums des Kantons Bern.
- **Implementierung und Nachhaltigkeit:** Die Mehrfachnutzung von Lösungen für die Digitalisierung der Verwaltung und eine gesamtheitliche Planung werden gefördert. Der Kanton Bern stellt die Nachhaltigkeit von digitalen Diensten sicher, indem Voraussetzungen für ihre Organisation, ihre Finanzierung und ihren Betrieb geschaffen werden.

² [RRB 105/2016](#) vom 03.02.2016

³ Verordnung über die Informations- und Telekommunikationstechnik der Kantonsverwaltung vom 24.01.2018, BSG 152.042

⁴ [RRB 719/2019](#) vom 26.06.2019

Zur Umsetzung dieser Ziele sieht die SDV die folgende Organisation vor:



2.1.3 Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2022

Die Richtlinien des Regierungsrates für die Regierungspolitik 2019–2022⁵ räumen der Digitalisierung eine hohe Priorität ein. Das Ziel 2 lautet: «Der Kanton Bern nutzt als nationales Politikzentrum die Chancen der digitalen Transformation und erbringt wirkungsvolle, qualitativ hochstehende und effiziente Dienstleistungen für Bevölkerung und Wirtschaft.»

Der Regierungsrat beabsichtigt dazu namentlich ein direktionsübergreifendes Behördenportal, die digitale Transformation der Verwaltung mit einer direktionsübergreifenden Strategie, die Umsetzung des digitalen Primats im Verkehr zwischen Staat und Privaten, Staat und Unternehmen sowie zwischen den Behörden, und eine vereinheitlichte Plattform für E-Government-Dienstleistungen.

2.1.4 Nationale E-Government-Strategie

Die Kantone und der Bund haben mit der öffentlich-rechtlichen Rahmenvereinbarung über die E-Government-Zusammenarbeit in der Schweiz eine Rahmenorganisation für das E-Government in der Schweiz geschaffen (www.egovernment.ch). Sie haben 2007 und 2015 eine E-Government-Strategie Schweiz verabschiedet, die gemeinsame Ziele und Prioritäten festhält. Ein gemeinsamer Schwerpunktplan führt strategische Projekte und Leistungen auf, die der Umsetzung der Strategie dienen.

Der Entwurf der Strategie für die Periode 2020–23 sieht als Leitbild «Digital first» vor: «Bund, Kantone und Gemeinden priorisieren die digitale Interaktion gegenüber analogen Angeboten für Bevölkerung und Wirtschaft und steigern so die Dienstleistungsorientierung und Transparenz ihres Handelns. [Sie] setzen für die Erfüllung ihrer Aufgaben auf durchgängig digitalisierte Behördenleistungen». Die Prinzipien des Strategieentwurfs sind: Zielgruppengerechte Dienste und Informationen, automatisierte und durchgängige Prozesse, gemeinsame Datenverwaltung, Offenheit und Transparenz, Austausch und Zusammenarbeit, Standardisierung und Interoperabilität, Innovationsförderung und Technologiemonitoring.⁶

⁵ https://www.rr.be.ch/rr/de/index/der_regierungsrat/der_regierungsrat/regierungsrichtlinien.html

⁶ E-Government-Strategie Schweiz 2020–2023, vgl. [Medienmitteilung](#) des Eidgenössischen Finanzdepartements vom 20.11.2019.

2.1.5 Projekt zur Optimierung der bundesstaatlichen Steuerung und Koordination

Die Kantone und der Bund haben im Rahmen der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) ein gemeinsames Projekt durchgeführt, um Grundlagen für eine Reform der bestehenden Strukturen im Bereich Digitale Verwaltung zu schaffen, und die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden im Bereich der digitalen Transformation institutionell zu stärken. Der im Oktober 2019 vorgelegte Schlussbericht⁷ präsentiert drei Varianten mit unterschiedlichem Ambitionslevel, darunter eine von Bund und Kantonen unter Mitwirkung der kommunalen Ebene gemeinsam getragene, gesamtschweizerische Behörde.

2.2 Gesetzgebungsbedarf

Die SDV sieht als Handlungsschwerpunkt 2 (HS2) die Schaffung von Rechtsgrundlagen für die Digitalisierung der Verwaltung vor:

«Nicht mehr aktuelle oder fehlende Rechtsgrundlagen stellen ein typisches Hindernis beim Ausbau der digitalen Verwaltung dar. Im Rahmen der Umsetzung sind daher die aktuelle Rechtslage sowie neue rechtliche Anforderungen zu analysieren und laufende Rechtssetzungsprojekte des Bundes und der Kantone zu berücksichtigen. Gestützt auf die Analyseergebnisse sind neue rechtliche Voraussetzungen für die digitale Verwaltung zu schaffen. Zu verankern ist insbesondere das elektronische Primat, wonach die Verwaltung primär elektronisch handelt und kommuniziert («digital first»). Weiter werden die rechtlichen Grundlagen darauf auszurichten sein, dass der Verkehr mit den Behörden wenn immer möglich medienbruchfrei, elektronisch und ohne Handunterschrift abgewickelt werden kann. Mit der Revision von rechtlichen Grundlagen wird Rechtssicherheit geschaffen, die bisher für die positive Entwicklung im Bereich Digitalisierung gefehlt hat.

Ebenfalls Teil dieses Handlungsschwerpunkts sind die Prüfung und ggf. Schaffung der nötigen rechtlichen Grundlagen für eine institutionalisierte Zusammenarbeit mit den Gemeinden (vgl. dazu auch HS4).»

Das DVG setzt diesen Handlungsschwerpunkt um. Die Ergebnisse der Analyse werden nachfolgend zusammengefasst.

3. Grundzüge der Neuregelung

3.1 Regelungsansatz: Rahmengesetz statt Detailgesetzgebung

Das DVG steckt den organisatorischen und rechtlichen Rahmen für die Digitalisierung der Verwaltung ab, aber es überlässt die Umsetzung den Exekutiven des Kantons und der Gemeinden. Dies umfasst auch die Festlegung und Priorisierung der einzelnen digitalen Leistungen sowie ihren Leistungsumfang und ihre Organisation. Dafür gibt es mehrere Gründe:

- Wenn alle zu schaffenden digitalen Infrastrukturen so detailliert auf Gesetzesebene geregelt werden, wie dies andere Kantone mit den Gesetzen über ihre Behördenportale taten (s. Ziff. 5 unten), ist der Grosse Rat wohl auf Jahre hin mit ICT-Gesetzen ausgelastet. Dies verzögert die Digitalisierung der Verwaltung.
- Detaillierte Normen sind rasch überholt, weil sich das technische und regulatorische Umfeld sowie die Anforderungen der Benutzenden rasch ändern. Das Bundesgericht hielt hierzu fest: «Regelungen, die ständiger Anpassungen an veränderte Verhältnisse – beispielsweise an wirtschaftliche oder technische Entwicklungen – bedürfen, werden zweckmässigerweise nicht in einem Gesetz im formellen Sinn, sondern in einer Verordnung getroffen. Der Gesetzgeber trifft jedoch die Grundentscheidungen; er legt die grossen Linien fest. Der Verordnungsgeber befasst sich dagegen mit den Details sowie mit denjenigen Fragen, die besondere Fachkenntnisse verlangen.»⁸

⁷ Vgl. [Medienmitteilung des Eidgenössischen Finanzdepartements vom 24.10.2019](#).

⁸ BGE [131 II 13](#) E. 6.5.1 mit Hinweisen. Vgl. auch den darauf Bezug nehmenden, zur Publikation vorgesehenen Entscheid BGer [6B 49/2019](#), E. 2.5.3. Danach ist es zulässig, dass die Dopingmittel, deren Anwendung gemäss Bundessportgesetzgebung strafbar ist, in einer Verordnung bestimmt werden.

- Ins Gesetz gehören nach der Kantonsverfassung nur grundlegende und wichtige Rechtssätze, wie die Grundzüge der Rechtsstellung der Einzelnen, Gegenstand und Grundsätze von Abgaben, Zweck, Art und Rahmen von bedeutenden kantonalen Leistungen, die Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Behörden, und die Annahme einer neuen dauernden Aufgabe (Art. 69 Abs. 4 KV).⁹ Dazu gehören in ihren Grundzügen die unten beschriebenen Themen, aber nicht in ihren Details, wie etwa einzelne Funktionen, Anmeldeverfahren oder Gremien. Weil die Digitalisierung sich auch auf die Einzelnen auswirkt, muss aber darauf geachtet werden, dass die gesetzlichen Normen hinreichend bestimmt sind. So sind z.B. die Kompetenzdelegationen und die Grundsätze der Gebührenerhebung für die digitalen Angebote auf Gesetzesebene zu umschreiben.
- Digitalisierung und ICT-Organisation sind zwar immer wichtigere Staatsaufgaben, aber sie bleiben Supportaufgaben. Der Staat digitalisiert sich nicht zum Selbstzweck, sondern um seine anderen, gesetzlich geregelten und politisch festgelegten Aufgaben besser erfüllen zu können. Damit ist die Digitalisierung eine typische Vollzugsaufgabe, und damit eine Domäne der Exekutive.

Auch die Organisation insbesondere für die Zusammenarbeit mit den Gemeinden wird durch Verordnungsrecht gestaltet und weiterentwickelt. Dies, weil die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung organisatorisch am Anfang ist, und technisch im Fluss:

- Die Detailplanung zur Umsetzung der SDV beginnt erst. Die einzelnen Vorhaben wurden noch nicht festgelegt und priorisiert.
- Wichtige Bundesgesetze wie das E-ID-Gesetz und das BEKG sind noch nicht erlassen oder noch nicht in Kraft (s. unten zu Art. 17 und Ziff. 3.2.5). Das zukünftige kantonale Informationssicherheits- und Datenschutzregime steht noch nicht fest (Ziff. 3.2.5 unten).
- Die Form und Tiefe der ICT-Zusammenarbeit des Kantons mit den Gemeinden ist noch offen. Sie wird in dem mit der SDV geschaffenen Kontaktgremium zu umreissen sein.
- Über die Zukunft von Bedag als kantonaler Informatikbetrieb ist noch nicht abschliessend entschieden (Ziff. 3.2.5 unten).
- Welche Organisationsvariante für die Umsetzung des nationalen Projekts zur Optimierung der bundesstaatlichen Steuerung und Koordination (Ziff. 2.1.5 oben) sich durchsetzt, ist noch offen. Die kantonale Gesetzgebung sollte flexibel genug sein, um die Umsetzung aller Varianten zu ermöglichen.
- Der rasche technologische und regulatorische Wandel sowie Metatrends wie die Verlagerung von Standard-ICT-Betriebsaufgaben in die «Cloud» zwingen auch den Kanton immer wieder zu einer Anpassung seiner Strategie und seiner Prioritäten.

Daher ist es noch nicht möglich, auf Gesetzesstufe das zukünftige Digitalisierungs-Zusammenarbeitsmodell ein für alle Mal festzulegen. Stattdessen ermöglicht das DVG dem Regierungsrat, nach Abschluss der Planung gemäss der SDV und gestützt auf einen sich stets vertiefenden Dialog mit den Gemeinden und anderen Betroffenen die Methoden festzulegen, mit denen die Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung im Kanton sukzessive vertieft wird. Dazu kann z.B. zu Beginn ein Strategie- und Planungsgremium gehören, das später zu einer Beschaffungs- und Managementorganisation aufwächst und letztendlich in die Schaffung einer gemeinsamen Betriebsorganisation mündet. Zuerst ist es aber nötig, alle – im Kanton Bern sehr vielen – ICT-Akteure der öffentlichen Verwaltung an einen Tisch zu bringen und sich auf die gemeinsamen Ziele zu einigen.

3.2 Zu regelnde Themen

Um einen Rahmen für eine wirksame, wirtschaftliche, sichere und den Bedürfnissen aller entsprechende Digitalisierung zu schaffen, müssen die folgenden Themen geregelt werden.

⁹ Verfassung des Kantons Bern (KV) vom 06.06.1993, BSG 101.1

3.2.1 Standards und Infrastrukturen für die Digitalisierung von Geschäftsprozessen

Gegenstand der Digitalisierung sind primär die Geschäftsprozesse der Verwaltung, also standardisierte Abläufe, an denen Behörden und oft auch Private beteiligt sind, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Dazu gehören etwa das Einholen einer Baubewilligung, die Steuerveranlagung oder das Einreichen einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

Obwohl jeder Geschäftsprozess seine Eigenheiten hat, verfügen die meisten über ähnliche Elemente, deren Vereinheitlichung sich anlässlich der Digitalisierung aufdrängt. Dies erlaubt es dem Staat, für diese Elemente einheitliche Standards aufzustellen, was die Prozesse für die Benutzenden vereinfacht, und gemeinsame Infrastrukturen zu nutzen, was die Kosten senkt und die Sicherheit erhöht. Zu solchen Prozesselementen gehören etwa die Benutzerschnittstelle (Portal-Website oder Anwendung bzw. «elektronischer Schalter»), das Anmeldeverfahren (Authentifizierung), der Austausch von Dokumenten, eine allfällige elektronische Signatur, die Geschäftsverwaltung, das Ausstellen elektronischer Rechnungen und das Bezahlen von Leistungen. Das Bereitstellen dieser gemeinsamen Infrastruktur für die Digitalisierung der Verwaltung ist als Staatsaufgabe gesetzlich zu regeln. Damit wird eine klare Rechtsgrundlage für die mit dieser Aufgabe verbundenen Ausgaben und Datenbearbeitungen geschaffen.

Zu regeln ist namentlich der Einsatz der elektronischen Identifizierung (E-ID) auf kantonaler Ebene. Die E-ID soll gemäss dem Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz) im Bereich des Bundesrechts als nationaler Standard verbindlich sein. Vgl. dazu unten zu Art. 17.

3.2.2 Digitales Primat

Die Digitalisierung ist nur erfolgreich, wenn sie möglichst durchgängig erfolgt. Je optionaler sie für alle Beteiligten ist, desto mehr müssen bestehende papiergebundene Abläufe parallel weitergeführt werden – mit allen damit verbundenen Fehlerquellen, Mehrkosten und Verzögerungen. Das DVG sieht daher das digitale Primat vor: Der Staat arbeitet und kommuniziert grundsätzlich digital, und nur in begründeten Ausnahmefällen auf Papier oder mit anderen analogen Medien.

Behörden, Unternehmen und professionelle Benutzende werden zur Nutzung digitaler Kanäle verpflichtet. Wo der Staat mit anderen Privatpersonen interagiert, können nicht-digitale Kanäle weiter verwendet werden, solange vielen Benutzenden die Nutzung digitaler Kanäle (noch) nicht zuzumuten ist, z.B. wegen sprachlichen Schwierigkeiten, oder sozialen, gesundheitlichen bzw. Bildungsdefiziten.

Der Staat wirkt aber darauf hin, sukzessive möglichst alle Geschäftsprozesse zu digitalisieren. Er schafft finanzielle Anreize dafür, digitale statt analoge Kanäle zu wählen, und stellt das Vertrauen der Bevölkerung in die Informationssicherheit und den Datenschutz der digitalen Kanäle sicher. Auch in verwaltungsinternen Abläufen sind Alternativen zur Handunterschrift als Zeichen der Genehmigung zu nutzen bzw. zu schaffen.

3.2.3 Zusammenarbeit bei der Digitalisierung

Digitalisierung ist eine behörden- und staatsebenenübergreifende Aufgabe. Dies ergibt sich nicht nur aus der Notwendigkeit der Standardisierung (s. oben), sondern auch daraus, dass an Geschäftsprozessen oft mehrere Behörden unterschiedlicher Staatsebenen (Gemeinde, Kanton, Bund) beteiligt sind. Jedoch operieren die ICT- und Digitalisierungsorganisationen der verschiedenen Schweizer Gemeinwesen traditionell sehr autonom und kooperieren nur punktuell über lose Verbünde wie die Schweizerische Informatikkonferenz (SIK) oder die Standardisierungsorganisation eCH. In der Kantonsverwaltung wurde diese Zersplitterung der ICT mit dem immer noch laufenden Reorganisationsprojekt IT@BE weitgehend überwunden. Nun ist die bessere Vernetzung und Abstimmung mit den Fachorganisationen des Bundes, anderer Kantone, und vor allem der Gemeinden und autonomer kantonalen Aufgabenträger voranzutreiben. Dazu sind gesetzliche Grundlagen für die ICT-Zusammenarbeit zu schaffen.

Um verbindliche Grundlagen für die einheitliche und staatsebenenübergreifende Digitalisierung zu schaffen, müssen fachliche und politische Gremien geschaffen werden, die genügend breit abgestützt sind, um in den zu harmonisierenden Punkten Vorgaben strategischer und operativer Natur sowohl für den Kanton wie auch für die Gemeinden und die autonomen Aufgabenträger (z.B. Hochschulen, Spitäler, Staatsunternehmen, Anstalten ...) aufzustellen. Dabei muss sowohl der Autonomie wie auch der Heterogenität und der stark unterschiedlichen organisatorischen und technischen Reife der betroffenen Organisationen Rechnung getragen werden. Kommerzielle Tätigkeiten der Verwaltung bzw. primär kommerziell tätige Staatsunternehmen (wie BEKB, BLS und BKW) sind vom Geltungsbereich der Gesetzgebung auszunehmen, weil sie sich am Markt behaupten müssen und sich daher auch bei ihren Digitalisierungsbemühungen am Markt orientieren müssen.

Die staatsebenenübergreifende Natur der Digitalisierung zeigt sich auch daran, dass in der letzten Zeit immer mehr fachspezifische und generische Initiativen für die interkantonale ICT-Zusammenarbeit entstehen. Hervorzuheben ist etwa die 2019 gegründete [eOperations AG](#), ein Tochterunternehmen der SIK im Eigentum der Kantone, die für die Kantone und Gemeinden ICT-Leistungen wie die auch im Kanton Bern bereits eingesetzte Umzugsmeldelösung [eUmzug](#) beschaffen und betreiben soll. In vielen Fachbereichen gibt es solche Zusammenarbeitsformen schon länger, etwa in der Form des Vereins «[GERES-Community](#)», in dem sich Bern und andere Kantone zur Weiterentwicklung der Gemeinderegistersoftware GERES zusammengeschlossen haben. Ein weiteres Beispiel dafür sind interkantonale Fachplattformen: Das geplante Bundesgesetz über die elektronische Kommunikation mit Gerichten und Behörden (BEKG), das voraussichtlich im Sommer 2020 zur Vernehmlassung unterbreitet wird, soll eine von den Kantonen und vom Bund getragene Plattform für den elektronischen Rechts- und Geschäftsverkehr unter und mit Behörden und Gerichten vorsehen.¹⁰ Das damit verbundene Projekt «Justitia 4.0» der Schweizer Gerichte bezweckt die Digitalisierung der zentralen Geschäftsprozesse der Justiz.¹¹ Aus vielen anderen Fachgebieten könnten ähnliche Beispiele genannt werden. Für die Beteiligung des Kantons an solchen Zusammenarbeitsgesellschaften und interkantonalen Plattformen ist eine klare gesetzliche Grundlage zu schaffen.

Auch zur Zusammenarbeit gehört die Schaffung von Rechtsgrundlagen für die Erbringung von ICT-Leistungen des Kantons zu Gunsten der Gemeinden und ihrer Aufgabenträger. Die Digitalisierung der Geschäftsprozesse ist mit Kosten verbunden. Diese müssen aufgrund des finanzpolitischen Umfelds irgendwo kompensiert werden. Dazu bietet es sich u.a. an, das Sparpotenzial freizusetzen, das im heute noch sehr individuellen Betrieb der ICT-Grundversorgung der Gemeinden und der autonomen Aufgabenträger liegt. Wenn gerade kleinere Gemeinden nicht mehr ein eigenes Netzwerk und einen eigenen ICT-Arbeitsplatz beschaffen, betreiben und gegen Hacker sichern müssen, sondern die Services des Kantons mit nutzen können, sparen sie viel Geld ein und profitieren von professionellen Sicherheitslösungen. Auch dem Kanton bringt dies Vorteile: Eine gemeinsame Infrastruktur und damit gemeinsame technische Standards vereinfachen die Digitalisierung, und das grössere Mengengerüst erlaubt günstigere Beschaffungen dank Skaleneffekten. Daher soll die Gesetzgebung die Grundlage dafür schaffen, dass der Kanton für die Gemeinden und anderen Aufgabenträger ICT-Leistungen zum Selbstkostenpreis erbringen kann. Er soll ihnen den Bezug solcher Leistungen vorschreiben können, wenn dies nötig ist, um behördenübergreifende Geschäftsprozesse zu digitalisieren.

3.2.4 Anpassung und Ergänzung der Gesetzgebung in Einzelpunkten

Die bestehende Gesetzgebung ist in Einzelpunkten anzupassen, um eine möglichst reibungsfreie Digitalisierung zu ermöglichen:

- Unabhängig von der nötigen Revision des Datenschutzgesetzes (KDSG; s. dazu unten Ziff. 3.2.5) haben das KAIO und die Datenschutzaufsichtsstelle (DSA) Lücken in der Ge-

¹⁰ Vgl.: [Einführung des Obligatoriums zur Nutzung von E-Justice im Bereich der Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichte sowie der Strafverfolgungsbehörden, Stand der Gesetzgebungsarbeiten](#). Präsentation des BJ vom 14. Mai 2019.

¹¹ Vgl. <https://www.justitia40.ch>.

setzung über den Datenschutz beim Einsatz der ICT identifiziert, die mit Vorteil schon jetzt gefüllt werden. Vgl. dazu unten zu Art. 23 ff. DVG.

- Nach Genfer Vorbild ist die Staatshaftung für Ausfälle staatlicher ICT-Systeme auszuschliessen, aber der Staat muss sicherstellen, dass den Benutzenden durch solche Ausfälle keine Nachteile entstehen. Vgl. dazu unten zur Anpassung des Personalgesetzes.
- Nach Appenzeller Vorbild sind Ausgaben für die ICT-Grundversorgung als gebunden zu qualifizieren, weil in Bezug auf sie in der Regel kein politisch beurteilbarer Handlungsspielraum besteht. Vgl. dazu unten zu Art. 48 FLG.¹²

Weitere Einzelbestimmungen dienen ebenfalls einer möglichst einfachen Leistungserbringung:

- Die Verwaltung soll die Erbringung digitaler Leistungen mit öffentlich-rechtlichem Vertrag und damit flexibler und einfacher als mit dem Erlass einer Verfügung regeln können. Vgl. dazu unten zu Art. 23.
- Die vom Grossen Rat verschiedentlich verlangte öffentliche Publikation von Daten der Verwaltung (Open Data) und Software der Verwaltung (Open Source Software) ist ebenfalls gesetzlich zu verankern. Vgl. dazu unten zu Art. 24.

3.2.5 Abgrenzungen

Dieses Gesetzgebungsvorhaben klammert die folgenden Themen aus, die separat weiterverfolgt werden:

- Stellung der Bedag: Gemäss der vom Regierungsrat 2018 erlassenen Eigentümerstrategie für die Bedag Informatik AG soll die Bedag als Staatsunternehmen bestehen bleiben, als In-House-Rechenzentrum der Kantonsverwaltung eingesetzt sowie enger in die Verwaltung eingebunden werden. Im März 2020 entschied der Regierungsrat, an dieser Absicht festzuhalten. Er will aber den heutigen Bereich Software-Entwicklung in eine Tochtergesellschaft der Bedag überführen und mit einer Revision des Bedag-Gesetzes dem Regierungsrat die Kompetenz übertragen, über Änderungen der Beteiligungsverhältnisse an der Bedag zu entscheiden.¹³
- Elektronischer Rechts- und Geschäftsverkehr: Die Ermöglichung digitaler Verwaltungs- und Verwaltungsbeschwerdeverfahren und damit die Digitalisierung der entsprechenden Geschäftsprozesse ist Gegenstand einer geplanten Anpassung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRPG) unter Federführung der DIJ. Dieses Vorhaben wird auf dem BEKG basieren (s. Ziff. 3.2.3 oben). Das DVG ermöglicht aber die Beteiligung des Kantons an der für den elektronischen Rechts- und Geschäftsverkehr notwendigen interkantonalen Plattform.
- Informationssicherheit: Die Überprüfung und Aktualisierung der Gesetzgebung im Bereich Informationssicherheit ist Thema des laufenden Projekts Informationssicherheit BE (IS BE) des KAIO.
- Revision der Datenschutzgesetzgebung: Mit dem Inkrafttreten neuer europäischer Datenschutzerlasse (vgl. zu Art. 25 unten), sowie mit der darauf basierenden laufenden Totalrevision des Datenschutzgesetzes des Bundes (DSG) akzentuiert sich der Bedarf nach einer Revision des kantonalen Datenschutzgesetzes (KDSG). Diese wird zurzeit von der DIJ geplant.
- Zentrale Datensammlungen: Die Nutzung zentraler Personendatensammlungen durch mehrere Behörden ist Thema des geplanten Gesetzes über zentrale Personendatensammlungen (PDSG), das im März 2020 vom Grossen Rat beraten wird.

¹² Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen vom 26.03.2002, BSG 620.0

¹³ Vgl. [Medienmitteilung des Regierungsrates vom 6. März 2020](#).

4. Erlassform

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen der Digitalisierung sind wegen ihrer grundlegenden und wichtigen Natur als Gesetz zu erlassen. Die Umsetzungsbestimmungen, namentlich betreffend konkrete Systeme und Vorhaben, werden als Verordnungsrecht erlassen. S. Ziff. 3.1 oben.

5. Rechtsvergleich

Ein Vergleich mit der Gesetzgebung der anderen Kantone und des Bundes zeigt, dass es kein bestimmtes Regelungsmodell gibt, an dem sich der Kanton Bern orientieren sollte. Nur wenige Kantone verfügen über eigentliche ICT- oder E-Government-Gesetze. Vier Kantone haben Gesetze über Online-Schalter erlassen. Diese weisen aber aus hiesiger Sicht für ein Gesetz eine zu hohe Regeldichte auf, weil sie einzelne Funktionen und Abläufe der Schalter regeln. Dies wird nach der hier verfolgten Absicht im Kanton Bern auf Verordnungsebene zu regeln sein. Einzelne Elemente dieser Gesetze können dennoch für die Berner Gesetzgebung eine Inspirationsquelle sein.¹⁴

6. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs

Die Umsetzungsprojekte und ihr Zeitplan richten sich nach der Umsetzungsplanung zur SDV (Art. 11 Abs. 2 DVG) und nach den von den Gremien gemäss der SDV (Art. 19 DVG) zu treffenden Entscheiden.

7. Erläuterungen zu den Artikeln

7.1 Allgemeine Bestimmungen

Artikel 2

Die Ziele basieren auf den Zielen gemäss der SDV und den Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2022. Mit «Nachhaltigkeit» wird hier nicht auf die ökologische oder soziale Nachhaltigkeit Bezug genommen, sondern auf die Mehrfachnutzung und Interoperabilität von Systemen und Daten (s. Ziff. 3.1.1, 3.4.1, 5.4 SDV).

Artikel 3

Der Begriff der «Behörden» (Bst. a) entspricht dem weiten, funktionalen Behördenbegriff der Kantonsverfassung. Er deckt sich inhaltlich mit dem Behördenbegriff gemäss Art. 2 Abs. 6 des Datenschutzgesetzes ([KDSG](#)).¹⁵ Er geht insoweit weiter als der Behördenbegriff gemäss Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege ([VRPG](#)),¹⁶ als dass er nicht voraussetzt, dass einer privaten Person Verfügungsbefugnis übertragen wurde, sondern nur, dass sie öffentliche (also durch die Gesetzgebung geregelte) Aufgaben wahrnimmt. Um klarzustellen, dass sich der Digitalisierungsauftrag nicht nur an die Exekutive, sondern auch an die Justizbehörden (Gerichtsbehörden und Staatsanwaltschaft) und an die Parlamente von Kanton und Gemeinden richtet, werden sie besonders erwähnt.

Der Begriff der «Kantonsbehörden» (Bst. b) umschreibt eine Teilmenge der Behörden gemäss Bst. a. Er umfasst gemäss der hier vorgenommenen Definition einerseits die zentrale Kantonsverwaltung gemäss Art. 25 ff. des Organisationsgesetzes ([OrG](#)),¹⁷ also die Direktionen, die Staatskanzlei, ihre Ämter und ihre anderen (ggf. organisatorisch autonomen, aber nicht rechtlich selbstständigen) Organisationseinheiten wie etwa die Schulen der Sekundarstufe II. Er umfasst auch die dezentrale Kantonsverwaltung gemäss Art. 39a ff. OrG, also die für die

¹⁴ Für den detaillierten Rechtsvergleich (Stand September 2019) siehe das Normkonzept, Dok. 2018.KAIO.669 #30447.

¹⁵ Datenschutzgesetz vom 19.02.1986, BSG 152.04

¹⁶ Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 23.05.1989, BSG 155.21

¹⁷ Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung vom 20.06.1995, BSG 152.01

einzelnen Verwaltungsregionen und die Verwaltungskreise zuständigen kantonalen Behörden. Und er umfasst den Grossen Rat, den Regierungsrat und die Justizbehörden. Dies ist der Grund, weshalb das Gesetz in diesem Zusammenhang von den «Kantonsbehörden» statt nur von der «Kantonsverwaltung» spricht. Nicht zu den Kantonsbehörden gemäss Bst. b gehören die rechtlich selbstständigen Träger öffentlicher Aufgaben des Kantons, wie etwa die Anstalten mit Rechtspersönlichkeit (etwa die Hochschulen), oder die Staatsunternehmen wie BKW und BLS.

Die Begriffe «ICT-Grundversorgung», «Konzernapplikationen» und «Fachapplikationen» werden primär in Abschnitt 6 verwendet und daher dort definiert.

Artikel 4

Absatz 2: Das Gesetz gilt nicht für die kommerziell tätigen Träger öffentlicher Aufgaben bzw. die kommerziellen Tätigkeiten von Trägern öffentlicher Aufgaben. Dies sind Tätigkeiten, die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen, gewinnstrebig und im Wettbewerb mit anderen wirtschaftlichen Akteuren erbracht werden. Dazu gehören beispielsweise die wohl meisten Tätigkeiten der Staatsunternehmen BEKB, BLS und BKW, sowie die für private Kunden erbrachten Leistungen der Bedag. Der Grund für die Ausnahme ist, dass sich diese Unternehmen, soweit sie dem Wettbewerb ausgesetzt sind, für ihre Entscheide darüber, welche Abläufe sie wie digitalisieren, am Markt orientieren müssen. Sie müssen insoweit in ihrer Entscheidung darüber frei sein.

Artikel 5

Absatz 1: Das digitale Primat ist primär programmatischer Natur. Es ist ein Handlungsauftrag an alle Behörden, die Digitalisierung konsequent umzusetzen. Ein Recht Privater auf digitalen Verkehr mit dem Staat lässt sich daraus erst ableiten, wenn die Verwaltung oder die Gesetzgebung die dafür zu nutzenden Mittel bezeichnet haben (Art. 6 Abs. 2). Sobald diese Mittel etwa zum sicheren Austausch von Dokumenten mit dem Staat (Art. 12 ff.) bestehen, und sobald soweit relevant auch das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG) angepasst wurde (Ziff. 3.2.5 oben), das heute noch handschriftlich unterzeichnete Eingaben und Entscheide verlangt, dürfen Behörden z.B. die Entgegennahme digitaler Eingaben (in der ggf. vorgeschriebenen Form) nicht ablehnen. Private müssen hinnehmen, dass der Staat mit ihnen digital kommuniziert, soweit sie zum digitalen Verkehr mit der Verwaltung verpflichtet sind (Art. 6 Abs. 1). Auf jeden Fall haben sie aber z.B. keinen Anspruch darauf, Informationen oder Publikationen des Staates in gedruckter statt digitaler Fassung zu erhalten.

Der Vorbehalt «ausser wenn sie ihre Aufgaben sonst nicht wirksam erfüllen kann» bringt zum Ausdruck, dass viele Staatsaufgaben ihrer Natur nach nicht digital erfüllt werden können, z.B. der Bau von Strassen oder die meisten Aufgaben der Polizei. Es gibt jedoch auch Abläufe, deren Digitalisierung zwar möglich wäre, dies aber die Aufgabenerfüllung behindern würde. Z.B. könnten die Beratungen des Grossen Rates wohl auch in ein Internetforum verlagert werden, aber es wäre fraglich, ob das Parlament seine Aufgaben ohne den persönlichen Austausch unter den Grossratsmitgliedern gleich wirksam wahrnehmen könnte. In solchen Fällen verfügen die Behörden über ein Ermessen, wie weitgehend sie ihre Abläufe digitalisieren. Die blosse Bequemlichkeit einer Behörde, der Aufwand für die Digitalisierung oder das nötige Anpassen persönlicher Arbeitsmethoden kann dagegen kein Grund dafür sein, auf die Digitalisierung zu verzichten. Es ist eine Führungsaufgabe, dafür zu sorgen, dass dieser Ermessensspielraum nicht zum Vorwand dafür verkommt, die Digitalisierung ganz zu vermeiden.

Absatz 2: Es gibt im Berner Verwaltungsrecht keine allgemeine Rechtsvorschrift, wonach digitale Informationen weniger rechtsverbindlich sind als ausgedruckte. Dennoch sind viele Menschen noch der Meinung, dass nur zählt, was auf Papier steht. Absatz 3 stellt klar, dass dies nicht stimmt. Unter anderem wird damit klargestellt, dass auch Verwaltungsjustizbehörden verpflichtet sind, in Beschwerdeverfahren die ihnen von den Vorinstanzen unterbreiteten, originär digitalen Vorakten entgegenzunehmen und mit diesen zu arbeiten, statt – was bisweilen vorkam – zu verlangen, dass die Vorakten ausgedruckt eingereicht werden. Es wird Sache der Ausführungsbestimmungen oder der besonderen Gesetzgebung sein, nötigenfalls Vorschriften über die zu verwendenden digitalen Formate aufzustellen. In einigen Rechtsgebieten

ist der Grundsatz des digitalen Primats bereits umgesetzt, z.B. in der Publikationsgesetzgebung, die vorsieht, dass kantonale Erlasse digital rechtsverbindlich publiziert werden.

Absatz 3: Damit erfolgt die Abgrenzung zwischen den Anwendungsbereichen der Artikel 5 und 6. Das digitale Primat gilt uneingeschränkt für staatliches Handeln, das sich an die Allgemeinheit richtet, insbesondere für die staatliche Informationstätigkeit. Das schliesst nicht aus, dass die Behörden dennoch bestimmte Informationen auf Papier zur Verfügung stellen, wenn sie das im Interesse der wirksamen Aufgabenerfüllung für nötig halten (Abs. 1), z.B. weil sie viele Adressaten nicht digital erreichen können.

Soweit der Staat aber mit bestimmten Personen verkehrt, kann er nur dann von diesen verlangen, dass sie seine Mitteilungen (soweit nach dem VRPG zulässig) digital entgegennehmen, wenn sie nach Art. 6 zum digitalen Verkehr mit den Behörden verpflichtet sind. Das heisst, dass Bürgerinnen und Bürger, die nicht geschäftlich oder zum Subventionsbezug mit dem Staat verkehren, sich weiterhin in beliebiger Form an den Staat wenden können, etwa per Telefon oder Brief, soweit die besondere Gesetzgebung keine Formvorschriften aufstellt. Damit trägt das DVG namentlich der Planungserklärung Nr. 8 des Grossen Rates zur SDV Rechnung. Danach darf die Digitalisierung nicht dazu führen, dass «für die Bevölkerung der Zugang zur Verwaltung über die traditionellen Kanäle, wie Telefon, Zahlungen via Einzahlungsschein, Ausfüllen von Formularen in Papierform usw., schwieriger und teurer wird».

Absatz 4: Diese Bestimmung ermöglicht es als Ausnahme von Absatz 3, dass Personen, die nicht in der Lage sind, auf digitale Informationen des Staates zuzugreifen, diese bei den zuständigen Behörden einsehen können und nötigenfalls auch eine Papierkopie verlangen können (soweit sich die Information zum Ausdrucken eignet, was z.B. bei Videos oder Webapplikationen nicht der Fall sein wird). Für letzteres müssen sie zumindest glaubhaft machen, dass sie auf diese Form der Information wirklich angewiesen sind, um schikanöse oder anderweitig missbräuchliche Inanspruchnahmen der Behörden zu verhindern.

Die Bestimmung trägt dem Urteil des Bundesgerichtes 1C_137/2018 / 1C_139/2018 vom 27. November 2018 (E. 4.2 ff.) Rechnung. Dort war die Zulässigkeit der nur elektronischen Publikation des Amtsblattes des Kantons Zürich umstritten. Das Bundesgericht hielt fest, dass die nur elektronische Publikation von Informationen, an die die Ausübung von Rechten geknüpft ist (wie Amtsblattinhalte) ein leichter Eingriff in die Informations(zugangs)freiheit ist. Im zu beurteilenden Fall war dieser, so das Bundesgericht, durch eine Verordnung aber genügend gesetzlich abgestützt. Der Eingriff war auch verhältnismässig: Mit Blick auf die Ressourcensparnis dank der Digitalisierung war er geeignet und erforderlich. Zumutbar war er, weil das Gesetz allen das Recht einräumte, die Inhalte des Amtsblattes bei jeder Gemeinde einzusehen und gemäss den Gesetzesmaterialien bei Bedarf auch ausgedruckt zu erhalten. Ein solcher Bedarf kann laut Bundesgericht «etwa bei fehlenden Kenntnissen über die Nutzung des Internets oder bei Sehschwierigkeiten am Bildschirm bestehen».

Absatz 5: Die Absätze 5 und 6 sehen vor, dass das DVG direkt anwendbar und massgeblich ist, soweit die besondere Gesetzgebung (Gesetze oder Verordnungen) nichts anderes regelt. Das heisst in Bezug auf Absatz 2, dass das digitale Primat gilt, wenn der besonderen Gesetzgebung über die Form des Verfahrens oder des staatlichen Handelns nichts Gegenteiliges zu entnehmen ist.

Die zurzeit noch wichtigste Einschränkung des digitalen Primats ergibt sich aus dem VRPG (s. oben), namentlich in Bezug auf die dort vorgesehene Verpflichtung, Eingaben und Verfügungen bzw. Entscheide handschriftlich unterzeichnet auf Papier auszufertigen und per Post zuzustellen. Aus den vorstehend genannten Gründen kann aber auch die besondere Gesetzgebung vorsehen, dass bestimmte Abläufe nicht digitalisiert werden.

Artikel 6

Absatz 1: Die Pflicht zum digitalen Verkehr mit der Verwaltung ist eine Voraussetzung für die konsequente Digitalisierung der Abläufe, an denen auch Private oder andere Behörden beteiligt sind (s. Ziff. 3.2.2 oben). Sie gilt für die Personen, von denen erwartet werden kann, dass sie über ein mit dem Internet verbundenes Endgerät verfügen und dieses bedienen können. Dies sind einerseits Angehörige von Behörden (Bst. a), einschliesslich der Behörden anderer

Kantone und des Bundes. Es sind andererseits juristische Personen bzw. deren Organe, Angestellte und Hilfspersonen (Bst. b), weil die Konstituierung einer juristischen Person mit administrativen und organisatorischen Aufgaben verbunden ist, die heute nicht mehr ohne ICT-Mittel erfüllt werden können. Es sind Personen, die beruflich mit dem Staat zu tun haben (Bst. c), z.B. als Gesuchstellende für eine kommerzielle Tätigkeit, oder im Rahmen der Ausübung eines freien Berufs (Ärztin, Anwalt, etc.). Und es sind Personen, die Staatsbeiträge empfangen (Bst. d). Ihnen ist zuzumuten, sich dafür nötigenfalls einen Computer anzuschaffen. Staatsbeiträge (Subventionen) sind nicht zu verwechseln mit anderen staatlichen Geldleistungen wie z.B. Sozialleistungen. Die Kategorien gemäss Bst. a bis d können sich überschneiden.

Absatz 2: Der digitale Verkehr kann erst erfolgen, wenn es dafür geeignete Mittel gibt. Diese können aufgabenspezifisch oder allgemein durch die Gesetzgebung bezeichnet werden, oder, wenn dies nicht erfolgt, durch die zuständigen Behörden. Diese können z.B. auf ihrer Internetseite angeben, dass bestimmte Gesuche über ein bestimmtes Formular auf einer bestimmten Webseite einzureichen sind.

Die so bezeichneten Mittel müssen aber bestimmte Voraussetzungen erfüllen:

- Sie müssen eine ihrem Verwendungszweck angemessene Sicherheit gewährleisten, d.h. sie müssen namentlich gewährleisten, dass alle Beteiligten wissen, dass sie mit der richtigen Person bzw. Behörde verkehren (Authentifizierung) und dass die ausgetauschten Informationen keinen Unbefugten zugänglich sind (Zugriffsschutz).

Das erforderliche Mass der Sicherheit bzw. Gewissheit hängt vom Zweck der Kommunikation ab. Für einfache Anfragen und Auskünfte mag z.B. noch eine E-Mail genügen, obwohl sie weder die Identität der Beteiligten noch die Vertraulichkeit oder Integrität der ausgetauschten Informationen gewährleistet. Für Abläufe mit Rechtsfolgen oder die Übermittlung von Personendaten, die über Kontaktangaben hinausgehen, werden aber sicherere Mittel einzusetzen sein. Das gilt namentlich für besonders schützenswerte Personendaten oder Informationen, die besonderen Geheimhaltungspflichten unterliegen. Dazu eignen sich z.B. digitale Zertifikate und Signaturen, insbesondere solche gemäss dem Bundesgesetz über die elektronische Signatur (ZertES).¹⁸ Ihre Beschaffung und ihr Einsatz ist aber vor allem für Privatpersonen relativ teuer und umständlich.

Daher ist es wahrscheinlich, dass die meisten digitalen Behördenlösungen der Zukunft auf Webportalen oder Mobile-Apps basieren, in die sich die Benutzenden mit ihrer E-ID (Art. 17) einloggen, und die die nötige Verschlüsselung und Nachvollziehbarkeit ohne weiteres Zutun der Benutzenden sicherstellen. Sowohl das Kantonsportal BE-Login wie auch die geplante Plattform gemäss BEKG (Ziff. 3.2.3 oben) verfolgen diesen Ansatz.

- Sie müssen grundsätzlich gebührenfrei genutzt werden können. Ausnahmen sind etwa bei spezialisierten Verfahren denkbar, die mit relativ hohen Kosten für die Behörden verbunden sind. Dies schliesst die Erhebung von Gebühren für das Verfahren, dem die Mittel dienen, nicht aus, obwohl diese Gebühren gemäss dem Anreizgedanken von Art. 7 Abs. 4 bei der Nutzung digitaler Kanäle grundsätzlich tiefer ausfallen sollten. Und es verpflichtet auch nicht den Staat, die Kosten des Internetanschlusses und des Endgeräts (und eines allenfalls erforderlichen Zertifikats) zu tragen. Denn diese Mittel können auch anderweitig, privat genutzt werden. Ihre Kosten entsprechen den Kosten für Papier, Couvert und Briefmarke, die beim papiergebundenen Verkehr auch durch die Einzelnen zu tragen sind.

Die Pflicht zum digitalen Verkehr beginnt also, sobald die Behörden durch Erlass oder Mitteilung, z.B. auf ihrer Webseite, die für den Verkehr zu nutzenden, mit Abs. 2 konformen Mittel bezeichnen. Die Angabe einer Kontakt-E-Mail-Adresse oder eines Kontaktformulars alleine genügt noch nicht dafür, die Pflicht zum digitalen Verkehr auszulösen, sondern die Behörde muss klar angeben, zu welchen Zwecken mit welchen Mitteln mit der Behörde verkehrt wer-

¹⁸ Bundesgesetz über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur und anderer Anwendungen digitaler Zertifikate vom 18.03.2016, SR 943.03

den muss. Bestreitet jemand ihre oder seine Pflicht zum digitalen Verkehr, muss die Behörde darüber eine anfechtbare Verfügung erlassen.

Absatz 3: Der Kreis der zum digitalen Verkehr Verpflichteten kann durch den Gesetz- oder Verordnungsgeber an die konkreten Umstände bei der Erfüllung einer staatlichen Aufgabe angepasst werden. Er kann so z.B. für Abläufe, die bestimmte Gruppen von Privatpersonen betreffen, die vermutlich alle über einen Internetzugang verfügen, eine Pflicht zum digitalen Verkehr vorsehen. Ein Erlass kann umgekehrt auch die Pflicht zum digitalen Verkehr aussetzen, wenn die Aufgabenerfüllung ein anderes Vorgehen verlangt (vgl. z.B. Art. 19 Abs. 1 VRPG, der etwa Augenscheine oder Parteiverhöre erlaubt).

Absatz 4: Das verfassungsmässige Petitionsrecht – also das Recht, von den Behörden die Beseitigung von Missständen zu verlangen – kann weiterhin in jeder Form ausgeübt werden, auch per Brief. Einschränkungen dieses Rechts sind ohnehin «in keinem Fall zulässig» (Art. 20 Abs. 2 KV). Abs. 4 ist insoweit deklaratorisch.

Artikel 7

Absatz 1 bis 3: Diese Bestimmungen sind programmatischer Natur. Sie tragen dem Umstand Rechnung, dass die Digitalisierung nicht von selbst erfolgt. Sowohl die Verwaltung wie auch die anderen Benutzenden müssen mit ihren Methoden, Chancen und Risiken vertraut sein, damit die digitalen Abläufe erfolgreich eingeführt werden können. Dem muss die Verwaltung in ihrer Personalpolitik, Personal- und Organisationsentwicklung sowie Kommunikationstätigkeit Rechnung tragen. Vgl. dazu näher auch den Handlungsschwerpunkt 5 (Sensibilisierung und Kompetenz) der SDV.

Absatz 4: Auch soweit sie nicht zum digitalen Verkehr mit der Verwaltung verpflichtet sind, sollen Private mit Anreizen möglichst dazu motiviert werden, digitale Kanäle zu nutzen. Damit helfen sie mit, Kosten zu sparen. In der Privatwirtschaft ist es inzwischen üblich, dass z.B. der Erhalt von Rechnungen auf Papier extra kostet. Die Verwaltung kann dies nun gleich halten und die Mehrkosten, die mit der Nutzung von papiergebundenen Kanälen verbunden sind (etwa für das Digitalisieren von Papierformularen, oder den Versand von Papierdokumenten) ganz oder teilweise auf die Benutzenden überwälzen. Ebenso kann sie digitale Gesuche, die mit weniger Aufwand bearbeitet werden können, prioritär behandeln. Ob und in welchem Umfang das erfolgen soll, ist eine auch politische Frage, die vom zuständigen Gesetz- bzw. Verordnungsgeber oder von der zuständigen Behörde mit Blick auf die Interessenlage in Bezug auf die einzelnen Abläufe bzw. Gebühren zu beurteilen sein wird.

Artikel 8

Absatz 1: Je mehr sich die Digitalisierung durchsetzt, desto wichtiger ist es, sicherzustellen, dass möglichst wenige Menschen den Anschluss an die digitale Welt verlieren und damit unter anderem von der digitalen Interaktion mit Behörden ausgeschlossen werden. Dafür steht der Begriff der digitalen Inklusion. Die hier vorgesehenen Grundsätze orientieren sich an den Arbeiten des von Behörden und Privaten getragenen Netzwerks «e-Inclusion» (einclusion.ch), und an den Inklusionsbestimmungen der Genfer Gesetzgebung.¹⁹ Der Grundsatz der digitalen Inklusion vermittelt den Einzelnen keinen Anspruch darauf, vom Staat z.B. einen Zugang zum Internet oder einen Computer zu erhalten. Er schreibt dem Staat aber vor, bei seinen digitalen Leistungen darauf zu achten, dass sie von möglichst vielen Menschen genutzt werden können. Zu den potenziell benachteiligten Bevölkerungsgruppen können etwa ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen, Migrantinnen und Migranten oder Menschen mit niedriger Bildung gehören. Digitale staatliche Dienstleistungen bieten aber auch die Chance, bislang benachteiligte Menschen im Kontakt mit Behörden zu stärken. So würde zum Beispiel ein siche-

¹⁹ Die Genfer loi sur l'administration en ligne ([LAeL](http://lael.ch)) definiert die «inclusion numérique» als die «Gesamtheit der Politiken, die zum Ziel haben, die Informationen und Leistungen einer Internetseite allen zugänglich zu machen, unabhängig von einer Behinderung oder im Rahmen des Möglichen vom Material und von der Software des Benutzers» (Art. 5 Bst. e). Die staatliche Webseite (Art. 13 Abs. 2) muss diesen Grundsatz berücksichtigen, und die Ausführungsbestimmungen (Art. 18 Abs. 2 Bst. f) sollen nötigenfalls dessen «anwendbare Einschränkungen» festlegen.

res E-Voting-System blinden und sehbehinderten Menschen ein selbständiges Wählen und Abstimmen unter Wahrung ihres Stimmgeheimnisses ermöglichen.

Absatz 2: Je komplizierter und langwieriger digitale Interaktionen sind, desto weniger Menschen können sie erfolgreich abschliessen. Zur Einfachheit der Nutzung von Leistungen gehört eine intuitive, sich möglichst von selbst erschliessende Bedienung (Usability), und die Beachtung anerkannter Normen und Praktiken bei der Gestaltung von Benutzeroberflächen (Ergonomie). Das Mass der anzustrebenden und erreichbaren Einfachheit ist aber massgeblich von der Komplexität der Aufgabe abhängig, der die Leistung dient, und von der Zielgruppe, an die sie sich richtet. Software, deren Benutzung das Studium einer längeren Anleitung oder die Eingabe einer langen, komplizierten Serie von Befehlen voraussetzt, mag für Fachleute in der Verwaltung oder Wirtschaft noch zumutbar sein, nicht aber für die Nutzung durch die ganze Bevölkerung.

Dass staatliche digitale Leistungen barrierefrei sein müssen, also auch Menschen mit Behinderungen zugänglich sind, ergibt sich bereits aus dem Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes ([BehiG](#)).²⁰ Wegen der praktischen Bedeutung dieses Grundsatzes wird er hier auch im kantonalen Recht aufgegriffen. Zur Umsetzung der Barrierefreiheit gibt es internationale technische Standards, etwa die Web Content Accessibility Guidelines ([WCAG](#)). Webseiten, die gemäss diesen Grundsätzen erstellt wurden, sind so aufgebaut, dass sie mit entsprechenden Hilfsprogrammen z.B. auch von blinden Menschen navigiert werden können.

Staatliche digitale Leistungen müssen so ausgestaltet sein, dass sie auf möglichst vielen Endgeräten und Betriebssystemen genutzt werden können. Weil z.B. immer mehr Privatpersonen das Internet vorwiegend über das Smartphone nutzen, sind Webportale, die sich auch an Private richten, grundsätzlich mobile-fähig zu gestalten. Nicht zulässig wären z.B. Lösungen, die an ein bestimmtes Betriebssystem (wie Windows oder iOS) gebunden sind, und mit anderen verbreiteten Systemen (wie MacOS oder Android) nicht genutzt werden können. Denn es wäre unverhältnismässig, von den Betroffenen zu verlangen, dass sie nur für den Verkehr mit dem Staat ein entsprechendes Gerät beschaffen müssen.

Absatz 3: Auch der Grundsatz der digitalen Inklusion muss im Rahmen der Verhältnismässigkeit Einschränkungen zugänglich sein. Zum Beispiel ist es nicht möglich, moderne Webseiten auf allzu alten Geräten, Betriebssystemen oder Webbrowsern zu nutzen. Denn diese verfügen teils nicht über die nötigen Funktionen, oder weisen Sicherheitslücken auf. Oder wenn sich eine Fachapplikation an einen kleinen Benutzerkreis richtet, kann es vertretbar sein, allenfalls nötige Anpassungen für die Kompatibilität mit mehr Betriebssystemen zu unterlassen, wenn dies teuer wäre und nur wenigen Menschen nützen würde.

Artikel 9

Absatz 1: Diese Bestimmung hält durch den Verweis auf Art. 6 KV fest, dass digitale Leistungen des Kantons bzw. von Behörden der Zentralverwaltung und gesamtkantonal tätiger Aufgabenträger mindestens in Deutsch und Französisch vorliegen müssen. Digitale Leistungen der Gemeinden und regional bzw. lokal tätiger Aufgabenträger müssen mindestens in der für das jeweilige Gebiet massgeblichen Amtssprache vorliegen. Dies schliesst nicht aus, dass die Leistungen auch in weiteren Sprachen vorliegen, um bestimmte Zielgruppen bedienen zu können (z.B. ausländische Investorinnen und Investoren, Touristinnen und Touristen).

Absatz 2: Ausnahmen sind vor allem für Leistungen sinnvoll, die nur von einem geringen Kreis von Fachleuten benutzt werden, die die betreffende Sprache beherrschen. Z.B. ist in naturwissenschaftlich-technischen Gebieten, etwa in der Lehre und Forschung oder in der ICT, die Arbeitssprache oft Englisch, und die in diesen Gebieten genutzte Software und Dokumentation liegt entsprechend oft auch nur auf Englisch vor.

²⁰ Das BehiG gilt u.a. für «grundsätzlich von jedermann beanspruchbare Dienstleistungen (...) des Gemeinwesens» (Art. 3 Bst. e BehiG). Die nach dem BehiG zu vermeidende Benachteiligung bei der Inanspruchnahme einer Dienstleistung liegt vor, wenn diese für Menschen mit Behinderungen «nicht oder nur unter erschwerenden Bedingungen möglich ist» (Art. 2 Abs. 4 BehiG).

Artikel 10

Absatz 1 und 2: Diese Bestimmungen geben das in der SDV vorgesehene «Once-Only-Prinzip» wieder.²¹ Danach sollen Private nicht bei jedem Kontakt mit der Verwaltung ihre Daten neu angeben müssen, sondern diese werden zentral bearbeitet und den Behörden, die sie benötigen, zur Verfügung gestellt. Dies ermöglicht erst ein modernes Datenmanagement in der Verwaltung und damit behördenübergreifende digitale Geschäftsprozesse, denn diese können ohne einheitliche und verlässliche Daten nicht funktionieren. Es ist z.B. nicht möglich, ein Baugesuch automatisch von einer Gemeinde an den Kanton zu übermitteln, wenn die gestuchstellende Person in den Systemen beider Behörden mit anderen Namen und anderer Adresse geführt wird, und damit nicht klar ist, ob es sich um die gleiche Person handelt und welche Angaben stimmen. Das Once-Only-Prinzip ist daher auch ein zentraler Punkt der auch von der Schweiz unterzeichneten Tallinn-Deklaration über eGovernment,²² die die Grundlage der Digitalisierungsinitiativen der EU ist.²³

Zum Datenmanagement, das in Anwendung dieser Bestimmung und im Rahmen der Standards und Prozesse (Art. 16) zu regeln sein wird, gehört auch die Abgrenzung der Zuständigkeit zur Datenerfassung bzw. -veränderung. Damit wird klargestellt, welche Behörden für die Richtigkeit und Vollständigkeit gemeinsam bearbeiteter Daten verantwortlich sind.

Der Datenschutz wird besonders erwähnt, weil er in diesem Zusammenhang von zentraler Bedeutung ist. Zentrale Datensammlungen dürfen nicht zu Selbstbedienungsläden für Behörden werden. Sie dürfen nicht den «gläsernen Bürger» zum Ziel haben. Durch konsequente und regelmässig überprüfte Berechtigungsregelungen und Aufzeichnungen der Zugriffe ist sicherzustellen, dass jede Behörde und jede Person nur die Daten bearbeitet, die sie für ihre öffentlichen Aufgaben benötigt – also die Daten, die sie sonst auch selbst erfasst und bearbeitet hätte. Die Datenschutzgesetzgebung bleibt daher unverändert anwendbar. Dies gilt etwa für die Vorschriften, wonach Behörden einander Daten nur bekanntgeben, wenn dies gesetzlich geregelt ist (Art. 10 KDSG), und dass der Zugang zu Daten kontrolliert und ggf. protokolliert werden muss (Art. 5 und 6 der Datenschutzverordnung, [DSV](#)). Weil die neuere Datenschutzgesetzgebung auf europäischer und Schweizer Ebene technologieneutral ausgestaltet ist, geht auch das DVG nicht besonders auf einzelne Bearbeitungsmethoden wie Abrufverfahren ein.

Auch diese Bestimmungen sind programmatisch. Sie geben den Behörden auf, ein Datenmanagement sicherzustellen, das die Privaten möglichst von der wiederholten Angabe derselben Daten befreit. Dies wird auf kantonaler Ebene namentlich durch das Gesetz über zentrale Personendatensammlungen (PDSG) konkretisiert (vgl. oben Ziff. 3.2.5).

Absatz 3: Die [Motion 277-2018](#) beauftragte den Regierungsrat in ihrem dritten Punkt damit, dafür zu sorgen, dass «die Daten auf Schweizer Servern gespeichert und aufbewahrt werden». Sie liess offen, auf welche bzw. wessen Daten sie damit Bezug nahm. In Punkt 1 und 2 erwähnte sie aber «alle Ebenen der Verwaltung», «Police Bern» und «Schulen», was vermuten lässt, dass sie einen für alle Behörden geltenden Grundsatz aufstellen wollte. Aus der Begründung erhellt auch nicht, welchem Zweck diese Vorschrift dienen soll. Die Begründung erwähnt aber «Datenlecks», «End zu End»-Verschlüsselungen und «Cyber-Angriffe», was vermuten lässt, dass es den Motionären primär um die Informationssicherheit ging.

Der Regierungsrat lehnte diesen Punkt der Motion ab. Er führte aus, dass der Standort eines Servers dessen Sicherheit nicht garantiert, dass auf Schweizer Daten auch vom Ausland aus zugegriffen werden kann und Schweizer Unternehmen auch von Personen im Ausland beherrscht werden können. Die Applikationen der Kantonsbehörden werden schon heute vom kantonseigenen Unternehmen Bedag in der Schweiz betrieben. Der Grosse Rat überwies

²¹ Ziff. 6 SDV: «Einmalige Erfassung (once only): Daten sind – auch für unterschiedliche Dienstleistungen – nur einmal erfasst. Die Daten sind an der Quelle bewirtschaftet, über modulare Systeme aufgebaut und untereinander synchronisiert (Datenmanagement).»

²² Vgl. [Medienmitteilung des EFD vom 06.10.2017](#) mit Verweis auf die [Tallinn Declaration on eGovernment](#) vom 06.10.2017.

²³ Vgl. z.B. toop.eu/once-only.

diesen Punkt der Motion dennoch mit 77 zu 75 Stimmen. Den Voten ist zu entnehmen, dass für die Zustimmenden ausschlaggebend war, dass Server in der Schweiz der Schweizer Gesetzgebung unterstehen.²⁴ Auch volkswirtschaftliche Überlegungen scheinen massgebend gewesen zu sein,²⁵ ebenso wie die Unsicherheit darüber, was internationale Cloud-Anbieter wie Google mit den Daten der Bevölkerung anstellen würden.²⁶

Absatz 3 setzt diesen Punkt der Motion um, indem er den Grundsatz der Kontrolle der staatlichen Daten in den Vordergrund stellt. Ist diese Kontrolle im Ausland nicht möglich, dürfen die Daten nicht im Ausland aufbewahrt werden. Dies wiederholt im Wesentlichen die Vorschriften über die Personendatenbekanntgabe ins Ausland gemäss Art. 14a KDSG, dehnt diese Regeln aber auf alle Daten (nicht nur Personendaten) aus. Schützenswert im Sinne dieser Bestimmung sind alle Daten, die gemäss gesetzlichen Vorschriften oder behördlichen Entscheiden nicht allen Personen zugänglich sein sollen. Dazu gehören viele Personendaten nach Massgabe des KDSG, oder Daten, die nach Massgabe der noch zu erlassenden Informationssicherheitsgesetzgebung als INTERN, VERTRAULICH oder GEHEIM klassifiziert sind, oder Daten, die besonderen Geheimhaltungsvorschriften unterliegen.

Als Aufbewahrung gilt das ständige Vorhalten von Daten an einem bestimmten Ort, nicht aber das nur vorübergehende Bearbeiten von Daten, wie z.B. die Bekanntgabe bzw. den Abruf von Daten. Dies gilt nicht nur für den Betrieb der entsprechenden Applikationen, also den Standort der Server bzw. Datenträger, sondern auch für Sicherungskopien und Archive. Andere Datenbearbeitungen im Ausland (z.B. Support für kantonale Applikationen aus dem Ausland) bleiben möglich, solange die Vorschriften über Datenbekanntgaben ins Ausland (Art. 14a KDSG) eingehalten werden.

Artikel 11

Art. 11 fasst das in der SDV vorgesehene Vorgehen zur Umsetzung und Weiterentwicklung der Digitalisierung zusammen. Die dem Regierungsrat übertragene Aufgabe der Steuerung der Digitalisierung und des ICT-Einsatzes reflektiert seine Rolle als oberste leitende Behörde des Kantons, die die Tätigkeiten des Kantons plant und koordiniert (Art. 86 KV). Daher übernimmt er diese Steuerungsaufgabe mit den im DVG und der übrigen Gesetzgebung vorgesehenen Mitteln nicht nur für die Kantonsverwaltung, sondern für alle Behörden im Kanton, aber unter Rücksicht auf ihre Autonomie bzw. ihre separaten verfassungsmässigen Aufgaben in der Gesetzgebung und Rechtsprechung (Unabhängigkeit der Justiz).

7.2 Digitalisierungsinfrastruktur

Artikel 12

Vgl. Ziff. 3.2.1 oben für die Erläuterungen dazu, wieso es nötig ist, Basisdienste für die öffentliche Verwaltung im Kanton aufzubauen. Der Hinweis auf ihren schrittweisen Aufbau macht deutlich, dass diese Infrastruktur nicht schon ab dem Datum des Inkrafttretens des DVG bestehen wird, sondern im Rahmen der Umsetzungsplanung zur SDV (Art. 11) eingeführt wird.

Artikel 13

Absatz 1: Die Nutzungspflicht der Basisdienste für die Kantonsverwaltung ist erforderlich, um sicherzustellen, dass die kantonalen Behörden miteinander kompatible Verfahren zur Digitalisierung ihrer Geschäftsprozesse anwenden. Sie dient auch den Benutzenden, die sich so darauf verlassen können, dass sie sich z.B. bei allen kantonalen Webseiten mit derselben E-ID (Art. 17) einloggen können, und mit den gleichen Methoden Dokumente an die Verwaltung

²⁴ Tagblatt des Grossen Rates vom 10. September 2019, [Wortlautdokument zu Geschäft 2018.RRGR.737](#), Voten von GR Gerber (S. 1), GR Ammann (S. 3), GR Streit-Stettler (S. 3)

²⁵ a.a.O., Votum von GR Gerber (S. 1): «Aber auch hier gilt, dass wir unser Geld in der Schweiz verdienen, so sollen auch unsere Daten hierbleiben.»

²⁶ a.a.O., Votum von GR Egger (S. 2), GR Streit-Stettler (S. 3), GR Gerber (S. 6).

übermitteln können. Und sie hat eine finanzielle Dimension: Gemäss dem mit dem Programm IT@BE eingeführten Prinzip der Zentralisierung der ICT-Grundversorgung (Art. 30) soll damit verhindert werden, dass kostspielige Sonderlösungen entwickelt werden und das Rad gewissermassen mehrmals neu erfunden wird.

Der heutigen Praxis und Gesetzgebung entsprechend (Art. 133 Abs. 1 Bst. h [GO](#);²⁷ Art. 6 Abs. 1 [GSOG](#)²⁸) gilt die Nutzungspflicht der gemeinsamen kantonalen ICT-Infrastruktur auch für den Grossen Rat und die Justizbehörden. Da die Ausgestaltung der technischen Infrastruktur nicht die Erfüllung ihrer verfassungsmässigen Aufgaben (Gesetzgebung und Rechtsprechung) berührt, wird die Gewaltenteilung und die Unabhängigkeit der Justiz dadurch nicht verletzt.²⁹ Selbstständig entscheiden Justiz und Parlament, wie alle Behörden, über die Fachapplikationen, die ihren eigenen Geschäftsprozessen dienen (Art. 30 Abs. 2 Bst. b).

Absatz 2: Die Gemeinden und die rechtlich selbstständigen Träger öffentlicher Aufgaben des Kantons (wie z.B. die Hochschulen und Spitäler) verfügen über eine verfassungsmässige oder gesetzliche Organisationsautonomie, die vom Gesetzgeber zu respektieren ist. Daher sieht das DVG für sie den Grundsatz der Freiwilligkeit des Einsatzes der Basisdienste vor. Die autonomen Träger öffentlicher Aufgaben können die Basisdienste nutzen, ohne dafür eine öffentliche Ausschreibung durchführen zu müssen, denn dies hat bereits der Kanton auch für sie getan.³⁰ Das Entfallen der Ausschreibungspflicht, die dank grossen Beschaffungsvolumen tendenziell tieferen Kosten, der professionelle technische Support durch den Kanton und die einfachere Kooperation mit anderen Behörden wird vermutlich viele Gemeinden oder Anstalten dazu veranlassen, freiwillig auf die kantonale Infrastruktur zu setzen.

²⁷ Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 04.06.2013, BSG 151.211

²⁸ Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG) vom 11.06.2009, BSG 161.1

²⁹ Bereits der Verfassungsgeber von 1993 verzichtete bewusst auf den klassischen Begriff der «Gewaltentrennung» und wählte den Begriff der Gewaltenteilung, um die in der Praxis «vielfältigen Funktionsverschränkungen» der Staatsgewalten zum Ausdruck zu bringen (Walter Kälin, Urs Bolz [Hrsg.]: Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Komm. zu Art. 66 Abs. 1 KV). Die Schweizer Verfassungslehre und -praxis geht von einem kooperativen Gewaltenteilungsverständnis, einem arbeitsteiligen Zusammenwirken der Staatsgewalten aus (Giovanni Biaggini, in: BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017, Vorbemerkungen zu BV 143–191c N 6). Dieses schliesst es nicht aus, dass die Exekutive Aufgaben für die Legislative und die Judikative erfüllt, solange dies nicht Auswirkungen auf die unabhängige Erfüllung ihrer Kernaufgaben hat. Die Regelung des DVG entspricht dem geltenden Recht in Bezug auf die Unabhängigkeit der Justiz (Art. 4 GSOG) und ihre Selbstverwaltung (Art. 5 f. GSOG). Nach Art. 4 GSOG sind die Gerichtsbehörden und die Staatsanwaltschaft in der Rechtsprechung und Strafverfolgung unabhängig und nur dem Recht verpflichtet. Das DVG hat aber keine Auswirkungen auf die Rechtsprechung und Strafverfolgung. Daher berührt es die Unabhängigkeit der Justiz nicht. Eine solche Auswirkung ergibt sich auch nicht mittelbar. Die Unabhängigkeit der Justiz könnte z.B. beeinträchtigt werden, wenn sie wegen Entscheiden anderer Staatsgewalten über ungenügende ICT-Mittel für die Rechtsprechung und Strafverfolgung verfügen würde. Das DVG hat dies aber nicht zur Folge. Namentlich ändert es nichts an der heutigen ICT-Organisation, die sich auch im Bereich der Justiz bewährt hat, wonach die Organisationseinheiten die von ihnen benötigten ICT-Mittel selbstständig budgetieren und bestellen. Die Selbstverwaltung der Justiz regelt Art. 5 f. GSOG. Art. 6 Abs. 1 GSOG sieht dabei eine wesentliche Einschränkung vor: «Für die Bereitstellung, die Bewirtschaftung und den Unterhalt der von den Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft benötigten (...) Informatik- und Kommunikationssysteme sind die zuständigen Direktionen der kantonalen Verwaltung verantwortlich.» Bereits nach dem geltenden Recht muss die Justiz also die ICT-Mittel der Kantonsverwaltung nutzen. Das DVG sieht damit keinen weitergehenden Eingriff in die Selbstverwaltung der Justiz vor als das GSOG. Es lockert die Bestimmungen des GSOG sogar, indem es festhält, dass die Justiz wie alle Fachämter im Bereich der Fachapplikationen autonom ist und in die Entscheidungsgremien der Verwaltung mit eingebunden wird.

³⁰ Das öffentliche Beschaffungsrecht erfasst Situationen, in denen eine öffentliche Beschaffungsstelle bei einer anderen, die nicht im Wettbewerb mit Privaten steht, eine Leistung bezieht, als «In-State-Vergabe» und nimmt diese vom Geltungsbereich des öffentlichen Beschaffungsrechts aus. Vgl. dazu näher die Botschaft des Bundesrates zum total revidierten Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB), [BBl 2017 1851](#) S. 1906. Dies soll für den Kanton Bern mit dem geplanten Beitritt zur analogen [Totalrevision der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen \(IVöB 2019\)](#) in Art. 10 Abs. 2 Bst. b IVöB 2019 kodifiziert werden.

Absatz 3: Der Gesetz- oder Ordnungsgeber kann den Einsatz der Basisdienste zur Pflicht machen, soweit dies erforderlich ist, um die Ziele des DVG zu erreichen, also z.B., wenn nur dadurch ein reibungsloser und wirtschaftlicher behördenübergreifender digitaler Geschäftsprozess umgesetzt werden kann. Für verschiedene Gebiete sieht die Fachgesetzgebung schon heute eine Pflicht zur Nutzung bestimmter Plattformen vor, z.B. im öffentlichen Beschaffungsrecht die Plattform simap.ch für öffentliche Ausschreibungen, oder im Bauwesen die eBau-Plattform zur Abwicklung von Baubewilligungsverfahren.

Voraussichtlich wird es vor allem zu Beginn nötig sein, die Nutzung der Basisdienste durch Stellen ausserhalb der Kantonsverwaltung einzuschränken. Das kann sich zum einen daraus ergeben, dass bestehende ICT-Lösungen technisch noch nicht auf die Nutzung durch Stellen ausserhalb der Kantonsverwaltung ausgelegt sind, oder daraus, dass bestimmte Leistungen aus beschaffungsrechtlichen Gründen nicht für Stellen ausserhalb der Kantonsbehörden erbracht werden dürfen.³¹

Schon heute wird die Nutzung der ICT-Grundversorgung umgekehrt auch auf Stellen ausserhalb der Kantonsverwaltung ausgedehnt. Z.B. stellt der Kanton den Gemeinden eine virtuelle Version des kantonalen Arbeitsplatzes (BE-KWP) zur Verfügung, damit sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf bestimmte kantonale Applikationen zugreifen können.

Artikel 14

Die Basisdienste werden sicher die in Abs. 1 Bst. c bis e vorgesehenen Leistungen umfassen. Das Portal gemäss Bst. c besteht in der Form des Portals BE-Login (www.be.ch/login) bereits. Die anderen Funktionen sind Gegenstand laufender Projekte. Zurzeit erarbeitet das KAIO z.B. einen elektronischen Briefkasten für den sicheren Austausch von Dokumenten zwischen Privaten und Behörden (Bst. d). Dieser ist noch nicht die in den BEK-Entwürfen vorgesehene nationale Plattform für den elektronischen Rechtsverkehr (ERV), aber er kann als Zwischenlösung bis zur Verfügbarkeit der rechtsverbindlichen nationalen ERV-Plattform eingesetzt werden. Dann kann diese ERV-Plattform zum Teil der Basisdienste erklärt werden. Im Rahmen eines kantonalen Datenmanagements und zur Umsetzung des «once-only-Prinzips» werden voraussichtlich auch Datensammlungen – vor allem zentrale Datensammlungen gemäss PDSG – zu den Basisdiensten gehören (Bst. b).

Im Übrigen muss der genaue Umfang der Basisdienste offengelassen bzw. der Festlegung durch den Regierungsrat überlassen werden, weil er sich wesentlich auch aus der Umsetzung und Weiterentwicklung der SDV ergeben wird, und nicht zuletzt auch aus der Diskussion mit den Gemeinden und den autonomen Aufgabenträgern (Art. 18 ff.). So ist es etwa denkbar, dass Teile der bisher nur den Kantonsbehörden dienenden ICT-Grundversorgung (z.B. der kantonale Arbeitsplatz KWP oder das Netzwerk BE-Net) zukünftig noch umfassender von den Gemeinden und autonomen Aufgabenträgern genutzt werden können. Dies erfolgt heute nur punktuell und beschränkt auf die Bereiche, in denen die Gemeinden mit dem Kanton zusammenarbeiten. Diese Bereiche werden sich mit dem Fortschritt der Digitalisierung voraussichtlich rasch ausdehnen.

Das Verordnungsrecht oder Fachweisungen der zuständigen Stellen werden die Funktionen und Abläufe dieser Leistungen näher festlegen müssen. Dazu gehört z.B., welche Funktionen der «elektronische Briefkasten» gemäss Bst. d genau aufweist, mit welchen Zahlungsmitteln staatliche Leistungen elektronisch bezahlt werden können, und so weiter.

³¹ Dies betrifft Leistungen, bei deren Ausschreibung die mögliche Mitnutzung durch andere Verwaltungsstellen noch nicht antizipiert wurde, ebenso wie Leistungen von Bedag. Der Kanton kann von Bedag gestützt auf das so genannte (Quasi-)In-House-Privileg ausschreibungsfrei Leistungen beziehen, weil er Bedag beherrscht und Bedag zukünftig im Wesentlichen nur für den Kanton arbeitet (vgl. Art. 10 Abs. 2 Bst. d IVöB 2019). Diese Voraussetzungen treffen aber auf Stellen ausserhalb der Kantonsverwaltung nicht zu. Und eine vergabefreie Beschaffung bei Bedag gestützt auf das In-State-Privileg (Fn. 30 oben) ist auch nicht möglich, weil Bedag auch private Kunden bedient und damit im Wettbewerb mit Privaten steht.

Artikel 15

Die Kosten des Aufbaus und des Betriebs der Basisdienste werden grundsätzlich nach dem Verursacherprinzip verteilt (Abs. 1 und 2). Die kantonsinterne Kostenverteilung wird weiterhin durch die interne Verrechnung der Grundversorgungskosten geregelt. Art. 15 betrifft die Kostentragung im Verhältnis zwischen Behörden mit eigener Rechtspersönlichkeit, z.B. die Kostenverteilung auf Gemeinden oder Anstalten. Diese ist im Interesse der Kostenwahrheit nötig, soll aber möglichst einfach und unbürokratisch umgesetzt werden.

Je nach Ausgestaltung der einzelnen Services erhalten die nutzenden Stellen die Rechnung entweder vom Kanton oder im Auftrag des Kantons direkt vom privaten Leistungserbringer (z.B. dem Netzwerkbetreiber). So verrechnet werden sicher die Selbstkosten der Leistungen Dritter (z.B. Softwarelizenzen oder Servicepreise). Die internen Kosten, also die Arbeitszeit des Kantonspersonals, werden heute auch innerhalb der Kantonsbehörden nicht weiterverrechnet. Sollte sich das einmal ändern, müssten sie wohl auch gegenüber Stellen ausserhalb der Kantonsbehörden in Rechnung gestellt werden.

Der Regierungsrat wird dies näher zu regeln haben. Um die administrativ aufwändige Verrechnung von Kleinbeträgen zu vermeiden, kann er einen Mindestbetrag festlegen, ab dem die Verrechnung erfolgt (Abs. 3). Vorbehalten bleibt immer eine andere Regelung durch die Fachgesetzgebung auf Gesetzes- oder Verordnungsebene (Abs. 4).

Artikel 16

Stellen die Basisdienste die technische Dimension der gemeinsamen Grundlagen für die Digitalisierung dar, so sind die Standards und Prozesse ihre mindestens ebenso wichtige ablauforganisatorische Dimension. Diese Grundlagen werden schwergewichtig in den Gremien erarbeitet und erlassen, in denen die kantonalen und kommunalen Behörden die Digitalisierung gemeinsam ausgestalten (Art. 18, vgl. Art. 30 Bst. c).

Die Prozesse sind Verwaltungsweisungen, die die konkreten Abläufe der Digitalisierung beschreiben, also wer was wie macht. Sie sind je nach Ziel des Prozesses mehr oder weniger detailliert. Der Strategische und Operative ICT-Ausschuss der Kantonsverwaltung haben für die Verwaltung verschiedene Prozesse erlassen.³² Dazu gehören z.B. der Incident-Management-Prozess, der beschreibt, wie eine Störung zu melden und einer Lösung zuzuführen ist, oder der Change-Management-Prozess, der beschreibt, wie eine Änderung an einem ICT-System erarbeitet, genehmigt, umgesetzt und dokumentiert wird. Diese und andere Prozesse werden auch für Behörden ausserhalb der Kantonsverwaltung Gültigkeit beanspruchen müssen, soweit dies nötig ist, um die Zusammenarbeit oder die Digitalisierung behördenübergreifender Geschäftsabläufe zu ermöglichen.

Massgeblich für die Verwaltungspraxis sind schon heute viele internationale und nationale Standards, die wenn möglich anzuwenden sind (Abs. 2). Dazu gehören z.B. die technischen Standards des Vereins eCH (ech.ch), die allgemeinen Geschäftsbedingungen der SIK (sik.swiss), oder die Projektführungsmethode HERMES des Bundes (hermes.admin.ch). Die Prozesse richten sich grundsätzlich nach dem Standard [ITIL](http://www.itil.org).

Artikel 17

Mit Art. 17 wird das Bundesgesetz vom 27. September 2019 über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz, [BGEID](http://www.bgeid.ch)) im kantonalen Recht eingeführt. Das BGEID sieht vor, dass private oder öffentliche Organisationen (Identity-Provider, IdP), die vom Bund akkreditiert werden, auf der Basis staatlicher Registerdaten eine E-ID herausgeben können. Alle Behörden, die Bundesrecht anwenden (auch Gemeinden und Kantone) müssen diese E-ID zur elektronischen Identifizierung akzeptieren. Das kantonale Portal BE-Login wird die E-ID ab 2020 unterstützen.

Absatz 1: Mit der Ausdehnung der Verwendungspflicht der E-ID auf das kantonale und kommunale Recht wird sichergestellt, dass die Bernerinnen und Berner sich bei allen Websites

³² Sie sind im Intranet des Kantons verfügbar unter: <http://www.in.beqmp.be.ch/prozesslandkarte-ict-be>.

der Verwaltung im Kanton, nicht nur bei BE-Login, mit ihrer E-ID einloggen können. Auch ohne diese Verpflichtung müssten vermutlich die meisten kantonalen und kommunalen Stellen die E-ID einführen, da sie häufig auch Bundesrecht vollziehen.

Bestehende Login-Methoden können neben der E-ID weiter verwendet werden, wenn sie sicher genug sind. Weitgehend muss das sogar erfolgen: Das BGEID sieht in Art. 12 Abs. 2 vor, dass Stellen, die die E-ID unterstützen, für Anwendungen der tiefsten Sicherheitsstufe eine alternative Login-Methode anbieten müssen. Damit soll Bedenken begegnet werden, wonach die universelle Verwendung der E-ID eine zu grosse Datenspur hinterlassen könnte.³³

Absatz 2: Gegen das BGEID wurde das Referendum ergriffen. Dessen Träger sind Organisationen, die sich daran stören, dass die E-ID gemäss dem BGEID primär von Privaten statt vom Staat ausgestellt werden soll.³⁴ Damit ist noch offen, ob und wann das BGEID in Kraft tritt. Daher soll der Regierungsrat den Einsatz digitaler Identifikationsverfahren regeln können, bis das Thema bundesrechtlich geregelt ist. Dies erlaubt ihm, zumindest für die Nutzung der E-ID in BE-Login eine angemessene Rechtsgrundlage zu schaffen. Für diesen Fall ist vorgesehen, die E-ID «SwissID» der zurzeit marktführenden SwissSign Group AG als das von den Behörden zu verwendende Anmeldeverfahren vorzuschreiben. Die SwissID wird u.a. von Post und SBB genutzt. SwissSign hat vom Kanton bereits einen Auftrag zur Implementierung der SwissID im Kantonsportal BE-Login erhalten.

7.3 Zusammenarbeit

Artikel 18

Absatz 1: Die programmatische Zusammenarbeitspflicht der Behörden bringt die gesetzgeberische Erwartung zum Ausdruck, dass die Behörden auf allen Ebenen alle verhältnismässigen Anstrengungen unternehmen, um ICT-Lösungen gemeinsam zu erarbeiten und zu nutzen. Damit können den Benutzenden einheitliche, durchgängige digitale Lösungen zur Verfügung gestellt werden, und kann die teure Mehrfachentwicklung bzw. der finanziell und personell aufwändige Mehrfachbetrieb von funktionell vergleichbaren Lösungen vermieden werden. Die Autonomie der Behörden tritt hinter diese Grundsätze zurück, soweit dies nötig ist, um die Zusammenarbeit zu realisieren.

Absatz 2: Das Gesetz verpflichtet auch den Kanton zur Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und dem Bund. Bevor der Kanton also z.B. eine neue Fachapplikation oder Grundversorgungslösung entwickeln lässt, muss er zumindest abklären, ob nicht eine bestehende Lösung eines anderen Kantons mit genutzt werden kann. Abweichende Anforderungen oder Zeitpläne, die von den Zuständigen in solchen Situationen oft als Begründung für den Verzicht auf eine Zusammenarbeit angeführt werden, sind kritisch zu hinterfragen. Nötigenfalls sind Abstriche an der gewünschten Funktionalität oder die Anpassung von Verordnungsrecht hinzunehmen, wenn dadurch eine Zusammenarbeit ermöglicht werden kann, und die gesetzlichen Aufgaben damit wirtschaftlicher erfüllt werden können.

Der frühe Einbezug der allenfalls betroffenen Aufsichtsbehörden (wie der Datenschutzaufsichtsstelle, der Finanzkontrolle oder der parlamentarischen Aufsichtskommissionen) soll zum einen verhindern, dass eine Zusammenarbeit erst ganz am Schluss an einem rechtlichen oder politischen Einwand einer Aufsichtsbehörde scheitert. So können auch Sicherheits- und Datenschutzanliegen früh berücksichtigt werden. Der frühe Einbezug bringt auch zum Ausdruck, dass von den Aufsichtsbehörden erwartet wird, dass sie bereit sind, wichtige Projekte zu begleiten und der Verwaltung frühzeitig Hinweise auf allfällige Probleme zu geben.

Abs. 4: Damit wird klargestellt, dass der Umstand, dass Behörden gemeinsam ICT-Mittel (z.B. Server) nutzen, nicht zur Folge hat, dass sie ohne weiteres auf die von anderen beteiligten Behörden mit diesen Mitteln bearbeiteten Daten zugreifen dürfen. Für solche Datenbekanntgaben müssen die Voraussetzungen nach Art. 10 KDSG erfüllt sein.

³³ Votum BR Keller-Sutter, [AB N 10.09.2019](#).

³⁴ Vgl. etwa [Netzwoche vom 6. Januar 2020](#).

Artikel 19

Der Regierungsrat trägt als oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons die Gesamtverantwortung für die Digitalisierung der Verwaltung. Er kann aber wegen den nötigen Fachkenntnissen und dem nötigen Zeitaufwand nicht alle Einzelheiten selbst regeln. Die Fachführungskompetenzen im Bereich der Digitalisierung wird er daher weitgehend delegieren müssen und sich auf das Treffen der strategischen Leitentscheide konzentrieren müssen, etwa den Erlass der ICT- und Digitalisierungsstrategie und die Freigabe wichtiger Umsetzungsprojekte (Art. 11).

Die für die ICT-Fachführung im Verwaltungsalltag nötigen Kompetenzen können aber nur teilweise an einzelne Fachbehörden wie das Amt für Informatik und Organisation (KAIO) und die Staatskanzlei delegiert werden. Die Digitalisierung betrifft die Geschäftsprozesse aller Behörden, und sie muss aus einer Gesamtperspektive gestaltet werden, die neben technischen vor allem auch geschäftliche Gesichtspunkte berücksichtigt. Daher bestehen schon seit dem Erlass der ICTV im Jahr 2018 mit dem strategischen und operativen ICT-Ausschuss (SIA/OIA) Verwaltungsgremien, in denen alle DIR/STA/JUS vertreten sind, und denen die Steuerung des ICT-Einsatzes im Alltag obliegt. Die SDV sieht weitere solche Gremien vor (s. Ziff. 2.1.2 oben). Dafür wird hier eine ausdrückliche formell-gesetzliche Grundlage geschaffen.

Wie oben erwähnt (Ziff. 3.1), ist die Aufbauorganisation der Digitalisierung noch nicht fix, sondern sie wird in Abstimmung auf den Fortschritt der Umsetzungsprojekte, die immer intensivere Zusammenarbeit unter den Behörden und nationale Integrationsbestrebungen laufend den Gegebenheiten anzupassen sein. Daher soll sie durch das Verordnungsrecht ausgestaltet werden. Auf die Organisationsautonomie der Justizbehörden wird dadurch Rücksicht genommen, dass sie in den Organen, die Entscheide fällen, die auch sie betreffen, angemessen vertreten sein müssen (Abs. 4), wobei sie mit Rücksicht auf ihre Unabhängigkeit und Selbstverwaltung selbst über den Umfang ihrer Mitwirkung entscheiden. Sie sind schon heute im SIA und OIA vertreten. Auf eine analoge Bestimmung betreffend den Grossen Rat wird hier verzichtet, weil seine Interessen in ICT-Angelegenheiten praxisgemäss von der Staatskanzlei mit vertreten und berücksichtigt werden. Die Behörden, auf deren verfassungsgemässe oder gesetzliche Autonomie bzw. Unabhängigkeit Rücksicht zu nehmen ist, sind neben der Justiz und dem Grossen Rat alle Behörden, die dem Regierungsrat nicht hierarchisch unterstellt sind bzw. nicht zur vom Regierungsrat geführten zentralen und dezentralen Verwaltung gehören. Dazu gehören etwa die Gemeinden oder die Anstalten und privatrechtlichen Träger öffentlicher Aufgaben. Wenn solche Behörden der Meinung sind, dass ihre besondere Stellung durch die Verwaltung oder die vom Regierungsrat eingesetzten Organe nicht genügend berücksichtigt wird, steht es ihnen natürlich frei, den Regierungsrat mit ihren Anliegen zu befassen und durch diese Eskalation eine Klärung auf politischer Ebene zu bewirken.

Artikel 20

Der Verband Bernischer Gemeinden (VBG, www.begem.ch) vertritt die Interessen der Berner Gemeinden. Er brachte bei der Vorbereitung dieses Gesetzes vor, dass der Regierungsrat bzw. die Kantonsverwaltung mit den ihnen vom Gesetz übertragenen Befugnissen nicht übermässig in die Organisationsautonomie der Gemeinden eingreifen können soll. Zum Beispiel kann es aus der Sicht der Gemeinden wegen des Investitionsschutzes, des Umstellungsaufwandes und den möglichen Auswirkungen auf die interne Organisation problematisch sein, wenn der Kanton den Gemeinden vorschreibt, für eine bestimmte Aufgabe eine neue (ggf. auch kostenpflichtige) Software zu nutzen, wenn die Gemeinden dafür bereits eigene Lösungen beschafft und eingeführt haben. Wenn es im Einzelfall aus der Sicht des Kantons dennoch gute Gründe gibt, in einer solchen Situation eine zentrale Lösung einzuführen, ist es für die Gemeinden wichtig, die Möglichkeit haben, auf diesen Entscheid wirksam Einfluss nehmen zu können.

Die hier vorgesehene Lösung wurde in Zusammenarbeit mit einer Vertretung des VBG erarbeitet. Sie zeigt auf, nach welchen Grundsätzen die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden erfolgt, damit die Interessen beider Staatsebenen berücksichtigt werden können:

- Gemäss Absatz 4 muss der Kanton die Gemeinden bzw. ihre Vertretungen in angemessener Weise in die Vorbereitung aller Entscheide mit einbeziehen, die für die Gemeinden mit Pflichten oder Kosten verbunden sind. Als Ansprechpartner des Kantons stehen dabei der VGB oder die allenfalls betroffenen Gemeindefachverbände im Vordergrund (Bernisches Gemeindekader BGK, Bernische AHV-Zweigstellenleiterinnen und -leiter BAZ, Verband Bernischer Steuerverwalterinnen und Steuerverwalter VBSS). Sie können z.B. durch ihre Mitwirkung in einer Projektorganisation, durch den beratenden Einsitz in kantonale Gremien oder durch besondere Konsultationen vor einem allfälligen Vernehmlassungsverfahren in den Entscheidungsprozess mit einbezogen werden. Wenn immer möglich wird auf dieser Ebene eine Lösung zu finden sein, die von allen Anspruchsgruppen mitgetragen wird.
- Für Verordnungen oder Entscheide mit wesentlichen Auswirkungen auf die Gemeinden ist gemäss Absatz 5 zusätzlich entweder eine Grundlage in einem anderen Gesetz erforderlich, oder die ausdrückliche Zustimmung des VBG. Ob die Auswirkungen wesentlich sind, wird unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles in Abstimmung mit den Gemeindevertretungen zu beurteilen sein. Massgeblich kann etwa der Umfang der allfälligen Mehrkosten für die Gemeinden sein, oder des allfälligen Eingriffs in ihre Organisationsautonomie. Hilfreich zur Beurteilung dieser Frage kann auch die Praxis zu Art. 5 Abs. 1 Bst. d [VMV](#)³⁵ sein, wonach Erlasse mit «erheblichen Auswirkungen auf die Gemeinden» Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens sein müssen.
- Als *ultima ratio* haben die Gemeinden natürlich weiterhin die Möglichkeit, über die Mitglieder des Grossen Rates, die auch auf Gemeindeebene Verantwortung wahrnehmen, eine Motion einzureichen und so den Regierungsrat politisch zu einem bestimmten Vorgehen zu verpflichten.

Dieser innovative Ansatz erlaubt es, am Grundsatz des Rahmengesetzes mit relativ weitgehenden Kompetenzdelegationen festzuhalten, ohne dass es notwendig wird, alle auch die Gemeinden betreffenden Fragen – schwerfällig und zeitaufwändig – auf formell-gesetzlicher Ebene zu regeln. Die politische Einflussmöglichkeit der Gemeinden bleibt so gewahrt, ohne dass die nötige Flexibilität der Weiterentwicklung der Digitalisierung darunter leidet.

Artikel 21

Absatz 1: Es hat sich als zweckmässig erwiesen, für eine längerfristige Zusammenarbeit im Bereich der ICT und der Digitalisierung unter verschiedenen Gemeinwesen eigene Rechtsträger zu gründen, oft in der Form eines Vereins oder einer Aktiengesellschaft. Diese Gesellschaften können für alle beteiligten Gemeinwesen Fachpersonal anstellen oder Aufträge erteilen, um etwa eine Applikation gemeinsam zu entwickeln und zu pflegen, Beschaffungen durchzuführen oder gemeinsame Infrastrukturleistungen zu betreiben. Zu den Beispielen für eine solche Zusammenarbeit gehören etwa die Schweizerische Informatikkonferenz [SIK](#), ihre Tochtergesellschaft [eOperations AG](#), oder die Vereine [simap.ch](#) und [GERES-Community](#). Diese Praxis erhält mit dem DVG eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage. Solche Gesellschaften können auch Elemente der Aufbauorganisation der Digitalisierungszusammenarbeit sein (Art. 19).

Die Zuständigkeit für die Vornahme und Ausübung der Beteiligung richtet sich nach der sachlichen Zuständigkeit der Behörden, unter Vorbehalt der Ausgabenkompetenz. Z.B. kann ein Fachamt, das für eine Fachapplikation zuständig ist (Art. 30), namens des Kantons zusammen mit den Fachämtern anderer Kantone einen Verein zur Weiterentwicklung dieser Applikation gründen.

Absatz 2: Aus wirtschaftsverfassungsrechtlicher Sicht würde eine kommerzielle Tätigkeit des Staates am Markt, mit der auch die Privatwirtschaft konkurrenziert würde, eine ausdrückliche formell-gesetzliche Grundlage benötigen. Darüber verfügt z.B. die kantonseigene Bedag In-

³⁵ Verordnung über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren vom 26.06.1996, BSG 152.025

formatik AG mit dem Bedag-Gesetz (BIG).³⁶ Dies ist nicht das Ziel der hier zu regelnden Zusammenarbeit. Sie soll sich auf die Bedarfsverwaltung beschränken, also auf die Leistungen, die der Staat für seine Aufgabenerfüllung benötigt, und über solche Zusammenarbeitsgesellschaften selbst erbringt oder einkauft. Absatz 2 hält dies fest.

Artikel 22

Es ist denkbar, dass die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinwesen einen Umfang erreicht, der mit den Instrumenten des privaten Gesellschaftsrechts (Art. 20) nicht mehr abgedeckt werden kann, und der den Erlass öffentlichen Rechts in der Form einer interkantonalen Vereinbarung erfordert. Dies kann etwa der Fall sein, wenn gemeinsame Regeln über Datenbearbeitungen oder die Mitwirkungspflichten betroffener Behörden aufgestellt werden müssen, oder wenn die Gründung eines öffentlich-rechtlichen Rechtsträgers (etwa einer interkantonalen Anstalt) ins Auge gefasst wird. Variante 3 des Schlussberichts der KdK und des Bundes (Ziff. 2.1.5 oben) sieht die Gründung einer solchen gesamtschweizerischen Behörde für die Digitalisierungszusammenarbeit vor.

Art. 22 hält fest, dass der Regierungsrat grundsätzlich auch für den Abschluss entsprechender Vereinbarungen zuständig ist (Art. 74 Abs. 2 Bst. b KV, Art. 88 Abs. 4 KV). Dies rechtfertigt sich, weil auch dabei wie oben ausgeführt Exekutivaufgaben betroffen sind. Ein Beschluss des Grossen Rates bleibt namentlich erforderlich, wenn die Vereinbarungen rechtsetzende Bestimmungen enthalten, die dem Gesetzesvorbehalt (Art. 69 Abs. 4 KV) unterstehen und daher nicht mehr von untergeordneter Bedeutung sind.

Artikel 23

Absatz 1: Der im Berner Verwaltungsrecht besonders streng geltende Vorrang der Verfügung (Art. 49 VRPG) besagt, dass Behörden öffentlich-rechtliche Rechtsverhältnisse mit einer Verfügung regeln müssen, wenn das Gesetz keine Ausnahme vorsieht. Auch triviale Formen der Nutzung staatlicher digitaler Infrastruktur (Anmeldung, Identifizierung, Bezahlung, Aufgabe oder Abholen von Dokumenten...) können mit Nebenpflichten verbunden sein (z.B. das Einhalten von Zahlungsfristen, der Ausschluss bestimmter Zahlungsmittel), deren Regelung in einem Gesetz oder in einer Verordnung unverhältnismässig und unflexibel wäre. Nach geltendem Recht müsste daher darüber eine Verfügung erlassen werden.

Der Erlass von Verfügungen ist aber umständlich und langwierig, vor allem so lange das Verwaltungsverfahren noch nicht digitalisiert ist (s. Ziff. 3.2.5 oben). Ausser bei Massenverfügungen ist nach geltendem Recht eine Handunterschrift nötig (Art. 52 Abs. 1 Bst. g VRPG), sowie eine ggf. eingeschriebene Postzustellung (Art. 44 VRPG), was die Idee der Digitalisierung *ad absurdum* führt. Auch nach der Digitalisierung des Verwaltungsverfahrens werden für Verfügungen besondere Verfahrensregeln z.B. über die Zustellung, die Fristen und das rechtliche Gehör gelten. Diese sind unverhältnismässig für Geschäftsprozesse, in denen kein besonderes Subordinationsverhältnis besteht, sondern eine geschäftsähnliche Transaktion erfolgt (z.B. der Anschluss von ICT-Dienstleistern an das Netzwerk der Kantonsverwaltung).

Bei Alltagsgeschäften wie z.B. der Bestellung eines Ausweises über die Internetplattform des Kantons wäre es für die Benutzenden zudem unverständlich, wenn sie z.B. über die Regeln zur Nutzung der Plattform eine amtliche Verfügung mit Rechtsmittelbelehrung erhielten. Sie sind es sich aus dem Privatleben gewohnt, dass sie in solchen Fällen die AGB der Plattform akzeptieren müssen, um sie nutzen zu können. Für solche Anwendungsfälle ist daher neu die Möglichkeit des Abschlusses eines öffentlich-rechtlichen Vertrags vorzusehen. Dies kann z.B. dadurch erfolgen, dass die Nutzenden bei der ersten Nutzung bestätigen, dass sie mit den Nutzungsbedingungen einverstanden sind.

Absatz 2: Der Rechtsschutz bleibt gewährleistet, indem die Behörden erst bei Streitigkeiten eine anfechtbare Verfügung erlassen müssen. Wenn also z.B. jemand mit den Nutzungsbedingungen des Kantonsportals BE-Login nicht einverstanden ist, kann sie oder er vom dafür zuständigen KAIO den Erlass einer anfechtbaren Verfügung verlangen. Das KAIO kann dies-

³⁶ Gesetz über die Aktiengesellschaft Bedag Informatik vom 05.06.2002, BSG 152.031.2

falls die Nutzungsbedingungen entweder wie beantragt anpassen, wenn es der Meinung ist, dass die Kritik begründet ist, oder es kann dies mit einer begründeten Verfügung ablehnen. Diese Verfügung kann die betroffene Person dann bei der Finanzdirektion und gegebenenfalls auch vor dem Verwaltungsgericht anfechten. Damit bleibt der in Verwaltungsverfahren übliche zweistufige Rechtsmittelweg erhalten. Den Rechtssuchenden bleibt die Erhebung einer verwaltungsrechtlichen Klage direkt vor dem Verwaltungsgericht erspart, was bei öffentlich-rechtlichen Verträgen sonst nötig wäre (Art. 87 Abs. 1 Bst. b VRPG).

Artikel 24

Mit verschiedenen Motionen³⁷ beauftragte der Grosse Rat den Regierungsrat, den Einsatz und die Publikation von Open Source Software und Open Data durch die Kantonsverwaltung zu fördern. *Open Source Software* ist Software, die als Quelltext öffentlich verfügbar ist und von allen eingesehen, geändert, genutzt und weiterverbreitet werden kann. Eine Open-Source-Lizenzierung kann aus altruistischen Motiven erfolgen, aber auch, um die Abhängigkeit vom Entwicklerunternehmen zu reduzieren. *Open Data* sind Daten, die von allen zu jedem Zweck genutzt und weiterverbreitet werden dürfen. Die Idee dahinter ist, dass staatliche Daten ein Rohstoff sind, der der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft zum Schaffen von Mehrwert zugänglich sein soll.

Das KAIO bietet in Umsetzung dieses Auftrags bereits z.B. einen [Service zur Open-Source-Publikation](#) kantonalen Software an. Da es sich bei der Publikation von Software und Daten um eine auf Dauer angelegte Staatsaufgabe handelt, ist sie gesetzlich zu verankern. Dies erfolgte bereits in Art. 16 Abs. 2 ICTV für Software, und nun allgemein auf Gesetzesesebene. Damit wird keine gesetzliche Grundlage dafür geschaffen, dass der Staat allein zum Zweck der Open-Source-Publikation z.B. Software entwickeln lässt, sondern das DVG ermöglicht nur die Weiterverwendung von Werken und Daten, die der Staat für seine Aufgabenerfüllung ohnehin erstellen (lassen) muss, durch die Allgemeinheit.

Absatz 1: Die Vorschrift bezieht sich auf alle Formen von «open content»: Software und Daten, die wohl die wichtigsten Anwendungsfälle darstellen, aber auch z.B. Texte und Bilder. Damit sind einerseits auch Dokumentationen der Software und Daten erfasst, aber auch andere staatliche Inhalte, deren Nutzung für Dritte von Interesse sein kann. Eine Publikation als «open content» schafft auch Rechtssicherheit für die Nutzenden, wenn nicht klar ist, ob die vom Staat veröffentlichen Werke allenfalls bereits als amtliche Berichte urheberrechtsfrei sind (Art. 5 Abs. 1 Bst. c des Urheberrechtsgesetzes, [URG](#)).

Absatz 2: Typische Open-Source-Lizenzen wie die GNU General Public License ([GPL](#)) oder die vom KAIO eingesetzte (weil in beiden Amtssprachen vorliegende) European Union Public Licence ([EUPL](#)) haben die in Abs. 2 umschriebenen Eigenschaften: Sie erlauben allen die kostenlose Nutzung, Weitergabe und Veränderung der Inhalte und sie schliessen die Haftung der Lizenzgeberschaft aus. Viele Lizenzen sehen eine «Copyleft»-Bestimmung vor, wonach, wer so lizenzierte Inhalte nutzt, deren allfällige Anpassungen («abgeleitete Werke», z.B. Verbesserungen der Software) ebenfalls veröffentlichen muss. Ob der Einsatz von Copyleft-Bestimmungen im öffentlichen Interesse ist, hat die zuständige Behörde im Einzelfall zu beurteilen. Für Inhalte, die nicht Software sind, gibt es ähnliche Standardlizenzen, z.B. die [Creative-Commons-Lizenz](#).

Die Vorschrift ist eine «Kann»-Bestimmung, weil insbesondere mit Open-Data-Publikationen, aber auch mit einer Open-Source-Publikation nicht unwesentliche Kosten verbunden sein können. Die entsprechenden staatlichen Angebote müssen daher auch von der Nachfrage abhängig gemacht werden.

Absatz 3 stellt klar, dass auch open-content-Publikationen den Einschränkungen unterliegen, die sich aus der restlichen Gesetzgebung ergeben. Zum Beispiel werden Personendaten in der Regel nicht als open data veröffentlicht werden können, weil diesfalls die restriktiven Vo-

³⁷ M 237-2016 «[Steuergelder sparen und Innovation fördern mit dem offenen Austausch von Behördendaten und Behördensoftware](#)», M 177-2013 «[Synergien beim Software-Einsatz im Kanton Bern nutzen](#)», M 254-2018 «[Strategie zur Bereitstellung öffentlicher Daten \(Open Data\)](#)».

raussetzungen der Datenschutzgesetzgebung für die Veröffentlichung von Personendaten zu beachten sind.

7.4 Datenschutz

Artikel 25

Das kantonale Datenschutzgesetz (KDSG) stammt aus den 1980er Jahren und damit aus einer Zeit, in der weder die Datenbearbeitung mit ICT noch der Einsatz von ICT-Mitteln, die von mehreren Behörden genutzt werden, die Regel waren. Dies führt in der Umsetzung bisweilen zu Unklarheiten oder Problemen. Die wichtigsten davon werden hier adressiert. Die Bestimmungen in diesem Abschnitt wurden in enger Zusammenarbeit mit der Datenschutzaufsichtsstelle (DSA) erarbeitet, die auch den ganzen Gesetzgebungsprozess begleitet hat. Sie tragen mit den Art. 27 und 28 auch der [Motion 224-2016](#) Rechnung, die eine weniger aufwändige Datenschutzgesetzgebung fordert.

Diese Bestimmungen sind voraussichtlich provisorisch. In den letzten Jahren sind auf europäischer Ebene nämlich neue Datenschutzerlasse in Kraft getreten, namentlich die EU-Datenschutzgrundverordnung [DSGVO](#), die [EU-Richtlinie 2016/680](#) für den Schengen-Raum, und die [Konvention 108+](#) des Europarats. Die letzten beiden Erlasse sind für die Schweiz verbindlich, und die DSGVO wirkt sich vor allem auf die Schweizer Wirtschaft stark aus. Daher ist zurzeit eine [Totalrevision](#) des Datenschutzgesetzes des Bundes ([DSG³⁸](#)) im Gange, um es an die neuen europäischen Vorschriften anzupassen. Dies akzentuiert auch den Bedarf nach einer entsprechenden Revision des KDSG. Diese wird von der DIJ zurzeit geplant. Sie wird auch die hier im DVG vorab geregelten Themen wieder aufgreifen.

Artikel 26

Es ist heute nicht mehr die Ausnahme, sondern die Regel, dass der Staat Datenbearbeitungen mit ICT durch Dritte (Private oder andere Behörden) durchführen lässt. Dazu gehört namentlich der Betrieb staatlicher Applikationen in einem Rechenzentrum, z.B. der kantonseigenen Bedag Informatik AG. Die ICT-Strategie und die ICTV sehen die Auslagerung solcher Betriebsaufgaben als Grundsatz vor. Eine klare formell-gesetzliche Grundlage dafür gibt es aber trotz der praktischen Bedeutung dieser staatlichen Tätigkeit nicht. Sie wird hiermit geschaffen.

Die Bestimmung übernimmt die entsprechende, 2006 geschaffene Bestimmung in Art. 10a DSG, mit den geringfügigen Anpassungen, die in der Totalrevision des DSG vorgesehen sind.³⁹ Für die Kommentierung kann daher auf die Botschaft des Bundesrates zu Art. 8 des revidierten DSG verwiesen werden.⁴⁰ Die einzige Abweichung zum neuen DSG korrigiert ein vermutliches Versehen des DSG-Gesetzgebers: Das geltende DSG schreibt in Art. 10a Abs. 2 vor, dass der Auftraggeber sich insbesondere vergewissern muss, dass der Dritte die Datensicherheit gewährleistet. Diese Fassung übernimmt das DVG. Der Entwurf des revidierten DSG hält im entsprechenden Absatz abweichend von der Botschaft fest, dass «der Auftragsbearbeiter nur «in der Lage» sein muss, die Datensicherheit zu gewährleisten. Dies geht weniger weit und wäre nicht sachgerecht: massgeblich ist die tatsächliche Sicherheit, nicht die potenzielle.

Artikel 27

Art. 8 KDSG, der regelt, wer für den Datenschutz verantwortlich ist, macht nicht genügend klar, wer bei der gemeinsamen Nutzung von ICT-Leistungen für welche Aspekte des Datenschutzes verantwortlich ist, vor allem für die Informationssicherheit (als Teilaspekt des Datenschutzes gemäss Art. 17 KDSG). Fragen, wer wofür genau verantwortlich ist, können sich z.B. stellen, wenn die Konzernapplikation PERSISKA des Personalamts von vielen anderen Ämtern zur Personalverwaltung genutzt wird, und die Daten über Netzwerke und Server laufen,

³⁸ Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19.06.1992, SR 235.1

³⁹ Stand der Gesetzgebung: Herbstsession 2019, vgl. die [Fahne des Nationalrates](#).

⁴⁰ [BBl 2017 6941](#) S. 7031 f.

die das KAIO als Teil der ICT-Grundversorgung zur Verfügung stellt (und damit Dritte beauftragt, s. Art. 26).

Die hier vorgeschlagene Regelung orientiert sich an Art. 21 der EU-Richtlinie 2016/680. Danach müssen Stellen, die gemeinsam für die Datenbearbeitung verantwortlich sind, weil sie beide über den Zweck und die Mittel der Datenbearbeitung entscheiden, einander ihre jeweilige Verantwortung transparent zuweisen. Dies dient der Abgrenzung der Verantwortung und muss sicherstellen, dass keine Verantwortungslücken entstehen. Zum Entscheid über Zweck und Mittel der Datenbearbeitung gehören namentlich die Entscheide über Art und Umfang der Datenbearbeitung, über die eingesetzte Hard- und Software, und die organisatorischen Vorschriften. Das Vorgehen zur Umsetzung dieser Bestimmung wird für die Kantonsbehörden durch Vorschriften der für die ICT-Organisation zuständigen Behörden konkretisiert.

Im oben erwähnten Beispiel wäre primär das Personalamt als Fachamt für den Datenschutz verantwortlich, weil es die Konzernapplikation zur Verfügung stellt und damit den Zweck und die Mittel der Bearbeitung massgeblich bestimmt. Aber auch die Behörden, die PERSISKA zur Verwaltung ihres Personals nutzen, müssen insoweit Mitverantwortung übernehmen, wie sie Daten ihrer Angestellten verwalten und dazu z.B. ihren Personalverantwortlichen Zugriffsberechtigungen erteilen. Das Personalamt wird daher z.B. durch Nutzungsbestimmungen regeln müssen, welche Datenschutzverantwortung die Nutzerämter tragen, z.B. zur regelmässigen Überprüfung der Berechtigungen. Und das KAIO wirkt an der Datenbearbeitung mit, indem es mit der ICT-Grundversorgung technische Mittel dafür zur Verfügung stellt. Es wird in seinen technischen Weisungen z.B. regeln müssen, welches Datenschutz- und Informationssicherheitsniveau mit diesen Mitteln sichergestellt ist, so dass die nutzenden Behörden wissen, welche allfälligen Zusatzmassnahmen sie ergreifen müssen, um das von ihnen angestrebte Schutzniveau zu erreichen.

Artikel 28

Auch der Datenschutz ist vom Schweizer Föderalismus geprägt: Der Bund und die Kantone haben je eigene Datenschutzgesetze, und im Kanton Bern hat jede Gemeinde ihre eigene DSA (Art. 33 KDSG). Dies kann ein Hindernis für die Zusammenarbeit darstellen. Wenn z.B. eine gemeinsame Plattform der Kantone, die auch von den Gemeinden genutzt werden soll, von Dutzenden unterschiedlicher Aufsichtsstellen nach unterschiedlichen Kriterien und in unterschiedlichen Verfahren geprüft wird (s. Art. 17a KDSG für die Vorabkontrolle von ICT-Systemen), können die sich daraus ergebenden Differenzen und allfälligen Beschwerdeverfahren das Projekt für lange Zeit lahmlegen oder die Kantone zum Vornherein von der Zusammenarbeit abhalten – ganz abgesehen vom Mehraufwand für die vielen parallelen Prüfverfahren.

Dieser Artikel hat zum Ziel, solche Friktionen möglichst zu vermeiden, ohne die Wirksamkeit der unabhängigen Datenschutzaufsicht zu mindern. Diese ist und bleibt ein unverzichtbares Mittel zur Qualitätssicherung der ICT-Systeme der Verwaltung und zum Schutz der Privatsphäre der Menschen, und damit auch eine wichtige Grundlage für das Vertrauen der Bevölkerung in staatliche digitale Leistungen.

Absatz 1: Die kantonalen Vorabkontrollverfahren sind aber auch zeitlich und inhaltlich so zu koordinieren, dass sie das Zusammenarbeitsprojekt möglichst wenig behindern. Die zuständigen Aufsichtsstellen sollen sich dazu miteinander austauschen, so dass sie nach Möglichkeit einen gemeinsamen oder gleichlautenden Prüfbericht abgeben können.

Absatz 2: Für die Datenschutzaufsicht über Vorhaben, die die Nutzung kantonal digitaler Leistungen (wie der Basisdienste) ist die kantonale Aufsichtsstelle allein zuständig, auch soweit Datenbearbeitungen durch die Gemeinden betroffen sind. Sie stellt so eine einheitliche und effiziente Beurteilung auf kantonaler Ebene sicher. Sonst bestünde das Risiko, dass voneinander abweichende Meinungen der kommunalen Aufsichtsstellen ein Projekt verzögern oder eine einheitliche Nutzung und Sicherung der digitalen Leistungen verhindern. Dies betrifft nur Datenbearbeitungen mit den kantonalen digitalen Leistungen, nicht aber die Datenbearbeitungen, die ausserhalb dieser Leistungen, z.B. mit Software der Gemeinden, vorgenommen werden.

7.5 Einsatz der ICT

Artikel 29

Absatz 1: Die Bestimmung hält fest, dass es zu den Aufgaben des Staates gehört, die für die Erfüllung seiner anderen Aufgaben nötigen ICT-Mittel zu beschaffen und zu betreiben (oder betreiben zu lassen, vgl. Art. 26). Damit wird eine ausdrückliche Rechtsgrundlage namentlich für die entsprechenden Beschaffungen und Ausgaben im Rahmen der kantonalen und kommunalen Bedarfsverwaltung geschaffen.

Absatz 2: Ausdrücklich wird hier auch eine Rechtsgrundlage gemäss Art. 5 und 6 KDSG für die für den wirtschaftlichen, sicheren und wirksamen Einsatz der ICT-Mittel nötigen Bearbeitungen von Personendaten geschaffen. Dazu gehört z.B. das Einrichten einer Datenbank zur Verwaltung der Benutzenden, ihrer Passwörter und Berechtigungen, oder das Aufzeichnen und Auswerten von Randdaten z.B. zu Sicherheitszwecken (was in Art. 12a ff. PG näher geregelt ist).

Besonders schützenswerte Personendaten werden erwähnt, weil es möglich ist, dass z.B. Logdaten Rückschlüsse auf das Verhalten oder Persönlichkeitseigenschaften Einzelner zulassen. Auch Fotos der Benutzenden, die sie z.B. als Erkennungsbild in der Telekommunikationssoftware «Skype» hochladen können, sind besonders schützenswerte Personendaten, weil sie Rückschlüsse auf die Ethnizität der Betroffenen erlauben, oder auf ihren Glauben, wenn sie religiöse Kopfbedeckungen oder Schmuck tragen. Die allenfalls erforderliche Zustimmung kann auch konkludent erfolgen, z.B. durch das freiwillige Hochladen eines Fotos der erwähnten Art. Die Datenschutz- und Informationssicherheitsgesetzgebung regelt näher, dass die Verwaltung in solchen Fällen besondere, dem Risiko angemessene technische und organisatorische Schutzmassnahmen ergreifen muss (Art. 4 ff. DSV).

Auch besonders erwähnt werden biometrische Daten, also Daten über die Eigenschaften des menschlichen Körpers, z.B. Fingerabdrücke, das Muster der Netzhaut der Augen oder das Gesicht. Solche Daten sollen zur Authentifizierung verwendet werden können, also zur Überprüfung, ob eine Person, die sich an einem System anmeldet, wirklich die Person ist, die sie zu sein angibt. Die Behörden sind verpflichtet, Personendaten durch Schutzmassnahmen, die dem Stand der Technik Rechnung tragen, vor unbefugten Zugriffen zu schützen (Art. 4 Abs. 2 Bst. d DSV). Authentifizierungsmethoden mit biometrischen Elementen gehören heute zum Stand der Technik; sie finden sich z.B. in den meisten neueren Smartphones. Mit Blick auf die Entwicklung des Datenschutzrechts auf europäischer und nationaler Ebene erscheint es angezeigt, diese Datenbearbeitung ausdrücklich im Gesetz zu erwähnen, auch wenn biometrische Daten heute noch nicht zum Katalog der besonders schützenswerten Daten gemäss KDSG gehören. Natürlich müssen auch die biometrischen Daten wirksam geschützt werden.

Die hier geschaffene Rechtsgrundlage umfasst nur die für den Einsatz der ICT-Mittel nötigen Datenbearbeitungen, also die mit dem DVG geregelten Supportleistungen, die die digitale Erfüllung staatlicher Aufgaben ermöglichen sollen. Sie deckt nicht alle denkbaren Datenbearbeitungen ab, die mit den ICT-Mitteln vorgenommen werden können. Dafür ist weiterhin eine auf die jeweilige staatliche Aufgabe zugeschnittene Rechtsgrundlage nach Art. 5 und 6 KDSG nötig.

Artikel 30

Die Bestimmung fasst die wichtigen organisatorischen Ergebnisse des Projekts IT@BE zusammen, welche bereits in der ICTV verankert wurden. Für die Kommentierung kann daher grundsätzlich auf den [Vortrag zur ICTV](#) verwiesen werden. Die ICTV wird mit den Ausführungsbestimmungen angepasst werden müssen, um sie terminologisch und z.B. in Bezug auf die Datenschutzverantwortung an das DVG anzugleichen.

Das «Festlegen» der Konzernapplikationen (Abs. 1 Bst. b) heisst, entscheiden, was als Konzernapplikation gilt und daher von der gesamten Verwaltung zu nutzen ist. Aus der «Zuständigkeit» ergibt sich dagegen, welche Behörde die Konzernapplikation beschafft, finanziert, etc. Der Regierungsrat kann im Rahmen seiner näheren Regelung der Zuständigkeiten (Abs. 3) z.B. festlegen, dass ein bestimmtes Amt für eine bestimmte Konzernapplikation zuständig ist,

wenn sie die Aufgabenbereiche mehrerer Ämter betrifft. Ein Beispiel dafür ist das ERP-System SAP, das Aufgaben des des Personalamtes, der Finanzverwaltung und weiterer Ämter berührt.

Zu den Fachapplikationen kann neben Software auch besondere Hardware gehören, die aufgrund aufgabenspezifischer Anforderungen nötig ist. Die Zuständigkeit der Fachämter zur Beschaffung ihrer Fach- bzw. Konzernapplikationen wird durch die Verordnung über die Organisation des öffentlichen Beschaffungswesens (OÖBV) konkretisiert. Danach erfolgt die Beschaffung der Fachapplikationen dezentral durch die Fachämter bzw. die Direktionen, die der Konzernapplikationen grundsätzlich zentral durch das KAIO. Eine allfällige weitere Zentralisierung der Beschaffung könnte auf dieser Ebene geregelt werden, ist zurzeit aber nicht geplant.

Die Pflicht zur Nutzung von ICT-Mitteln wie der kantonalen Geschäftsverwaltungslösung durch die Justiz kann Fragen der Unabhängigkeit der Justiz aufwerfen, sind doch Exekutivbehörden mitunter Partei von Justizverfahren. Diesem Problem kann durch organisatorische und technische Massnahmen Rechnung getragen werden, etwa dadurch, dass die Justizbehörden ihre Mandanten (Installationen) der Geschäftsverwaltungssoftware selbst verwalten, ohne dass die Verwaltung darauf Zugriff hat. Auch Sicherheitseinstellungen können die Arbeit von Justizbehörden behindern, z.B. das Sperren des Zugriffs auf pornografische oder extremistische Internetseiten, oder das Sperren des Ausführens von nicht autorisierter Software, weil zur Beweismittelauswertung bisweilen besondere Software nötig ist. In solchen Fällen wird die Verwaltung wie bereits bisher der Unabhängigkeit der Justiz Rechnung tragen müssen, indem sie die nötigen Ausnahmen vorsieht oder mit den ICT-Verantwortlichen der Justiz nach anderen Lösungen sucht, die es der Justiz erlauben, ihre Aufgaben zu erfüllen.

Artikel 31

Die finanzhaushaltrechtliche Praxis des Kantons Bern behandelt ICT-Ausgaben in der Regel als neu. Daher wird der Grosse Rat regelmässig mit Krediten für die ICT-Grundversorgung, Fach- und Konzernapplikationen befasst. Die Kredite wurden bisher immer praktisch diskussions- und oppositionslos genehmigt.

Im Bereich der Fach- und Konzernapplikationen mag die Praxis ihre Berechtigung haben, weil mit neuen Applikationen (z.B. für das E-Voting) auch politische Entscheide verbunden sein können. Im Bereich der ICT-Grundversorgung ist die Praxis aber zu hinterfragen. Dass der Staat ein Netzwerk, ein Rechenzentrum, PC-Arbeitsplätze und Drucker braucht, dürfte auch in Zukunft kaum je bestritten werden. Handlungsspielraum besteht im Detail – welche Tablets, wie viele Laptops werden beschafft? – aber nicht im Grundsatz. Und der politische Mehrwert der Befassung des Grossen Rates ist gering. Wegen des langen Vorlaufs zur Befassung des Parlaments bilden die Kreditanträge im Wesentlichen das Budget ab, über das der Grosse Rat bereits einmal entschieden hat.

Die hier vorgesehene Delegation der Ausgabenbefugnis für die ICT-Grundversorgung an den Regierungsrat soll den Grossen Rat von technischen Routinegeschäften entlasten. Sie ermöglicht der Verwaltung, auf technische und organisatorische Entwicklungen flexibler zu reagieren. Wohl aus diesen Gründen sieht auch z.B. die Ausserrhodner Gesetzgebung vor, dass Ausgaben für diese dort «Grundbedarf» genannten Leistungen gebunden sind.⁴¹ Wo die Trennung zwischen ICT-Grundversorgung und Konzern- bzw. Fachapplikationen zu aufwändig wäre, können Ausgaben für Komponenten der ICT-Grundversorgung weiterhin Gegenstand von Krediten für Konzern- bzw. Fachapplikationen sein.

⁴¹ Gesetz über eGovernment und Informatik (eGovG) vom 4. Juni 2012, [bGS 142.3](#), Art. 9 Abs. 1: «Die Kosten des laufenden Betriebes (...) gelten für den Kanton und die Gemeinden als gebunden.»

7.6 Ausführungs- und Schlussbestimmungen

Artikel 33

Der Regierungsrat darf seine Befugnisse auf andere Organe übertragen, wenn ihn das Gesetz dazu ermächtigt (Art. 69 Abs. 3 KV). Diese Subdelegationen sind daher hier zu regeln. Sie betreffen Befugnisse, die eher technischer und operativer Natur sind, oder (z.B. betreffend die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinwesen) primär die Zuständigkeiten der einzelnen verantwortlichen Stellen gemäss Art. 28 betreffen. Ihre Übertragung an die Steuerungsgremien der ICT oder der Digitalisierung, an die Fachämter oder an das KAIO ist daher sinnvoll.

Die weiteren Befugnisse nach Bst. e betreffen etwa die Kompetenzen, über die der OIA und SIA heute gemäss der ICTV verfügen, also zum Erlass von verwaltungsinternen Weisungen im Bereich der ICT und zur Ausübung der ICT-Governance.

7.7 Änderungen anderer Erlasse

Art. 6 und 7 ADSD

Die Änderung des Dekrets über die Aufgaben der Direktionen und der Staatskanzlei und die Direktionsbezeichnungen bildet die Aufgaben der Finanzdirektion und der Staatskanzlei gemäss der ICT-Strategie und der Strategie Digitale Verwaltung des Regierungsrates ab.

Art. 100 Abs. 4 PG

Je mehr staatliche Geschäftsprozesse digitalisiert werden, desto grösseres Schadenpotenzial besteht für die Benutzenden bei Ausfällen der Technik. Fällt z.B. eine staatliche Plattform für die Übermittlung von Eingaben in Verwaltungsverfahren aus, und verpassen Parteien deswegen eine gesetzliche Frist, besteht das Risiko, dass sie den sich daraus ergebenden (ggf. sehr hohen) Schaden im Wege der Staatshaftung nach Art. 100 des Personalgesetzes (PG) geltend zu machen versuchen.

Der Staat wiederum kann dieses Haftungsrisiko praktisch nicht auf die Unternehmen abwälzen, die die Technik in seinem Auftrag betreiben. Diese akzeptieren nämlich wegen des hohen und schwer bestimmbareren potenziellen Schadensausmasses die Haftung für indirekte bzw. Folgeschäden grundsätzlich nicht. Die landesweit für öffentliche ICT-Aufträge etablierten Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Schweizerischen Informatikkonferenz (AGB SIK) begrenzen die Haftung für leichte Fahrlässigkeit zudem auf eine Million Franken.⁴²

Es ist sachgerecht, dass der Staat das Ausfallrisiko den Benutzenden überlässt, soweit der Ausfall nicht widerrechtlich ist (s. dazu nachstehend). Die Benutzenden können sich nämlich in der Regel so organisieren, dass sie von kurzfristigen Ausfällen nicht geschädigt werden, z.B. durch das Einplanen einer Zeitreserve. Daher sind Ausfälle staatlicher ICT-Lösungen von der Staatshaftung auszunehmen. Unverändert bleibt die Staatshaftung dagegen z.B. bei Datenverlusten oder -verfälschungen. Im Gegenzug wird der Staat möglichst sicherstellen müssen, dass Ausfälle sich nicht zum Nachteil der Benutzenden auswirken. Die geplante Bundesgesetzgebung über den elektronischen Rechtsverkehr sieht in solchen Fällen die automatische Verlängerung von Fristen vor. In der geplanten entsprechenden Anpassung des VRPG (Ziff. 3.2.5 oben) ist dies ebenfalls vorgesehen.

Diese Einschränkung ist verfassungsmässig. Art. 71 KV schreibt eine Staatshaftung nur für «widerrechtliches» Staatshandeln vor, und überlässt es dem Gesetzgeber, andere Haftungsfälle zu regeln. Widerrechtliches Staatshandeln durch Ausfall eines ICT-Systems ist nur ausnahmsweise vorstellbar.⁴³ Der Gesetzgeber kann die Haftung für die anderen Fälle daher ein-

⁴² Ziff. 17 der Ausgabe 2015 der AGB SIK, <http://www.sik.ch/dok/AGBderSIK-Ausgabe-150101.pdf>.

⁴³ S. zum Begriff der Widerrechtlichkeit näher Gross Jost/Jaag Tobias/Hänni Julia, in: Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2008, Art. 146 N 24 ff. Sie führen zusammengefasst aus: Widerrechtlichkeit im Staatshaftungsrecht liegt wie im Privathaftpflichtrecht vor, wenn entweder ein absolutes Recht des Geschädigten beeinträchtigt wird (Leib, Leben, Freiheit, Persönlich-

schränken. Dies ist hier nötig, weil Art. 100 PG über das Minimum gemäss Art. 71 KV hinausgeht und in Abs. 2 und 3 in bestimmten Fällen (im Wesentlichen aus Billigkeitsgründen) auch die Haftung für rechtmässiges Staatshandeln vorsieht.

Die Einschränkung entspricht auch der Gesetzgebungspraxis zum im Wesentlichen gleich lautenden Art. 146 der Bundesverfassung (BV). So schränkt z.B. Art. 19 Abs. 2 des FINMA-Gesetzes⁴⁴ die Staatshaftung der FINMA ein, und ein Reglement des Bundesgerichts schliesst die Haftung für Ausfälle seiner Zustellplattform aus.⁴⁵ Auch das Genfer Online-Verwaltungs-Gesetz schliesst eine Haftung für Ausfälle aus.⁴⁶

Aus diesen Gründen beschränkt der neue Art. 100 Abs. 4 PG die Staatshaftung für Ausfälle von ICT-Leistungen auf widerrechtliche Ausfälle. Diese werden, wie oben dargelegt, kaum je vorkommen.

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

Der Erlass des DVG setzt die Richtlinien der Regierungspolitik um (s Ziff. 2.1.3 oben).

9. Finanzielle Auswirkungen

Das Gesetz als solches hat keine wesentlichen finanziellen Auswirkungen für den Kanton, da es nur einen Rahmen für die Umsetzungsvorhaben schafft. Diese werden gemäss der SDV und der ICT-Strategie einzeln zu formulieren und zu priorisieren sein. Über das Budget und die Ausgabenbewilligungen wird der Grosse Rat die Umsetzung auch finanziell mit steuern können.

Die Finanzplanung sieht vor, dass sich die ICT-Ausgaben des Kantons in den nächsten Jahren weiterhin im heutigen Bereich von ca. CHF 200 Mio. pro Jahr bewegen. Dies wird mittelfristig immer schwieriger, da die Digitalisierung mit dem DVG bzw. dessen Umsetzungsvorhaben, aber auch aufgrund der Entwicklung der Wirtschaft und Gesellschaft immer rascher voranschreitet. Es ist daher wahrscheinlich, dass die ICT-Ausgaben mittelfristig tendenziell steigen. Eine zentrale Aufgabe des Regierungsrates und der Steuerungsgremien der ICT und der Digitalisierung wird es sein, diesem Trend nach Möglichkeit entgegenzuwirken, indem sie mit den Instrumenten des DVG – Zentralisierung und Standardisierung von Leistungen, Ablösung von papiergebundenen Prozessen durch rein digitale – nach Möglichkeit Einsparungen realisieren, um die Kosten der Digitalisierung mindestens teilweise aufzufangen. Unter dem Strich verursacht die Digitalisierung aber voraussichtlich Mehraufwand, zumindest solange die Ablösung paralleler Papierprozesse noch nicht abgeschlossen ist oder nicht erfolgt. Das DVG ist daher keine Sparvorlage.

Eine nicht bezifferbare, aber vermutlich wesentliche Verteuerung der ICT-Leistungen ist als Folge der Umsetzung der Motion 277-2018 zu erwarten, wonach Daten in der Schweiz aufbewahrt werden müssen (Art. 10 Abs. 3 DVG). Cloud-Leistungen grosser internationaler An-

keit, Eigentum und Besitz), ohne dass ein Rechtfertigungsgrund vorliegt (Erfolgsunrecht), oder eine reine Vermögensschädigung durch Verstoss gegen eine Norm bewirkt wird, die nach ihrem Zweck vor derartigen Schäden schützen soll (Handlungsunrecht). Beim Ausfall staatlicher ICT-Systeme ist ein adäquat kausales (a.a.O., N 29) Erfolgsunrecht nur selten denkbar. Ggf. könnte es beim Ausfall von Systemen im Bereich der Polizei oder der Warnung vor Umweltgefahren eintreten. Normen des übergeordneten Rechts, die den ausfallfreien Betrieb von ICT-Systemen vorschreiben und deren Missachtung damit ein Handlungsunrecht schaffen würde, sind hier nicht bekannt. Sie können v.a. *pro futuro* aber nicht ausgeschlossen werden.

⁴⁴ [Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht](#) (Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG), SR 956.1

⁴⁵ [Reglement des Bundesgerichts über den elektronischen Rechtsverkehr mit Parteien und Vorinstanzen](#) (ReRBGer), SR 173.110.29, Art. 6

⁴⁶ [Loi sur l'administration en ligne](#) (LAeL), B 4 23, art. 15 par. 3: « L'Etat ne garantit pas un accès continu aux services en ligne. L'accès pourra ainsi être suspendu, notamment – mais pas exclusivement – en cas d'avarie technique, d'acte de malveillance, d'opérations de maintenance ou de tout autre cas de force majeure. »

bieter wie Google, Amazon oder Microsoft, deren Nutzung den Gemeinden und dem Kanton gegebenenfalls verboten wird, können um Grössenordnungen günstiger sein als Leistungen, die in kleineren Rechenzentren in der Schweiz erbracht werden.

10. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Das DVG hat keine wesentlichen personellen Auswirkungen für den Kanton. In der Staatskanzlei wurde in Umsetzung der SDV bereits 2019 eine Stelle für die Geschäftsstelle Digitale Verwaltung (GDV) geschaffen. Im Übrigen wird das Gesetz mit den bestehenden Personalressourcen umgesetzt.

Die Umsetzungsprojekte, mit denen die Digitalisierung umgesetzt wird, können dagegen sehr wohl Auswirkungen auf den Personalbestand des Kantons haben. Teilweise werden wohl Stellen abgebaut werden können, wenn es gelingt, die digitale Aufgabenerfüllung weniger aufwändig oder stärker automatisiert auszugestalten. Andererseits wird der Kanton mit der Digitalisierung auch tendenziell mehr ICT-Fachkräfte benötigen. Dies wird in den einzelnen Projekten zu beurteilen und auszuweisen sein.

Die Digitalisierung hat natürlich auch wesentliche organisatorische Auswirkungen auf die Geschäftsprozesse der Verwaltung. Darauf wurde oben bei den Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen eingegangen.

11. Auswirkungen auf die Gemeinden

Auch für die Gemeinden schafft das DVG einen gesetzlichen Rahmen, der ihnen die Digitalisierung ihrer Prozesse und Leistungen erleichtert. Sie erlaubt es ihnen, von den sicheren und vergleichsweise kostengünstigen ICT-Infrastrukturleistungen des Kantons zu profitieren, sobald diese aufgebaut und auch für Gemeinden ausgelegt sind.

In ihrer Autonomie eingeschränkt werden die Gemeinden durch kantonale, interkantonale oder Bundes-Plattformen, Standards oder Prozesse, an denen sie sich beteiligen müssen, um behördenübergreifende Abläufe zu ermöglichen. Aber die Gemeinden erhalten die Möglichkeit, an den entsprechenden Entscheidprozessen auf kantonomer Ebene über die mit ihnen gemeinsam zu schaffenden Gremien mitzuwirken (vgl. oben zu Art. 18 ff.).

12. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Das DVG schafft den Rahmen für die sukzessive Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung im Kanton Bern. Es ermöglicht und erleichtert damit die Realisierung digitaler Angebote des Staates, die den Kanton als Wohn- und Wirtschaftsstandort attraktiver machen und den Bedürfnissen von Bevölkerung, Wirtschaft und Verwaltung entsprechen. Die konkreten volkswirtschaftlichen und weiteren Auswirkungen hängen aber davon ab, welche Umsetzungsprojekte im Rahmen der SDV wann realisiert werden.

13. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

(Text folgt nach dem Vernehmlassungsverfahren)

14. Antrag

...

Bern, [Datum]

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: ...

Der Staatsschreiber: ...