



# Handbuch Informationsaustausch unter Behörden

## Übersicht

<b>A. Auf den ersten Blick .....</b>	<b>2</b>
A.1 Einführung in das Thema .....	2
A.2 Informationsweitergabe in dringenden Fällen .....	4
A.3 Wichtigste Grundsätze und Begriffe .....	5
<b>B. Rechtsgrundlagen des behördlichen Informationsaustauschs .....</b>	<b>13</b>
B.1 Das kantonale Datenschutzgesetz (KDSG) .....	13
B.2 Verhältnis des KDSG zur Sachgesetzgebung .....	18
B.3 Verhältnis des KDSG zu den Verfahrenserlassen .....	19
B.4 Rechtsetzungskompetenz der Gemeinden .....	22
<b>C. Typologie des behördlichen Informationsaustauschs .....</b>	<b>24</b>
C.1 Weitergabe von Informationen auf Anfrage / Auskunftersuchen .....	25
C.2 Spontanmeldung von Informationen .....	37
C.3 Zentrale Datensammlung und -verwaltung / Abrufverfahren .....	43
C.4 Fachübergreifende Zusammenarbeit an einem Fall .....	47
<b>D. Empfehlungen .....</b>	<b>50</b>
D.1 Ausnützen von Ermessensspielräumen .....	50
D.2 Klärung der Zuständigkeiten und Abläufe .....	54
D.3 Sensibilisierung der Informationsträger .....	55
<b>E. Abkürzungs- und Gesetzesverzeichnis .....</b>	<b>57</b>

## A. Auf den ersten Blick

### A.1 Einführung in das Thema

Das vorliegende Handbuch ist im Jahr 2012 im Auftrag der damaligen Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (JGK) von Martin Buchli und Ueli Friederich erarbeitet worden und in Zusammenarbeit mit dem Kanton und den kommunalen Verbänden entstanden. Anlass gaben Situationen, in denen Behörden – beispielsweise die in Vollzugshilfe handelnde Polizei – nicht über alle für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Informationen verfügt haben, obwohl diese bei anderen Amtsstellen verfügbar gewesen wären. Sowohl bei den betroffenen Stellen selbst als auch in der Öffentlichkeit haben diese Situationen Fragen aufgeworfen: Hindern rechtliche Schranken den wünschenswerten Informationsfluss? Sind die Behörden genügend auf die Bedeutung der ihnen vorliegenden Informationen für andere Amtsstellen sensibilisiert? Wie und in welchem Rahmen kann der Informationsaustausch unter Behörden stattfinden und wie kann dieser verbessert werden?

Das Handbuch soll den Behörden auf kantonaler und kommunaler Ebene eine möglichst verständliche Anleitung in die Hände geben, wann und wie sie Informationen untereinander austauschen dürfen, sollen oder müssen. Vor überhöhten Erwartungen sei jedoch gewarnt: Die öffentlichen Aufgaben sind heutzutage derart vielschichtig und die den staatlichen Stellen verfügbaren Informationen derart umfangreich, dass es schlichtweg nicht möglich ist, die Bedeutung einer Information für die Aufgabenerfüllung aller Behörden in jedem Fall zu erkennen. Schon aus diesem Grund bleibt der „perfekte Informationsaustausch“ ein nicht zu erreichendes Ideal. Ein schrankenloser Austausch von Informationen unter Behörden würde zudem das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung untergraben. Das Handbuch hat in erster Linie zum Ziel, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern kantonaler und kommunaler Amtsstellen mehr Sicherheit bei der Weitergabe von Informationen zu geben.

Ein Handbuch zum behördlichen Informationsaustausch kommt nicht ohne einigermaßen einlässliche Ausführungen zum Datenschutzrecht und zu den sich daraus ergebenden Schranken der Informationsweitergabe aus. Nicht diese datenschutzrechtlichen Schranken, sondern die Möglichkeiten, vorhandene Daten anderen Behörden zur Verfügung zu stellen, stehen aber im Zentrum. Das Handbuch soll zum (sinnvollen) Informationsaustausch motivieren, nicht davor abschrecken!

Das Handbuch gliedert sich in vier Teile:

- Teil A („Auf den ersten Blick“) zeigt nach der vorliegenden Einführung in das Thema, wie die Informationsweitergabe in dringenden Fällen erfolgen kann und soll. Diese auf das Wesentliche beschränkte Anleitung – die angeschnittenen Themen werden später vertieft erörtert – stehen am Anfang des Handbuchs, um der eiligen Leserin oder dem eiligen Leser in einer akuten Situation das Suchen in den folgenden ausführlicheren Kapiteln und die Lektüre der vertiefenden rechtlichen Erläuterungen zu ersparen. Ebenfalls „auf den ersten Blick“ werden die wichtigsten Grundsätze und Begriffe zum behördlichen Informationsaustausch erläutert. Diese Übersicht stellt das Wichtigste zum behördlichen Informationsaustausch in geraffter Form dar. Auch die da angeschnittenen Themen und Fragen werden weiter hinten im Handbuch ausführlich behandelt.

- Teil B widmet sich den Rechtsgrundlagen des behördlichen Informationsaustausches und damit in erster Linie dem kantonalen Datenschutzgesetz (KDSG). Hier wird dargestellt, in welchen Fällen das KDSG auf den Informationsaustausch unter Behörden Anwendung findet und welche grundlegenden Vorgaben für den Austausch bestehen. Im Weiteren wird das Verhältnis des KDSG zu den Sach- und den Verfahrenserlassen erörtert. Schliesslich zeigt Teil B auf, wo die Gemeinden eigene Regelungen zur Weitergabe von Informationen erlassen dürfen.
- In Teil C werden im Sinne einer Auslegeordnung oder Typologie vier verschiedenen Konstellationen dargestellt, wie Informationen tatsächlich und praktisch von einer zu einer anderen Behörde gelangen können: 1. Weitergabe von Informationen auf Anfrage / Auskunftersuchen, 2. Spontanmeldung von Informationen, 3. Zentrale Datensammlung und -verwaltung / Abrufverfahren sowie 4. Fachübergreifende Zusammenarbeit an einem Fall. Erörtert werden sowohl die tatsächlichen Chancen und Risiken als auch die jeweils geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen für die Informationsweitergabe. Diese vier Konstellationen decken – jedenfalls theoretisch – sämtliche Fälle der Informationsweitergabe unter Behörden ab. Teil C darf deshalb als Kern des Handbuchs bezeichnet werden. Zur Illustration der eher abstrakten Typologie werden, insbesondere für Leserinnen und Leser, die sich eher sporadisch mit datenschutzrechtlichen Fragen befassen, zu verschiedenen Aussagen erläuternde Beispiele angefügt.
- Teil D enthält drei Empfehlungen zur Verbesserung des Informationsaustauschs unter Behörden im Rahmen des geltenden Rechts: 1. Ausnützen von Ermessensspielräumen, 2. Klärung der Zuständigkeiten und Abläufe, 3. Sensibilisierung der Informationsträger.

Aus Gründen der Lesbarkeit verzichtet das Handbuch auf die für Juristinnen und Juristen übliche Zitierung von Erlassen mit Angabe der Fundstelle in den systematischen Rechtssammlungen des Bundes und des Kantons Bern. Diese sind aus dem Abkürzungs- und Gesetzesverzeichnis am Ende des Handbuchs ersichtlich.

Nicht auf alle Fragen, die sich in der Praxis zum Austausch von Informationen unter Behörden stellen, wird das vorliegende Handbuch eine Antwort enthalten. Sollten Sie in einem konkreten Fall auf Unterstützung angewiesen sein, wenden Sie sich an die gemäss Art. 15 der kantonalen Datenschutzverordnung (DSV) vorgesehene Kontaktstelle:

Art. 15 Abs. 1 DSV sieht vor, dass die Staatskanzlei und die Direktionen jeweils mindestens eine Kontaktstelle für den Datenschutz bezeichnen, welche u.a. die Organisationseinheiten in Datenschutzfragen berät, Anfragen, die sie nicht selber beantworten kann, an die kantonale Datenschutzaufsichtsstelle weiterleitet, die Ausbildung und die Information der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fördert und beim Vollzug der Datenschutzvorschriften mitwirkt.

Die Beratung der gemeinderechtlichen Körperschaften in allgemeinen Datenschutzfragen erfolgt gemäss Art. 15 Abs. 3 DSV durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) der Direktion für Inneres und Justiz (DIJ). Zu fachspezifischen Datenschutzfragen erfolgt die Beratung der Gemeinden durch die je zuständigen Rechtsdienste der Direktionen und der Staatskanzlei bzw. die Amtsjuristinnen und -juristen. Die kantonale Datenschutzaufsichtsstelle bleibt Anlaufstelle für die Datenschutzaufsichtsstellen gemeinderechtlicher Körperschaften.

Der Text wurde von der Datenschutzaufsichtsstelle des Kantons Bern per 1. Oktober 2024 aktualisiert.

## A.2 Informationsweitergabe in dringenden Fällen

Im „courant normal“ des behördlichen Informationsaustauschs steht in der Regel hinreichend Zeit zur Vornahme rechtlicher Abklärungen zur Weitergabe von Informationen zur Verfügung. Mitunter ist indessen ein rasches Vorgehen angezeigt oder unabdingbar, womit keine Zeit für solche Abklärungen bleibt. Zu denken ist etwa an folgende Situationen:

- Sie werden *bedroht* oder das *querulatorische Verhalten* einer mit Ihnen in amtlichen Kontakt stehenden Person gibt Anlass zur Annahme, der Kontakt könnte eskalieren („ungutes Gefühl“).

Beispiel: Auf der Gemeindeverwaltung geht ein Drohbrief oder ein drohender Anruf einer Bürgerin oder eines Bürgers ein.

- Wenden Sie sich an die *Fachstelle Bedrohungsmanagement der Kantonspolizei* (Tel. 031 638 66 60). Psychologisch geschulte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beraten Sie da, geben Einschätzungen zur Gefährdungslage ab und unterstützen Sie bei der Kontaktaufnahme mit Aggressoren.

Achtung: *Steuerbehörden* und *Gesundheitsfachpersonen* müssen sich – ausser in notstandsähnlichen Fällen (eine Gefahr für hochwertige Rechtsgüter ist unmittelbar in Verzug) – vom Steuer- bzw. Berufsgeheimnis entbinden lassen, damit Informationen der Fachstelle weitergegeben werden dürfen. Für die Entbindung vom Steuergeheimnis ist die Finanzdirektion des Kantons Bern zuständig, für die Entbindung vom Berufsgeheimnis für Gesundheitsfachpersonal die Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion.

Grundsätzlich ausgeschlossen ist die Weitergabe von Informationen an die Fachstelle durch Beratungsstellen nach Opferhilfegesetz (OHG) und durch Seelsorger, soweit diesen Angaben im Rahmen ihrer amtlichen Tätigkeit gemacht werden. Zulässig ist eine Weitergabe von Informationen durch diese Stellen – wiederum unter Vorbehalt notstandsähnlicher Fälle – nur, wenn die von der Opferhilfestelle beratene bzw. die sich dem Seelsorger anvertrauende Person zur Weitergabe ermächtigt.

- Drohungen gegen Behörden und Beamte sind strafbar. Ob die Tat den *Strafverfolgungsbehörden* (Kantonspolizei oder Staatsanwaltschaft) angezeigt werden soll, liegt im Ermessen der betroffenen Stelle oder Person. Ein eigentlicher Strafantrag, wie dies bei Drohungen gegen Privatpersonen erforderlich ist, muss aber nicht gestellt werden, da es sich um ein Officialdelikt, d.h. um ein von Amtes wegen zu verfolgendes Delikt handelt. Es reicht die blosser Anzeige bzw. Mitteilung an die Strafverfolgungsbehörden.

- Sie haben Kenntnis von einer möglichen *Gefahr für eine andere Behörde* bzw. für Drittpersonen.

Beispiel: In einem Brief an die kommunale Steuerbehörde führt eine Person aus, die Baupolizeibehörde der Gemeinde sei schuld am Konkurs seiner Unternehmung und an den Folgen, die dieser Konkurs für sein Privatleben hatte. Bald sei die Zeit der Rache an den verantwortlichen Mitarbeitern gekommen.

- Ansprechstelle ist bei einer konkreten Gefährdung in erster Linie die *Kantonspolizei*. Diese ist im Rahmen ihrer sicherheitspolizeilichen Aufgaben für die Gefahrenabwehr zuständig; sie wird sich entsprechend mit der Drittbehörde in Verbindung setzen. Der Kantonspolizei

dürfen alle Informationen weitergegeben werden, die der Erfüllung der polizeilichen Aufgaben – also der Gefahrenabwehr – dienen oder dienen könnten (Art. 146 des Polizeigesetzes [PolG]).

Achtung: *Steuerbehörden* und *Gesundheitsfachpersonen* müssen sich vom Steuer- bzw. Berufsgeheimnis entbinden lassen, damit sie Informationen der Kantonspolizei weitergeben dürfen. Für die Entbindung vom Steuergeheimnis ist die kantonale Finanzdirektion zuständig, für die Entbindung vom Berufsgeheimnis für Gesundheitsfachpersonal die Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion. Ausgeschlossen ist die Weitergabe von Informationen durch Beratungsstellen nach OHG und durch Seelsorger, soweit diese die entsprechenden Wahrnehmungen im Rahmen ihrer amtlichen Tätigkeit gemacht haben.

- In notstandsähnlichen Fällen darf die *Drittbehörde* bzw. *Drittperson*, ohne Entbindung von allenfalls bestehenden Geheimhaltungspflichten, *direkt informiert* werden, damit diese die erforderlichen Massnahmen zum Selbstschutz ergreifen kann.

Notstandsähnliche Fälle sind dann anzunehmen, wenn eine konkrete und ernstzunehmende Gefahr für hochwertige Rechtsgüter – wie namentlich Leib und Leben – unmittelbar besteht.

- Sie sind zur Erfüllung einer Ihnen obliegenden öffentlichen Aufgabe dringend auf eine Information angewiesen, die einer anderen Behörde (mutmasslich) vorliegt.

Beispiel: Unmittelbar vor Beginn eines einwöchigen Klassenlagers erfährt der Schulleiter der Realschule X. von Gerüchten, gegen eine Lehrperson sei bei den Strafverfolgungsbehörden eine Anzeige wegen Handlungen gegen die sexuelle Integrität von Schülerinnen und Schülern eingereicht worden.

- Rufen Sie direkt die Stelle an, welcher die Information (mutmasslich) vorliegt – Anfragen auf Informationsweitergaben bedürfen keiner besonderen Form! Verlangen Sie die für Auskünfte zuständige Person (im vorliegenden Beispiel wäre dies die geschäftsleitende Staatsanwältin bzw. der geschäftsleitende Staatsanwalt der zuständigen regionalen Staatsanwaltschaft) und legen Sie dar, weshalb Sie für die Erfüllung Ihrer Aufgaben zwingend auf die Information angewiesen sind und welche öffentlichen Interessen bei einer unterlassenen Informationsweitergabe gefährdet wären. Zeigen Sie auch auf, weshalb die Informationsweitergabe schnell erfolgen muss.
- Bestehen Sie auf eine Begründung, wenn Ihnen die für Ihre Aufgabenerfüllung zwingend erforderliche Auskunft nicht erteilt wird. Ein blosser Verweis auf das Amtsgeheimnis ist kein hinreichender Grund, um einer anderen Behörde eine Information zu verweigern.

### A.3 Wichtigste Grundsätze und Begriffe

Die folgende Übersicht erläutert in alphabetischer Reihenfolge die wichtigsten Grundsätze und Begriffe, die beim Informationsaustausch unter Behörden zu beachten sind. Vertiefende Darstellungen finden sich weiter hinten im Handbuch.

#### Abrufverfahren

Unter einem Abrufverfahren wird die Möglichkeit des direkten Zugriffs einer Behörde auf Daten verstanden, die von einer anderen Behörde verwaltet werden, wobei der Zugriff zu einem anderen als dem ursprünglichen Zweck der Datenbeschaffung erfolgt. Die Rede ist auch von

der „Selbstbedienung mit Daten einer Drittstelle“. Der Zugriff verschiedener Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter derselben Behörde auf elektronisch gespeicherte Daten zum ursprünglichen Zweck ist demgegenüber noch kein Abrufverfahren.

Ein Abrufverfahren ist somit eine Form des Informationsaustausches unter Behörden durch zentrale Sammlung und Verwaltung von Daten. Dieses System ist einerseits sehr effizient, andererseits aber auch missbrauchs anfällig. Deshalb bedarf ein Abrufverfahren einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage. Stehen so genannte „besonders schützenswerte Personendaten“ (→ siehe dort) im Spiel, muss sich die Rechtsgrundlage in einem formellen Gesetz oder in einem kommunalen Reglement befinden. Andernfalls reicht als gesetzliche Grundlage eine Verordnung aus.

„Abgerufen“ werden Daten in der Regel in einem automatisierten Verfahren (namentlich online). Ein Abrufverfahren liegt aber auch vor, wenn direkt auf (in Papierform abgelegte) Akten einer anderen Behörde zugegriffen werden kann. Das ist beispielsweise der Fall, wenn einem Sozialarbeiter der Zugriff auf Hängedossiers mit Schülerinformationen im Lehrerzimmer ermöglicht wird.

→ Siehe eingehend zum Abrufverfahren C.3.

## **Amtsgeheimnis**

Das personalrechtliche Amtsgeheimnis (Art. 58 des Personalgesetzes [PG]; für Angestellte der Gemeinden Art. 32 des Gemeindegesetzes [GG] i.V.m. Art. 58 PG) untersagt die Weitergabe dienstlich erlangter Informationen durch einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter *ausserhalb vorgesehener Verfahren und Zuständigkeiten*. Das Amtsgeheimnis ist eine *organisationsrechtliche Bestimmung, die einer Datenweitergabe unter Behörden nicht im Wege steht, solange diese Weitergabe datenschutzrechtlich zulässig ist*.

Es stellen sich entsprechend zwei voneinander zu unterscheidende Fragen: 1. Ist die Weitergabe einer Information an eine andere Behörde datenschutzrechtlich zulässig? 2. Wer ist innerhalb einer Amtsstelle organisationsrechtlich für die Informationsweitergabe zuständig?

Beide Fragen lassen sich nicht gestützt auf das PG oder das Schweizerische Strafbuch (StGB), welches die Verletzung des Amtsgeheimnisses in Art. 320 unter Strafe stellt, beantworten. Vielmehr konkretisieren erst das KDSG sowie allenfalls bestehende sachgesetzliche Datenschutzbestimmungen den Gehalt des personalrechtlichen Amtsgeheimnisses.

Das Amtsgeheimnis statuiert keine besondere Geheimhaltungspflicht im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. b KDSG (→ siehe Geheimhaltungspflicht, besondere). Im Gegensatz zu den datenschutzrechtlichen Geheimhaltungspflichten können aber auch reine Sachdaten dem Amtsgeheimnis unterstehen. Der behördliche Austausch von Sachdaten ist aber nur ganz ausnahmsweise unzulässig (→ siehe Sachdaten).

→ Siehe zum Ganzen auch C.1.10.

## Anfrage um Informationsweitergabe / Auskunftersuchen

Die Weitergabe von Informationen auf Anfrage ist der (konzeptionelle) *Normalfall des behördlichen Informationsaustauschs*: Die Behörde A beschafft für ihre Aufgabenerfüllung erforderliche Informationen bei der Behörde B, indem sie diese um bestimmte Angaben ersucht.

Die Weitergabe von Informationen auf Anfrage ist von der Spontanmeldung (→ siehe Spontanmeldung von Informationen) und von der zentralen Datensammlung und -verwaltung (→ siehe Zentrale Datensammlung und -verwaltung sowie Abrufverfahren) zu unterscheiden.

Anfragen um Weitergabe von Informationen sind *an keine bestimmte Form gebunden* (sie können auch telefonisch oder per E-Mail erfolgen) und lösen kein Verwaltungsverfahren aus. Jedoch sind bei der elektronischen Übermittlung von Personendaten die Vorgaben der Informationssicherheit zu beachten (→ siehe Informationssicherheit). Behördliche Anfragen um Weitergabe von Informationen sind in jeden Fall zu prüfen und zu beantworten.

→ Siehe dazu auch C.1.

## Bearbeiten

Bearbeiten ist jeder Umgang mit Personendaten, wie das Beschaffen, Aufbewahren, Verändern, Verknüpfen, Bekanntgeben oder Vernichten (Art. 2 Abs. 4 KDSG).

## Besonders schützenswerte Personendaten

Art. 3 KDSG enthält eine Aufzählung der besonders schützenswerten Personendaten. Darunter fallen insbesondere Informationen über den seelischen, geistigen oder körperlichen Zustand einer Person, Massnahmen der sozialen Hilfe und der fürsorglichen Betreuung sowie Angaben über polizeiliche Ermittlungen, Strafverfahren, Straftaten und dafür verhängte Strafen oder Massnahmen (Näheres dazu unter B.1.2).

Der Austausch besonders schützenswerter Personendaten unter Behörden *unterliegt besonderen Restriktionen*. Eine Beschaffung, Bekanntgabe oder anderweitige Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten ist nur zulässig, wenn (alternativ)

- ein Gesetz oder ein Reglement dies klar vorsieht,
- die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe die Datenbearbeitung zwingend erforderlich macht, oder
- die betroffene Person ausdrücklich zugestimmt hat.

## Daten

Daten sind Angaben bzw. Informationen über jemanden (Person) oder etwas (Sache). Es ist zu unterscheiden zwischen Personendaten (→ siehe Personendaten) und Sachdaten (→ siehe Sachdaten).

## Datensicherheit

Das Datenschutzrecht schreibt vor, wie Daten zu sichern sind (siehe dazu eingehend die Art. 4 ff. DSV). Für den behördlichen Informationsaustausch gilt es zu beachten, dass die elektronische Übermittlung besonders schützenswerter Personendaten (also namentlich die Übermittlung solcher Daten durch E-Mail) zwar zulässig ist, entsprechende E-Mails aber mit einem elektronischen Schlüssel zu sichern sind. Die Übertragung besonders schützenswerter Personendaten mit unverschlüsselter E-Mail ist folglich unzulässig. Bei der mündlichen bzw. telefonischen Weitergabe von Personendaten ist die Identität der Person, an welche die Daten weitergegeben werden, sicherzustellen. Bei Abrufverfahren ist eine eingehende Prüfung der Vorgaben gemäss den Artikeln 5 und 6 DSV erforderlich.

## Ermessensausübung bei der Informationsweitergabe

Sind die Voraussetzungen für die Weitergabe von Informationen an andere Behörden nach Art. 10 und 14 KDSG erfüllt, müssen verlangte Informationen auch weitergegeben werden. Ermessen in Bezug auf die Frage, ob sie die Daten weitergeben will, kommt der Behörde, die über die Informationen verfügt, in diesen Fällen nicht zu. Die Verweigerung der Weitergabe verlangter Informationen trotz gegebenen Voraussetzungen ist widerrechtlich und kann haftungsrechtliche Folgen auslösen. Umgekehrt dürfen Informationen nicht weitergegeben werden, wenn die Voraussetzungen gemäss Art. 10 und 14 KDSG nicht gegeben sind.

Allerdings kann die Sachgesetzgebung (z.B. das PolG, das Steuergesetz [StG] oder das Sozialhilfegesetz [SHG]) einer Behörde Ermessen in Bezug auf die Weitergabe von Informationen einräumen („kann“- oder „darf“-Formulierungen in einer Norm). Dies ist insbesondere häufig der Fall, wenn besondere Geheimhaltungspflichten bestehen. In diesen Fällen sollen die Personen, die grundsätzlich zur Geheimhaltung verpflichtet sind, im Einzelfall abwägen können, ob überwiegende Gründe für oder gegen die Informationsweitergabe sprechen.

Wenn die Sachgesetzgebung Ermessen einräumt, bedeutet dies nicht freies, beliebiges Entscheiden, sondern *pflichtgemäss auszuübendes* Ermessen. Die Behörde, die über die Informationen verfügt, hat in jeden Fall abzuwägen, ob die Gründe für oder die Gründe gegen die Informationsweitergabe überwiegen. Der Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit der Informationsweitergabe stellt keinen Grund für die Nichtweitergabe oder eine zu weitgehende Weitergabe (Triageaufwand) dar.

Wird ein gesetzlich eingeräumter Ermessensspielraum prinzipiell nicht ausgenützt (d.h. werden Informationen ohne Abwägung entweder nicht oder aber uneingeschränkt weitergegeben), stellt dies eine so genannte Ermessensunterschreitung dar. Ermessensunterschreitungen sind rechtswidrig und können haftungsrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen.

## Geheimhaltungspflichten, besondere

Bestimmte Behörden – so namentlich Steuer- und Sozialhilfebehörden (für eine einlässliche Aufzählung siehe C.1.9) – unterstehen einer besonderen Geheimhaltungspflicht. Diese ist *nicht zu verwechseln mit dem Amtsgeheimnis*, dem sämtliche kantonalen und kommunalen Stellen unterstehen (→ siehe Amtsgeheimnis).

Untersteht eine Behörde einer besonderen Geheimhaltungspflicht, darf sie Informationen nur an eine andere Behörde weitergeben, wenn dies in einem Sacherlass (z.B. im StG oder im SHG) oder in einem Verfahrenserlass (z.B. im Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRPG] oder in der Strafprozessordnung [StPO]) vorgesehen ist, wenn die betroffene Person der Informationsweitergabe zugestimmt hat oder wenn die Informationsweitergabe in ihrem Interesse liegt (Art. 10 KDSG). *Das Sachgesetz kann die Informationsweitergabe trotz Geheimhaltungspflicht für bestimmte Situationen von Gesetzes wegen als zulässig erklären* (z.B. Art. 57b f.. SHG) *oder die Möglichkeit der Befreiung von der Geheimhaltungspflicht durch eine übergeordnete Stelle vorsehen* (z.B. Art. 153 Abs. 2 StG).

Für Daten, die einer besonderen Geheimhaltungspflicht unterstehen, gelten zudem regelmässig verschärfte Vorgaben zur Sicherheit (→ siehe Datensicherheit).

### **Informationelle Selbstbestimmung**

Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) und die Verfassung des Kantons Bern (KV) gewährleisten jeder Person ein Grundrecht auf „informationelle Selbstbestimmung“. Der behördliche Informationsaustausch greift in dieses Grundrecht ein. Ein solcher Eingriff ist rechtlich nur zulässig, wenn er in einem Erlass vorgesehen ist. Das KDSG und eine Reihe weiterer Erlasse bestimmen, wann Informationen unter Behörden ausgetauscht werden dürfen. So gesehen hindert das KDSG den Informationsaustausch unter Behörden nicht, sondern es ermöglicht ihn vielmehr.

### **Informationen / Informationsweitergabe**

Ist von Informationen über bestimmte Personen bzw. von behördlichem Informationsaustausch die Rede, sind damit nach allgemeinem Sprachgebrauch Personendaten bzw. der Datenaustausch unter Behörden gemeint. Juristisch werden diese Bereiche durch das Datenschutzrecht (bestehend aus dem KDSG, der DSV und zahlreichen Bestimmungen in Sacherlassen) erfasst. Das Gesetz über die Information und die Medienförderung des Kantons Bern (IMG) regelt demgegenüber die Information der Öffentlichkeit durch die Behörden, nicht den Informationsaustausch unter Behörden.

### **Personendaten**

Personendaten im Sinne von Art. 2 Abs. 1 KDSG sind Angaben über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche oder juristische Person. Sie sind von reinen Sachdaten abzugrenzen.

### **Polizeigüter**

Als Polizeigüter werden Rechtsgüter bezeichnet, welche durch die Polizei zu schützen sind. Klassische Polizeigüter sind Ordnung, Sicherheit (namentlich von Leib, Leben und Eigentum) und Ruhe. Das PolG enthält in Art. 8 eine Aufzählung der Polizeigüter.

Als besonders hochwertige Polizeigüter werden im vorliegenden Handbuch insbesondere die Sicherheit von Leib und Leben verstanden.

## Sachdaten

Sachdaten sind Informationen ohne Bezug zu einer bestimmten oder bestimmbarer Person. Darunter fallen namentlich auch anonymisierte Angaben zu Personen, bei denen ein Rückschluss auf die Identität der Person ausgeschlossen ist. Sachdaten werden vom Datenschutzrecht nicht erfasst, entsprechend ist der behördliche Austausch von Sachdaten datenschutzrechtlich unproblematisch. Entgegenstehen können der Weitergabe reiner Sachdaten aber ausnahmsweise öffentliche Geheimhaltungsinteressen.

## Sachgesetz

Der Begriff Sachgesetz grenzt Erlasse zu einem bestimmten Politikbereich von Erlassen über Verfahren (Zivil-, Straf- und Verwaltungsrechtspflege), aber auch von Erlassen ab, die über einen Politikbereich hinaus Anwendung finden (sog. Querschnittserlasse). Im vorliegenden Handbuch grenzt der Begriff Sachgesetz Erlasse eines bestimmten Politikbereichs (z.B. StG, SHG, Volksschulgesetz [VSG]) auch vom KDSG ab.

## Sozialhilfedaten

Unter Sozialhilfedaten sind alle Informationen bzw. Angaben zu verstehen, welche Sozialhilfebehörden im Rahmen ihrer amtlichen Tätigkeit erlangen. Sozialhilfedaten sind somit nicht nur Informationen über ausgerichtete Leistungen, sondern beispielsweise auch Angaben, die einer Sozialhilfebehörde ohne Aufforderung unterbreitet werden (z.B. über gewalttätige Auseinandersetzungen in der Familie).

## Spontanmeldung von Informationen

Als Spontanmeldung gilt jede Informationsweitergabe durch eine Behörde, die nicht auf eine konkrete Anfrage hin (→ siehe Anfrage um Informationsweitergabe / Auskunftersuchen) und nicht durch direkten Zugriff auf zentral gespeicherte Informationen (→ siehe Zentrale Datensammlung und -verwaltung) erfolgt.

Die Spontanmeldung von Informationen ist zulässig, wenn sie in einem Sacherlass (z.B. im PolG für Spontanmeldungen an die kantonalen und kommunalen Polizeibehörden) explizit vorgesehen ist oder für die Aufgabenerfüllung der die Information weitergebenden Stelle erforderlich ist.

→ *Siehe dazu auch C.2.*

## Steuerdaten

Steuerdaten sind alle Informationen bzw. Angaben, welche Steuerbehörden (d.h. Behörden, die bei der Erhebung oder Sicherung von Steuern mitwirken) im Rahmen ihrer amtlichen Tätigkeit erlangen. Es handelt sich damit nicht nur um Informationen über steuerbare Einkünfte, steuerbares Vermögen und abzugsberechtigte Ausgaben, sondern auch um Angaben, welche den Steuerbehörden ohne Aufforderung zugehen (z.B. an Steuerbehörden gerichtete Drohungen).

## Verhältnismässigkeit der Informationsweitergabe

Das Verhältnismässigkeitsprinzip gilt für alles staatliche Handeln (Art. 5 Abs. 2 BV). Für den Bereich der Informationsweitergabe unter Behörden ergibt sich daraus, dass Personendaten *nur in dem Umfang* weitergegeben werden dürfen, als sie für die Aufgabenerfüllung der die Informationen empfangenden Stelle *geeignet und erforderlich* sind (es sind so viele Informationen wie nötig, aber so wenige Informationen wie möglich weiterzugeben). Können anstelle von Personendaten auch anonymisierte Informationen weitergegeben werden, um eine Aufgabe zu erfüllen, ist eine Anonymisierung vorzunehmen.

Das Beschaffen von Personendaten auf Vorrat (z.B. die Anfrage auf Weitergabe von Informationen, ohne dass klar ist, wie bzw. zu welchen Zwecken diese Informationen verwendet werden) ist aus Gründen der Verhältnismässigkeit ebenfalls untersagt.

## Zentrale Datensammlung und -verwaltung

Im Rahmen einer zentralen Sammlung und Verwaltung von Daten geben Behörden Informationen in ein System ein, auf welches sie und weitere Behörden später wiederum direkt zugreifen können. Diese Form des Informationsaustauschs stellt in der Regel ein so genanntes Abrufverfahren dar (→ siehe Abrufverfahren). Die zentrale Datensammlung und -verwaltung ist die effizienteste, aber auch missbrauchs anfälligste Form des behördlichen Informationsaustauschs.

→ *Siehe dazu auch C.3.*

## Zusammenarbeit, fachübergreifende

Die fachübergreifende Zusammenarbeit an einem Fall (z.B. die einzelfallbezogene Zusammenarbeit von Schulbehörden, der Jugendanwaltschaft und der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden) ist an sich keine eigenständige Form des behördlichen Informationsaustausches. Vielmehr handelt es sich, rechtlich betrachtet, um eine Vielzahl von Informationsweitergaben auf Anfrage und von Spontanmeldungen, deren Rechtmässigkeit sich je einzeln prüfen lässt.

Ein sog. „Case Management“ (zum Teil werden auch die Bezeichnungen „Round Table“ oder „Fallkonferenz“ verwendet) kann aber nur funktionieren, wenn Informationen frei unter den beteiligten Stellen ausgetauscht werden können. Dies ist ohne explizite Grundlage in der Sachgesetzgebung, welche das Case Management bzw. die gemeinsame Fallbearbeitung als Aufgabe aller dieser Stellen bestimmt, nicht zulässig.

→ *Siehe dazu auch C.4.*

## Zweckbindung

Der Grundsatz der Zweckbindung bedeutet im Datenschutzrecht, dass Daten grundsätzlich nur für die Zwecke, für die sie beschafft worden sind, bearbeitet werden dürfen. Für den Informationsaustausch unter Behörden wird dieser Grundsatz indessen stark relativiert: Insbesondere stellt die zulässige Weitergabe von Informationen von einer Behörde an eine andere eine Ausnahme von der Zweckbindung der Datenbearbeitung dar (siehe auch Art. 5 Abs. 4

KDSG). Eine solche (zulässige) Ausnahme ist etwa die Weitergabe von Informationen an die Polizei oder an die Kindes-und Erwachsenenschutzbehörde.

## B. Rechtsgrundlagen des behördlichen Informationsaustauschs

Staatliches Handeln bedarf nach dem Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) – ganz generell – einer rechtlichen Verankerung. Dieser Grundsatz gilt auch für die Weitergabe von Informationen unter Behörden. Eine gesetzliche Regelung ist damit Voraussetzung für den behördlichen Informationsaustausch. Dies ergibt sich für den Austausch von Informationen mit Bezug zu bestimmten oder bestimmbar Personen auch aus dem Umstand, dass die Weitergabe solcher Angaben in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der betroffenen Personen eingreift; jeder Grundrechtseingriff bedarf einer gesetzlichen Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV).

Im vorliegenden Teil B werden die rechtlichen Grundlagen des behördlichen Informationsaustausches dargestellt. Im Zentrum steht dabei das KDSG. Dieses enthält einerseits konkrete Bestimmungen zur Informationsweitergabe unter Behörden und andererseits allgemeine Grundsätze, die auch für den behördlichen Informationsaustausch zu beachten sind. Im Weiteren wird aufgezeigt, wie sich die Bestimmungen des KDSG zu den datenschutzrechtlichen Normen der Sachgesetzgebung und der Verfahrenserlasse verhalten.

### B.1 Das kantonale Datenschutzgesetz (KDSG)

#### 1.1 Anwendbarkeit des KDSG auf den behördlichen Informationsaustausch

##### ➤ Informationsweitergabe als Datenbearbeitung im Sinne des KDSG

Das KDSG dient dem Schutz von Personen vor missbräuchlicher Datenbearbeitung durch Behörden. Es gilt für jedes Bearbeiten von Personendaten durch kantonale oder kommunale Behörden mit Ausnahme der privatwirtschaftlichen Tätigkeiten des Staates und der Bearbeitung solcher Daten im Rahmen hängiger Justizverfahren (siehe dazu B.3).

Auch die Weitergabe von Informationen unter Behörden stellt eine Form der Datenbearbeitung im Sinne des KDSG dar, soweit es sich um Angaben über eine bestimmte oder bestimmbar natürliche oder juristische Person handelt (Art. 2 Abs. 1 KDSG).

Dazu Philipp Glass, OFK/DSG, Art. 5 Bst. a:

«Unter **Angabe** sind sämtliche Arten von **Informationen** zu verstehen, die in irgendeiner Weise aussagekräftig sind, sowohl in der Form von **subjektiven Wertungen** bzw. Meinungen als auch von **objektiv feststellbaren Tatsachen**» (N 2). Es ist «unerheblich, in welcher Form die Angaben vorliegen, ob sie beispielsweise als binär codierte, digitale Daten auf einem Datenträger gespeichert oder in ausgedruckter Form auf Papier vorhanden sind. Unter dem Begriff fallen neben schriftlichen Angaben beispielsweise auch Ton- und Bilddaten von Personen, biometrische Messdaten oder mündlich weitergegeben Informationen über eine Person, die schriftlich notiert wurden» (N 3).

«Als **bestimmt** gilt eine Person, wenn aus den verfügbaren Daten eindeutig herausgelesen werden kann, **wer gemeint** ist (direkte Identifizierung), wobei die betroffene Person nicht notwendigerweise namentlich bekannt sein muss, vielmehr reicht ein (internes) Pseudonym» (N 8). «Als **bestimmbar** gelten natürliche Personen, die noch nicht identifiziert sind, **aber mit einem vernünftigen Aufwand identifiziert** werden können, d.h. wenn verschiedene Daten auf eine Weise zusammengeführt werden, dass aus dem Ergebnis ablesbar ist, **was für eine Person gemeint ist**» (N 12).

**merke:**

Tauschen Behörden ausserhalb von Justizverfahren Informationen zu einer Person aus, sind die Vorgaben des Datenschutzrechts zu beachten.

• **Keine Anwendbarkeit des KDSG auf die Weitergabe von Sachinformationen**

Behörden tauschen nicht nur Informationen zu Personen untereinander aus. Auf die Weitergabe reiner Sachinformationen und anonymisierter Angaben, bei denen ein Rückschluss auf die betroffenen Personen ausgeschlossen ist, findet das Datenschutzrecht keine Anwendung. Die Weitergabe solcher Informationen ist in der Regel rechtlich unproblematisch. Entgegenstehen können der Weitergabe reiner Sachinformationen aber ausnahmsweise öffentliche Geheimhaltungsinteressen.

Beispiel: Die Kantonspolizei wird ihre Einsatzstrategie bei sicherheitspolizeilichen Ereignissen möglichst geheim behalten wollen. Dies kann es rechtfertigen, dass sie kommunalen Behörden keine diesbezüglichen Informationen zukommen lässt. Art. Art. 144 Abs. 1 PolG gewährt den kommunalen Polizeiorganen keinen Anspruch auf Bekanntgabe entsprechender Informationen.

Auch Sachinformationen stellen aber Personendaten im Sinne von Art. 2 Abs.1 KDSG dar, wenn sie mit einer konkreten Person in Verbindung gebracht werden können. Dies ist namentlich dann der Fall, wenn eine Sache in einem amtlichen Register geführt wird (z.B. Grundstücke und immatrikulierte Fahrzeuge).

## 1.2 Die Vorgaben des KDSG für den behördlichen Informationsaustausch

Das KDSG enthält neben allgemeinen Regeln zur Datenbearbeitung in Art. 10 eine besondere Bestimmung zur Weitergabe von Personendaten unter Behörden:

Art. 10 Bekanntgabe an Behörden

<sup>1</sup> Personendaten werden einer anderen Behörde bekanntgegeben, wenn

- a die verantwortliche Behörde zur Erfüllung ihrer Aufgabe gesetzlich dazu verpflichtet oder ermächtigt ist, oder
- b die Behörde, die Personendaten verlangt, nachweist, dass sie zu deren Bearbeitung gesetzlich befugt ist und keine Geheimhaltungspflicht entgegensteht, oder
- c trotz Unvereinbarkeit der Zwecke die betroffene Person ausdrücklich zugestimmt hat oder es in ihrem Interesse liegt.

<sup>2</sup> Die Einwohnerkontrolle gewährt zu amtlichen Zwecken Einsicht in das Register der Niedergelassenen und Aufenthalter und erteilt Auskunft.

Das KDSG sieht also die Weitergabe von Personendaten von einer Behörde an eine andere Behörde ausdrücklich vor. Es steht somit dem behördlichen Informationsaustausch keineswegs grundsätzlich im Weg. Auf die rechtliche Tragweite von Art. 10 KDSG ist später einzugehen.

**merke:**

Das KDSG regelt den Datenaustausch unter Behörden, es verhindert ihn nicht.

Da die Weitergabe von Informationen mit Bezug zu einer Person immer auch eine Datenbearbeitung darstellt, sind neben den Vorgaben von Art. 10 KDSG auch die folgenden allgemeinen Grundsätze des KDSG zu beachten:

- **Zusammenhang zwischen Informationsbearbeitung und öffentlicher Aufgabe**

Das Beschaffen und Verwalten von Daten muss immer in Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe stehen. Dies bringt Art. 5 Abs. 1 KDSG zum Ausdruck, wonach Personendaten nur bearbeitet werden dürfen, wenn „das Gesetz“ ausdrücklich dazu ermächtigt (womit die Datenbearbeitung zur gesetzlich erlaubten Aufgabe wird) oder wenn das Bearbeiten der „Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe“ dient. Das Erfordernis eines Zusammenhangs zwischen Datenbearbeitung und Aufgabenerfüllung ergibt sich im Übrigen auch ausserhalb des Anwendungsbereichs des KDSG aus dem in Art. 13 Abs. 2 BV und Art. 18 KV verankerten Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung.

Ohne einen solchen Zusammenhang zu einer öffentlichen Aufgabe ist eine Datenbearbeitung grundsätzlich unzulässig. Daraus ergibt sich das Folgende:

- Will eine Behörde Informationen zu einer Person beschaffen, muss sie sich selbst im Klaren darüber sein, welcher öffentlichen Aufgabe diese Informationsbeschaffung dient. Ein Beschaffen „auf Vorrat“, ohne dass klar wäre, welcher Aufgabe diese Information dient, ist unzulässig.

Beispiel: Eine Gemeinde darf nicht Informationen über Vorstrafen von Einwohnerinnen und Einwohnern sammeln, wenn nicht klar ist, welcher Aufgabe diese Informationen dienen sollen. Zulässig wäre das Beschaffen von Informationen über Vorstrafen aber etwa im Hinblick auf ein Einbürgerungsverfahren.

- Werden Informationen an eine Behörde gemeldet, die für die gesetzlichen Aufgaben dieser Behörde unerheblich sind, dürfen diese Informationen nicht gespeichert werden.

Beispiel: Gemeinden werden gelegentlich mit Nachbarstreitigkeiten konfrontiert, welche eindeutig in die Zuständigkeit der Zivilgerichtsbarkeit fallen (z.B. belästigende Geruchsimmissionen bei Verwendung eines Grills, Herrchen lässt seinen Hund die Notdurft auf dem Grundstück des Nachbarn verrichten). Die Gemeinde darf solche Informationen nicht speichern oder weiterbearbeiten.

**merke:**

Immer dann, wenn Daten an eine falsche (weil unzuständige) Behörde weitergegeben werden, hat diese Behörde die ihr zugegangenen Daten zu vernichten, da ihr die gesetzliche Ermächtigung zur (weiteren) Bearbeitung dieser Daten fehlt.

➤ **Bedeutung der Zweckbindung der Datenbearbeitung für den behördlichen Informationsaustausch**

Mit der Bindung der Datenbearbeitung an eine gesetzliche Aufgabe verknüpft ist der in Art. 5 Abs. 2 und 4 KDSG verankerte Grundsatz der Zweckbindung der Datenbearbeitung. Nach diesem Grundsatz muss der Zweck der Datenbearbeitung gesetzlich bestimmt sein. Personendaten dürfen nicht für Zwecke bearbeitet werden, die nach Treu und Glauben mit dem Zweck unvereinbar sind, für den sie ursprünglich beschafft oder der Behörde bekanntgegeben worden sind.

Der Grundsatz der Zweckbindung der Datenbearbeitung gilt allerdings nicht absolut, sondern wird durch verschiedene gesetzliche Regelungen relativiert. Insbesondere stellt auch die Möglichkeit der Weitergabe von Personendaten unter Behörden gemäss Art. 10 KDSG eine Ausnahme vom Grundsatz der Zweckbindung dar.

**merke:**

Der zulässige Daten- und Informationsaustausch unter Behörden stellt eine Ausnahme vom Grundsatz der Zweckbindung der Datenbearbeitung dar.

Weitere Ausnahmen von der Zweckbindung der Datenbearbeitung stellen etwa die Bekanntgabe von Informationen durch die Einwohnerkontrolle gemäss Art. 12 KDSG und die Bearbeitung von Personendaten für Forschung, Praxisbildung, Statistik und Planung dar.

➤ **Besondere Restriktionen für den Austausch besonders schützenswerter Personendaten**

Das KDSG unterscheidet zwischen Personendaten im Allgemeinen und besonders schützenswerten Personendaten. Der Austausch besonders schützenswerter Personendaten unter Behörden unterliegt besonderen Restriktionen. So ist eine Beschaffung besonders schützenswerter Personendaten nur zulässig, wenn ein Gesetz oder ein Reglement sie *klar* vorsieht, wenn die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe die Datenbeschaffung zwingend erforderlich macht oder wenn die betroffene Person ausdrücklich zugestimmt hat.

Nach Art. 3 KDSG sind besonders schützenswerte Personendaten Angaben über:

- Die religiöse, weltanschauliche oder politische Ansicht, Zugehörigkeit und Betätigung sowie die Rassenzugehörigkeit.

Vgl. dazu den Entscheid des Berner Verwaltungsgerichts VGE 100.2007.23150 vom 22. September 2008, publiziert in BVR 2009, S. 49, wonach der Begriff der politischen Ansichten einschränkend zu verstehen ist und nicht die Einstellung zu jeglicher staatlichen Tätigkeit, sondern die „politische Grundhaltung“ gemeint ist.

- Den persönlichen Geheimbereich, insbesondere den seelischen, geistigen oder körperlichen Zustand.

Darunter fallen insbesondere ärztliche Diagnosen, wie sie namentlich in Akten der Invalidenversicherung regelmässig enthalten sind.

- Massnahmen der sozialen Hilfe oder fürsorgerischen Betreuung.

Damit stellen die Informationen der Sozialhilfebehörden besonders schützenswerte Personendaten dar.

- Polizeiliche Ermittlungen, Strafverfahren, Straftaten und die dafür verhängten Strafen oder Massnahmen.

➤ **Regelung und Organisation des Zugriffs auf behördeneigene Daten als Voraussetzung für einen funktionierenden Datenaustausch**

Voraussetzung für die Weitergabe von Informationen ist selbstverständlich das Wissen einer Behörde, dass sie über Information mit bestimmtem Inhalt verfügt. Eine Information kann zudem – ebenso selbstverständlich – nur weitergegeben werden, wenn diese Behörde auch tatsächlich Zugriff auf die bei ihr vorhandenen Informationen hat.

Beispiel: Regierungsstatthalterämter erhalten regelmässig Schmähbrieve von „querulatorischen“ Bürgern, die sich über „den Staat“ ärgern. Mangels eines konkreten Bezugs zu einem laufenden Verfahren werden diese normalerweise nicht als Geschäft erfasst. Da keine entsprechende Rechtsgrundlage besteht, ist es im Übrigen auch rechtlich unzulässig, eine „Querulanten-Datenbank“ zu errichten. Dies führt dazu, dass solche Zuschriften mit dem Zeitverlauf aus dem Gedächtnis verschwinden. Je nach Form der Ablage bzw. Aufbewahrung solcher „querulatorischer Eingaben“ fehlte es zudem an der Möglichkeit, mit verhältnismässigem Aufwand auf diese zuzugreifen.

Eine optimale Weitergabe von Informationen setzt damit die möglichst systematische Verwaltung der vorhandenen Daten voraus. Eine systematische Ablage der Informationen über eine Person ist vor diesem Hintergrund jedenfalls dann grundsätzlich wünschenswert, wenn diese Informationen auch für eine andere Stelle von Bedeutung sein können. Es gilt aber zu beachten, dass einer solchen systematischen Ablage von Informationen rechtlich klare Grenzen gesetzt sind:

- Werden Personendaten systematisch verwaltet, so dürfte in der Regel eine Datensammlung im Sinne von Art. 2 Abs. 2 KDSG vorliegen:

„Als Datensammlung gilt jeder Bestand von Personendaten, der so aufgebaut ist, dass die Daten nach den betroffenen Personen erschliessbar sind.“

Ein Bestand von Daten ist verhältnismässig rasch als Datensammlung in diesem Sinn zu qualifizieren. Voraussetzung für diese Qualifikation ist einerseits, dass der Datenbestand Informationen über mehr als eine Person enthält, d.h. „auf mehr als eine Person Bezug nimmt“, und andererseits die Erschliessbarkeit der Informationen nach betroffenen Personen. Die Erschliessbarkeit ist auch dann gegeben, wenn der Zugriff auf die Angaben zu einer Person nur über eine Hilfsdatei möglich ist (z.B. eine nach Namen geordnete Aufbewahrungsliste). Wie der Bezug zur betroffenen Person hergestellt wird, ist ohne Bedeutung. Die Zuordnung kann auf verschiedene Arten erfolgen, namentlich auch durch einen „Schlüssel“ wie AHV-Nummer, Aktenzeichen, Kundennummer und anderes mehr. Wo die Zuordnung nur mit unverhältnismässig grossem Aufwand möglich ist, liegt keine Datensammlung vor.

- Datensammlungen sind in das kantonale oder kommunale Register der Datensammlungen aufzunehmen, sofern die betreffenden Personendaten nicht nur kurzfristig, d.h. während höchstens zweier Jahre, bearbeitet werden (Art. 18 KDSG; Art. 10 Bst. a DSV). Die Registrierung dient den betroffenen Personen zur Geltendmachung ihrer Rechte, namentlich des Rechts auf Auskunft und Einsicht, auf Berichtigung oder Vernichtung unrichtiger oder unnötiger Daten und auf Sperrung. Das Register enthält dementsprechend für jede Datensammlung die Rechtsgrundlagen (Art. 18 Abs. 2 Bst. a KDSG). Bearbeiten mehrere Behörden Personendaten einer Datensammlung, ist zudem eine Stelle zu bezeichnen, die für den Datenschutz insgesamt sorgt (Art. 8 Abs. 2 KDSG).
- Systematisch erfasste Daten dürfen grundsätzlich nur so lange aufbewahrt werden, als sie benötigt werden; anschliessend sind sie zu vernichten (Art. 19 Abs. 1 KDSG). „Benötigt“ bezieht sich dabei auf den Zweck, für welche die Daten beschafft wurden und damit auf die Aufgaben der Behörde, bei welcher die Daten vorliegen. Da das Zurverfügungstellen bzw. Weitergeben von Daten an andere Behörden in der Regel nicht zum gesetzlich vorgesehenen Zweck der Beschaffung von Informationen gehört, dürfen Daten auch nicht (einzig) mit dem Ziel der Weitergabe aufbewahrt werden.

Beispiel: Der kommunale Sozialdienst bearbeitet Daten mit dem Zweck, einer Person die gesetzmässige Sozialhilfe zukommen zu lassen. Bezieht eine Person keine Sozialhilfe mehr (und macht sie auch keine solchen Ansprüche geltend), werden die Daten vom Sozialdienst nicht mehr „benötigt“. Das Dossier ist nach Ablauf der vorgeschriebenen Aufbewahrungsfrist (in der Regel 10 Jahre nach Einstellung der Sozialhilfeleistung; vgl. ArchDV Gemeinden Anhang 1 Ziff. 6.2) zu vernichten. Ein Aufbewahren dieser Daten z.B. zuhanden der Fremdenpolizeibehörden ist nicht zulässig.

## B.2 Verhältnis des KDSG zur Sachgesetzgebung

### 2.1 Allgemeines und besonderes Datenschutzrecht

Das KDSG regelt den Austausch von Personendaten nicht abschliessend. Es ist vielmehr immer in Zusammenhang mit der Sachgesetzgebung zu lesen und zu verstehen.

Im Zusammenspiel zwischen dem KDSG und der Sachgesetzgebung zeigt sich die Bedeutung des Datenschutzrechts als Querschnittsmaterie: Überall wo Behörden Personendaten austauschen, ist das Datenschutzrecht zu beachten, wobei sich die rechtliche Zulässigkeit der Datenweitergabe immer nur mit Blick auf das Spezialgesetz (PolG, StG, SHG, VSG etc.) beurteilen lässt.

**merke:**

Die Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit der konkreten Datenbearbeitung ergibt sich aus dem Zusammenspiel des (allgemeinen) Datenschutzrechts und (besonderen) Sachgesetzen.

Es hat sich eingebürgert, die allgemeinen Bestimmungen der datenschutzrechtlichen Erlasse als „allgemeines Datenschutzrecht“ und die datenschutzrechtlichen Bestimmungen in den Sacherlassen als „besonderes Datenschutzrecht“ zu bezeichnen.

### 2.2 Kein Erfordernis einer sachgesetzlichen Grundlage für den Informationsaustausch unter Behörden

Entsprechend seinem Zweck, Personen vor missbräuchlicher Datenbearbeitung durch Behörden zu schützen (Art. 1 KDSG), wirkt sich das KDSG tendenziell hemmend auf den behördlichen Informationsaustausch aus. Den im vorgegebenen Rahmen erwünschten Datenaustausch sicherzustellen, ist grundsätzlich Sache der Sachgesetzgebung und – wo die Gesetzgebung Ermessensspielräume belässt – der rechtsanwendenden Behörden. Dies bedeutet aber nicht, dass die Informationsweitergabe unter Behörden ausgeschlossen ist, wenn sich die Sachgesetzgebung zum Informationsaustausch unter Behörden ausschweigt.

Das KDSG unterscheidet für die Zulässigkeit des Datenaustauschs unter Behörden danach, ob Informationen auf Anfrage (siehe dazu Teil C.1) oder auf eigene Initiative hin („spontan“; siehe dazu Teil C.2) weitergegeben werden. Für den ersten Fall geht das Gesetz von einem sog. „gesetzlichen Aufgaben-Befugnis-Schluss“ aus: Das KDSG knüpft die Zulässigkeit einer Datenweitergabe an die gesetzliche Grundlage für die Aufgabe, zu deren Zweck um Weitergabe von Informationen ersucht wird.

Vgl. dazu das Urteil des Bundesgerichts 2C\_171/2016 vom 25. August 2016, E. 3.2.1. Gestützt auf ihren in der Schweiz bewilligungspflichtigen Aufenthalt muss die ausländische Person damit rechnen, dass die hierfür wesentlichen, von anderen Behörden zulässigerweise erhobenen Daten zur Erfüllung ihrer Aufgaben amtshilfweise an die Ausländerbehörden weitergegeben werden, ohne dass hierin eine zweckwidrige Verwendung oder eine Diskriminierung gegenüber Schweizer Bürgern liegen würde.

Für die Zulässigkeit der Weitergabe von Informationen unter Behörden auf Anfrage reicht es damit aus, wenn die gesetzliche Aufgabe einer Behörde klar definiert ist. Freilich ist es im Sinne der Klarheit wünschenswert, wenn die Sachgesetzgebung explizite Bestimmungen zur Datenweitergabe auf Anfrage enthält. Erforderlich ist dies aber nicht.

Beispiel: Das revidierte SHG enthält in Art. 57b f. ausführliche Bestimmungen zum Datenaustausch der Sozialhilfebehörden mit anderen Verwaltungsstellen. Darin wird auch die Informationsweitergabe auf Anfrage geregelt.

Die Erteilung von Spontanauskünften ist nach Art. 10 Abs. 1 Bst. a KDSG demgegenüber nur zulässig, wenn die eigene Aufgabe der bekanntgebenden Behörde dies erforderlich macht oder wenn dies in der Sachgesetzgebung so vorgesehen ist. Damit Informationen durch spontane Meldungen zur Behörde gelangen können, für deren Aufgabenerfüllung diese relevant ist, bedarf es damit in aller Regel einer Grundlage im Sachgesetz.

Siehe dazu auch die Ausführungen unter C.2.

## **2.3 Das Informationsgesetz im Besonderen**

Das IMG regelt die Information der Öffentlichkeit über die Tätigkeit der kantonalen und kommunalen Behörden und der Landeskirchen, die Kommunikation mit der Bevölkerung, das Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen, die Medienförderung sowie die Förderung der Medienkompetenz und der politischen Bildung (Art. 1 IMG). Es geht dabei vom so genannten „Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt“ aus, wonach Akten der Verwaltung grundsätzlich öffentlich zugänglich zu machen sind, soweit nicht öffentliche oder private Geheimhaltungsinteressen entgegenstehen. Solche privaten Geheimhaltungsinteressen bestehen namentlich dann, wenn Personendaten, insbesondere besonders schützenswerte Personendaten, betroffen sind. Untersagt das KDSG eine Datenbekanntgabe, darf die Information somit nicht unter Berufung auf das Transparenzgebot des IMG weitergegeben werden.

Das IMG kann aber eine spezialgesetzliche Grundlage im Sinne von Art. 5 und 6 KDSG – und damit materielles Datenschutzrecht – darstellen. Dies gilt beispielsweise für Art. 25 Abs. 1 IMG, wonach die Kantonspolizei die Öffentlichkeit über Vorfälle informiert, deren unverzügliche Bekanntgabe im öffentlichen Interesse geboten ist.

Das IMG regelt die Information der Öffentlichkeit und nicht den Informationsaustausch unter Behörden. Auch Behörden können sich aber gegenüber anderen Behörden darauf berufen, dass gewisse Informationen nach den Vorgaben des IMG öffentlich zugänglich zu machen sind.

Beispiel: Hat eine kantonale Stelle ein Gutachten zur Integration jugendlicher Ausländer und Ausländerinnen in Agglomerationen erstellen lassen, so können auch interessierte Gemeinden gestützt auf Art. 20 IMG die Einsicht in das Gutachten verlangen.

## **B.3 Verhältnis des KDSG zu den Verfahrenserlassen**

### **3.1 Keine Anwendung des KDSG auf die Weitergabe von Informationen aus einem hängigen Justizverfahren**

Keine Anwendung findet das KDSG nach Art. 4 Abs. 2 Bst. c auf hängige Verfahren der Zivil- und Strafrechtspflege sowie auf hängige Verfahren der Verwaltungsjustiz (strittige Verwaltungsrechtspflege). Für die Behörden, welche entsprechende Verfahren leiten (dies sind regelmässige Gerichte, bei erstinstanzlichen Verwaltungsjustizverfahren aber auch Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter sowie kantonale Direktionen) sind für den

Datenaustausch die anwendbaren Verfahrenserlasse, das heisst die eidgenössische Zivilprozessordnung (ZPO), die eidgenössische Strafprozessordnung (StPO), die eidgenössische Jugendstrafprozessordnung (JStPO) oder das kantonale Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG) massgebend.

**merke:**

In hängigen Zivil- und Strafverfahren kommt das KDSG nicht zur Anwendung. Im Bereich der Verwaltungsrechtspflege findet es in hängigen Beschwerdeverfahren keine Anwendung.

### 3.2 Anwendung des KDSG auf die Weitergabe von Informationen für ein Verfahren

Sind Daten von einer nicht am Verfahren beteiligten Behörde für ein hängiges Justizverfahren bekannt zu geben, findet das KDSG Anwendung. Dies bedeutet, dass die um Informationen ersuchte Behörde zu prüfen hat, ob die Weitergabe nach dem KDSG zulässig ist. Häufig wird sich die Berechtigung bzw. in der Regel sogar die Pflicht zur Weitergabe der verlangten oder gewünschten Information für das Verfahren aus dem Beweisrecht des einschlägigen Verfahrenserlasses ergeben.

Beispiel: Im Rahmen eines Strafverfahrens ersucht die Staatsanwaltschaft beim Sozialdienst um Auskunft betreffend erbrachte Hilfeleistungen. Für die Staatsanwaltschaft ist das KDSG zwar nicht anwendbar, wohl aber für den Sozialdienst. Dieser darf die ersuchten Angaben nur weitergeben, wenn dies gestützt auf das KDSG zulässig ist. Die Zulässigkeit nach KDSG ergibt sich in diesem Fall freilich gerade aus dem Strafprozessrecht, welches als gesetzliche Grundlage für die Informationsweitergabe dient. Das Beispiel zeigt damit auch das Zusammenwirken zwischen allgemeinem und besonderem Datenschutzrecht.

### 3.3 Anwendung des KDSG auf noch nicht eröffnete oder abgeschlossene Justizverfahren

Sind Justizverfahren noch nicht eröffnet oder abgeschlossen, findet das KDSG Anwendung. Während der erste Fall ohne praktische Relevanz ist (Justizbehörden dürften vor der Eröffnung von Verfahren kaum über relevante Informationen verfügen), ist der zweite Fall namentlich bei Ersuchen um Herausgabe von Urteilen von Bedeutung. Dabei ist zu beachten, dass die Eröffnung und Mitteilung von Urteilen noch zum Justizverfahren zählt. Ein Justizverfahren ist erst mit der Rechtskraft des Entscheides – also wenn die Rechtsmittelfrist abgelaufen ist – abgeschlossen.

**merke:**

Die Eröffnung und Mitteilung von Urteilen richtet sich nach dem einschlägigen Verfahrensrecht. Behördliche Ersuchen um Herausgabe rechtskräftiger Urteile sind demgegenüber (in allen Rechtsgebieten) nach dem KDSG zu beurteilen.

Beispiel: Der leerstehende und renovationsbedürftige Gasthof Löwen in der Gemeinde X wird von einem unbekanntem Wirt aus dem Oberland erworben. Im Dorf kursieren Gerüchte, der Wirt habe sich an seiner früheren Wirkungsstätte wegen eventualvorsätzlicher Körperverletzung durch Abgabe verdorbener Speisen strafbar gemacht. Der Regierungstatthalter, der für die Erteilung der Gastgewerbebewilligung und zur Beurteilung des eingereichten Baugesuchs zuständig ist, will abklären, ob dies stimmt. Ist ein Strafverfahren noch hängig, so beurteilt sich die Zulässigkeit der Informationsweitergabe nach der Strafprozessordnung, wobei die Staatsanwaltschaft eine Abwägung der Interessen, die für und die gegen die Informationsweitergabe sprechen, vorzunehmen hat. Ist demgegenüber das Verfahren abge-

geschlossen, hat das Regionalgericht gestützt auf das KDSG zu prüfen, ob das Urteil an den Regierungsstatthalter herausgegeben werden kann. Wurde das Strafverfahren durch (unangefochtenes) Strafbefehl erledigt, bleibt die Zuständigkeit zur Behandlung der Anfrage bei der Staatsanwaltschaft; massgebend ist dann aber das KDSG.

### **3.4. Anwendung des KDSG im Rahmen von Verwaltungsverfahren**

Im Verwaltungsverfahren (Verfahren auf Erlass einer Verfügung) findet das KDSG Anwendung. Die datenschutzrechtlichen Regelungen treten also im Bereich der nicht strittigen Verwaltungsrechtspflege als auch im streitigen baurechtlichen Einspracheverfahren neben die Bestimmungen des VRPG. Das KDSG setzt der Informationsweitergabe im Rahmen von Verwaltungsverfahren damit Grenzen. Umgekehrt ergibt sich aus den verfahrensrechtlichen Bestimmungen mitunter gerade die Befugnis zur Datenbearbeitung, weil diese eine gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung im Sinne des KDSG darstellen.

Das Bundesgericht hat mit dem Entscheid 2A.692/2006 vom 1. Februar 2007, E. 4.2.3, erkannt, dass die verfahrensrechtliche Pflicht zur Sachverhaltserhebung von Amtes wegen die datenschutzrechtliche Befugnis zur Beschaffung von rechtserheblichen Informationen bei anderen Behörden miteinschliesst.

### **3.5. Datenschutzbestimmungen in den Verfahrenserlassen**

Verfahrenserlasse sind auf das Zusammenwirken der Verfahrensbeteiligten (der „Parteien“) und der rechtsprechenden Behörde ausgerichtet. Im Zentrum steht der „richtige Entscheid“ im hängigen Verfahren.

Zur Verdeutlichung: Die ZPO kennt ausführliche Bestimmungen zum Beweisrecht, welche im Detail vorgeben, wie das Gericht den rechtserheblichen Sachverhalt feststellt. Es regelt auch die Mitwirkung anderer Behörden. Nicht geregelt ist demgegenüber die Weitergabe von Informationen durch das Gericht an Personen bzw. Behörden, welche nicht am Prozess beteiligt sind.

Ob Tatsachen, die in einem bestimmten Verfahren erstellt werden, auch für weitere Behörden von Bedeutung sind, ist keine typische Verfahrensrechtsfrage. Die ZPO und das VRPG äussern sich kaum dazu, ob solche Informationen weitergegeben werden dürfen und in welchen Fällen ein fachübergreifendes Zusammenwirken unterschiedlicher Behörden erlaubt ist (siehe aber immerhin Art. 10 Abs. 1 VRPG, der die Verwaltungs- und Verwaltungsjustizbehörden zur gegenseitigen Rechtshilfe verpflichtet oder Art. 240 ZPO, wonach der Entscheid Behörden und betroffenen Dritten mitgeteilt oder veröffentlicht wird, sofern es das Gesetz vorsieht oder es der Vollstreckung dient).

Vergleichsweise detaillierte Bestimmungen zur Informationsweitergabe finden sich im Strafprozessrecht. Dieses zeichnet sich durch eine Geheimhaltungspflicht für alle Mitglieder und Mitarbeitenden der Strafbehörden hinsichtlich der Tatsachen, die ihnen in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit zur Kenntnis gelangt sind, aus (Art. 73 StPO; für den Bereich des Jugendstrafrechts Art. 73 StPO i. V. m. Art. 3 JStPO).

## B.4 Rechtsetzungskompetenz der Gemeinden

### 4.1 Grundsätzliches zur Rechtsetzungskompetenz der Gemeinden

Die bundesstaatliche und kantonbernische Kompetenzaufteilung sehen vor, dass die Gemeinden Recht setzen dürfen, wenn Bund und Kanton eine Materie nicht oder nicht abschliessend geregelt haben. Nur da, wo das übergeordnete Recht eine umfassende und abschliessende Regelung enthält, sind kommunale Bestimmungen unzulässig.

Im Bereich des allgemeinen Datenschutzrechts kommt den Gemeinden im Hinblick auf den behördlichen Informationsaustausch indessen wenig Regelungsspielraum zu. In Frage kommen, abgesehen von organisationsrechtlichen Bestimmungen über die Zuständigkeit, praktisch nur Regelungen zum Abrufverfahren (siehe dazu C.3), die aber den verfassungsrechtlichen Vorgaben genügen müssen. Es erscheint deshalb nicht angezeigt, dass die Gemeinden allgemeine Datenschutzbestimmungen erlassen.

Weiter geht die Rechtsetzungskompetenz der Gemeinden im Bereich des besonderen Datenschutzrechts. Zu unterscheiden ist dabei, ob es sich um Daten handelt, welche die Gemeinde in Erfüllung einer selbstgewählten Aufgabe beschafft (siehe sogleich 4.2), oder um Informationen, welche der Gemeinde in Erfüllung einer (vom Kanton) übertragenen Aufgabe vorliegen (4.3).

### 4.2 Selbstgewählte Aufgaben

Beschliesst eine Gemeinde, eine Tätigkeit im Sinne einer selbstgewählten Aufgabe an die Hand zu nehmen, kann sie auch regeln, ob die bei Ausübung dieser Tätigkeit erlangten Daten einer besonderen Geheimhaltungspflicht unterstehen und an wen diese Daten spontan gemeldet werden dürfen oder müssen.

Beispiele:

- Wenn die Gemeinde X. einen Jugendraum im Sinne einer selbst gewählten Aufgabe führt, kann sie auch vorschreiben, dass Informationen über Verfehlungen im Jugendraum spontan der Schule mitgeteilt werden.
- Führt die Gemeinde Y einen Beratungsdienst für alleinerziehende Eltern, kann sie bestimmen, dass die Angestellten über Informationen, die sie in Ausübung ihrer Tätigkeit erlangen, einer besonderen Geheimhaltungspflicht unterstehen.

### 4.3 Übertragene Aufgaben

Handelt die Gemeinde in Erfüllung einer übertragenen Aufgabe, ist es grundsätzlich auch der übergeordnete Sacherlass, der (zum KDSG ergänzende) Vorgaben zum Umgang mit den erlangten Daten macht. Das übergeordnete Recht kann namentlich Daten einer besonderen Geheimhaltungspflicht unterstellen oder Spontanmeldungen vorsehen. Dies bedeutet aber nicht, dass kommunales Recht in diesen Bereichen grundsätzlich ausgeschlossen wäre. Enthält das übergeordnete Recht keine oder keine abschliessende Regelung über die Datenweitergabe, dürfen die Gemeinden Bestimmungen zum behördlichen Datenaustausch im Rahmen der Erfüllung der übertragenen Aufgabe erlassen.

Beispiele: Die Volksschulen der Gemeinden erfüllen eine übertragene Aufgabe. Das VSG enthält in Art. 73 Abs. 3 besondere Datenschutzbestimmungen zum Austausch von Personendaten unter Schulbehörden. Diese Regelung ist

aber nicht abschliessend. Die Gemeinden könnten in einem kommunalen Erlass weitere Bestimmungen zum behördlichen Informationsaustausch vorsehen. Denkbar wäre beispielsweise eine Pflicht zur Spontanmeldung von Disziplinar-massnahmen gemäss Art. 28 VSG an die Leitung des durch die Gemeinde geführten Jugendraums.

Sieht das übergeordnete Recht eine besondere Geheimhaltungspflicht vor, lässt sich diese aber nicht durch einen Erlass auf kommunaler Stufe „aushebeln“.

Beispiel: Das SHG unterstellt Daten, die Behörden in Erfüllung des Gesetzes erlangen, einer besonderen Geheimhaltungspflicht. Die Weitergabe solcher Daten an die Volksschulbehörden ist im SHG nicht geregelt. Die Gemeinde kann nicht selbst eine Rechtsgrundlage schaffen, welche die Weitergabe von Sozialhilfedaten an Schulbehörden im Einzelfall zulässt.

## C. Typologie des behördlichen Informationsaustauschs

Informationen können in verschiedenen Formen unter Behörden ausgetauscht werden. Folgende Formen können unterschieden werden:

- **Weitergabe von Informationen auf Anfrage / Auskunftersuchen**  
Eine Behörde fragt bei einer anderen Behörde nach, ob sie über bestimmte Informationen verfügt bzw. sie ersucht um Weitergabe von Informationen, von denen sie weiss, dass sie bei der angefragten Stelle vorliegen.  
→ Siehe Kapitel C.1.
- **Spontanmeldung von Informationen**  
Eine Behörde leitet von sich aus Informationen an eine andere Behörde weiter, damit diese aufgrund dieser Information tätig werden kann.  
→ Siehe Kapitel C.2.
- **Zentrale Datensammlung und -verwaltung / Abrufverfahren**  
Mehrere Behörden nehmen direkt Zugriff auf zentral gesammelte und verwaltete Informationen. Diese Informationen können von mehreren oder auch nur von einer Behörde ins System eingegeben worden sein.  
→ Siehe Kapitel C.3.
- **Fachübergreifende Zusammenarbeit an einem Fall**  
Bei der fachübergreifenden Zusammenarbeit an einem Fall wird unter den beteiligten Behörden eine Vielzahl von Informationen auf Anfrage hin und spontan ausgetauscht. Die Zusammenarbeit von Behörden ist damit eigentlich kein eigener Typus der Informationsweitergabe. Da die fachübergreifende Zusammenarbeit in der Praxis aber nur funktionieren kann, wenn Informationen frei – und damit unabhängig von den Vorgaben für die Weitergabe auf Anfrage und die Spontanmeldung – ausgetauscht werden können, wird diese Form des Informationsaustauschs im Folgenden gesondert erörtert.  
→ Siehe Kapitel C.4.

## C.1 Weitergabe von Informationen auf Anfrage / Auskunftersuchen

### Beispiel zur Einführung

Der Sozialdienst hegt Zweifel, ob die Angaben eines Gesuchstellers über seine Vermögensverhältnisse korrekt sind. Er ersucht deshalb die Steuerbehörde schriftlich um Auskunft über das steuerbare Vermögen. Weiter fragt er mündlich bei der Gemeindeschreiberin der Wohngemeinde – zu dem ein „guter Draht“ besteht – nach, ob dieser über nützliche Informationen zum Gesuchsteller verfüge.

### 1.1. Weitergabe von Informationen auf Anfrage als Regelfall

Es entspricht einem allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsatz, dass die Behörde, die für eine Aufgabe zuständig ist, auch die Verantwortung für die Erhebung des massgebenden Sachverhalts und die Anwendung der massgebenden rechtlichen Vorschriften trägt. Aus diesem Grundsatz folgt, dass die Beschaffung von Personendaten und anderen Informationen grundsätzlich der Behörde obliegt, welche eine Aufgabe zu erfüllen hat. Eine Verwaltungsstelle kann also nicht darauf vertrauen, dass ihr andere Stellen die für die Erfüllung ihrer Aufgaben wesentlichen Informationen ohne ihr Zutun übermitteln. Vielmehr muss sie sich selbst aktiv dort nach Informationen erkundigen, wo sie für ihre Aufgabenerfüllung relevante Informationen vermutet.

Beispiel: Hegt eine Gemeinde im Rahmen eines Submissionsverfahrens den Verdacht, eine Anbieterin sei wegen Schwarzarbeit verurteilt worden, muss sie sich selbst beim Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) erkundigen. Die Arbeitsmarktaufsichtsbehörden informieren nicht aus eigener Initiative alle öffentlichen Beschaffungsstellen.

#### merke:

Aus dem Grundsatz: „Wer eine öffentliche Aufgabe erfüllt, hat auch die dafür erforderlichen Informationen zu beschaffen“ ergibt sich, dass die Weitergabe von Informationen auf Anfrage der Normal- oder Regelfall des Informationsaustauschs unter Behörden darstellt.

Die Pflicht, die für die Beurteilung des Einzelfalls relevanten Informationen zu beschaffen, d.h. den Sachverhalt zu erheben, ergibt sich für Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahren auch aus dem Grundsatz der Sachverhaltsfeststellung von Amtes wegen (Art. 18 Abs. 1 VRPG). Dies darf freilich nicht zur Annahme verleiten, die Behörden hätten jeden erdenklichen Aufwand zu betreiben, um an (möglicherweise) relevante Informationen zu gelangen. Soweit Behörden keine Kenntnis von der Existenz bestimmter Informationen haben, steht ihnen vielmehr regelmässig ein erheblicher Ermessensspielraum in Bezug auf die Frage zu, in welchem Umfang sie Abklärungen vornehmen wollen. Häufig enthält auch die Sachgesetzgebung Vorgaben für die Beschaffung der zur Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe relevanten Informationen.

Im Rahmen förmlicher Verfahren (gemäss ZPO, StPO, JStPO oder VRPG) kommt den Beweisanträgen der Parteien erhebliche Bedeutung zu: Angebotene Beweise sind grundsätzlich abzunehmen, wenn sie zur Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts beitragen können.

## 1.2 Vor- und Nachteile der Informationsweitergabe auf Anfrage

Die Weitergabe von Informationen auf Anfrage ermöglicht eine *klare Abgrenzung der sachlichen Zuständigkeiten*. Es reicht aus, wenn sich eine Behörde um die ihr zugewiesenen Aufgaben kümmert. Ihr vorliegende Informationen muss eine Behörde in einem System, in welchem Informationen nur auf Anfrage weitergegeben werden, nur hinsichtlich der Relevanz für die eigenen Aufgaben prüfen. Der Frage, ob eine Information auch für weitere Stellen von Bedeutung sein könnte, muss sie nicht von sich aus nachgehen. Erst wenn sich eine Behörde mit einer Anfrage konfrontiert sieht, hat sie sich mit der Zulässigkeit der Informationsweitergabe auseinanderzusetzen.

**merke:**

Die Informationsweitergabe auf Anfrage gewährleistet eine klare Trennung der sachlichen Zuständigkeiten.

Die Informationsweitergabe auf Anfrage ist dann ein geeignetes und sinnvolles Mittel des Datenaustauschs, wenn eine Behörde weiss, bei welcher Stelle die für sie relevanten Daten vorliegen. Die Grenzen dieses Systems sind aber da erreicht, wo eine Behörde gar nicht weiss, dass überhaupt bzw. wo für ihre Aufgabenerfüllung relevante Informationen bei anderen Behörden vorliegen.

Beispiele:

Werden Polizeiorgane (des Kantons oder von Gemeinden) im Rahmen der Amts- oder Vollzugshilfe tätig, wissen sie nicht, ob die Person, gegen welche sich eine Handlung richtet, zuvor bei anderen Behörden durch die Androhung von Gewalt in Erscheinung getreten ist.

Die Baupolizeibehörden haben keine Kenntnis davon, ob eine Person bei der Steuerverwaltung Anlagekosten zum Abzug bringt, die mit einem baubewilligungspflichtigen Vorhaben zusammenhängen.

Nachteilig auf den Informationsaustausch auf Anfrage wirkt sich in der Praxis der Umstand aus, dass die Stelle, die um Auskunft ersucht wird, meistens kein eigenes Interesse an einer möglichst raschen und umfassenden Weitergabe von Informationen hat. Bisweilen befürchten angefragte Stellen auch haftungsrechtliche Konsequenzen wegen unzulässiger Datenweitergabe (Art. 25 KDSG) oder sogar ein Strafverfahren wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses (Art. 320 StGB). Ermessensspielräume werden deshalb mitunter zulasten der Informationsweitergabe und der öffentlichen Interessen an der korrekten Aufgabenerfüllung ausgenützt.

## 1.3 Form der Anfrage

### ➤ Grundsatz der Formfreiheit

Die Weitergabe von Informationen auf Anfrage ist an *keine bestimmte Form* gebunden. Es handelt sich nicht um ein förmliches Verwaltungsverfahren.

**merke:**

Ein Ersuchen um Informationsweitergabe stellt kein Verfahren gemäss dem VRPG dar. Dies hat namentlich zur Folge, dass einer betroffenen Person keine Verfahrensrechte – namentlich kein Anspruch auf rechtliches Gehör – zustehen.

Eine Behörde kann schriftlich, mündlich, telefonisch oder per E-Mail um bestimmte Informationen ersuchen. Ein Ersuchen per Telefon oder E-Mail dürfte insbesondere dann zweckmässig sein, wenn ein rasches Vorgehen angezeigt ist oder wenn bei einer Vielzahl von Stellen nachgefragt wird, ob zu einer Person bestimmte Informationen vorliegen. Umgekehrt bedeutet dies auch, dass die Stelle, die um Bekanntgabe einer Information ersucht wird, grundsätzlich nicht verlangen darf, dass die Anfrage in einer bestimmten Form (z.B. der Schriftform) erfolgt. Auch telefonische und mündliche Anfragen sind zu behandeln. Bei komplexen und zeitlich nicht sonderlich dringenden Anfragen ist es aus Gründen der Klarheit und Nachvollziehbarkeit aber angezeigt, die Anfrage schriftlich oder jedenfalls in Form einer E-Mail abzufassen.

**merke:**

Anfragen um Informationsweitergabe können schriftlich, per E-Mail oder auch mündlich erfolgen.

➤ **Datenschutzrechtliche Anforderungen bei der Verwendung elektronischer Kommunikationsformen**

Enthält bereits die Anfrage besonders schützenswerte Daten (z.B. die Erläuterung, dass mit der Anfrage die Rechtmässigkeit des Sozialhilfebezugs der betroffenen Person abgeklärt wird), ist eine unverschlüsselte Übertragung per Internet datenschutzrechtlich unzulässig. Entsprechend sind E-Mail-Anfragen, welche besonders schützenswerte Daten enthalten, zu verschlüsseln.

### 1.4 Adressat der Anfrage

Die Anfrage ist selbstredend an die Behörde zu richten, bei welcher die gewünschte Information vorliegt. In der Praxis ist nicht selten unklar, an welche Person oder Stelle innerhalb einer Verwaltungseinheit eine Anfrage zu richten ist. Die Zuständigkeit innerhalb einer Verwaltungseinheit ist, rein rechtlich betrachtet, allerdings nicht von Belang: Einer eingehenden Anfrage ist die gesetzliche Folge zu geben, unabhängig davon, an welche Person innerhalb einer Behörde sie gerichtet worden ist. Erachtet sich eine Person behördenintern als unzuständig, hat sie die Anfrage an die zuständige Stelle weiterzuleiten.

In der Praxis macht es aber bisweilen einen Unterschied, ob z.B. ein Sachbearbeiter oder eine Sachbearbeiterin oder der Rechtsdienst eines Amtes mit einer komplexen Anfrage angegangen wird. Ein mit Datenschutzfragen wenig vertrauter Sachbearbeiter oder wenig vertraute Sachbearbeiterin dürfte im Zweifel eher dazu neigen, sich auf eine bestehende Geheimhaltungspflicht oder das personalrechtliche Amtsgeheimnis zu berufen, auch wenn im konkreten Fall eine Datenweitergabe zulässig wäre.

**merke:**

Es empfiehlt sich, Ersuchen um Informationsweitergabe, welche den „courant normal“ einer Behörde übersteigen, an das Verwaltungskader oder (soweit bestehend) an den Rechtsdienst einer Amtsstelle zu richten.

## 1.5 Inhalt der Anfrage

### ➤ Darlegung der Berechtigung zur Datenbearbeitung

Die anfragende Behörde hat nach Art. 10 Abs. 1 Bst. b KDSG nachzuweisen, dass sie zur Bearbeitung der Daten gesetzlich befugt ist. Dazu wird sie regelmässig darlegen müssen, zu welchem Zweck sie um Weitergabe bestimmter Personendaten ersucht. De facto hat dies zur Folge, dass die angefragte Stelle zumindest in groben Zügen darüber informiert wird, dass ein bestimmtes Verfahren gegen eine Person läuft bzw. erwogen wird. Diese Information – die ihrerseits nichts anderes als eine Bekanntgabe von Personendaten im Sinne des KDSG darstellt – hat sich dabei auf das erforderliche Minimum zu beschränken. Die anfragende Stelle soll so viel sagen, dass die angefragte Stelle beurteilen kann, ob der Anfrage nachgekommen werden kann. Allenfalls hat die ersuchende Stelle Informationen nachzuliefern, sollte sich die angefragte Stelle ausser Lage sehen, die Begründetheit einer Anfrage anhand der vorgelegten Informationen zu prüfen.

Der Nachweis, dass sie zur Bearbeitung der Daten gesetzlich befugt ist, erbringt die anfragende Stelle regelmässig durch den Nachweis, dass die Voraussetzungen gemäss Art. 5 (betreffend Personendaten im Allgemeinen) bzw. Art. 6 KDSG (betreffend besonders schützenswerte Personendaten) erfüllt sind. Im besten Fall kann sie auf eine spezialgesetzliche Bestimmung verweisen, welche die Datenbeschaffung bei anderen Behörden explizit – und damit „klar“ im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. a KDSG – vorsieht.

Beispiel: Art. 155 Abs. 1 StG sieht vor, dass die Behörden des Kantons und der Gemeinden den Steuerbehörden auf Ersuchen hin kostenlos alle erforderlichen Auskünfte erteilen.

Fehlt eine solche explizite Bestimmung, hat die anfragende Stelle darzulegen, dass die Informationen der Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe dienen (betreffend Personendaten im Allgemeinen; Art. 5 Abs. 1 KDSG) bzw. zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe zwingend notwendig sind (betreffend besonders schützenswerte Personendaten; Art. 6 Abs. 1 Bst. b KDSG). Alternativ kann die anfragende Behörde auch eine ausdrückliche Zustimmung der betroffenen Person beibringen (Art. 6 Abs. 1 Bst. c KDSG). Eine solche Zustimmung ist in der Praxis am ehesten erhältlich, wenn die betroffene Person um eine Bewilligung ersucht und damit ein eigenes Interesse an der umfassenden Klärung des Sachverhalts hat.

Zudem hat die anfragende Stelle ihre Identität nachzuweisen. Die angefragte Stelle muss sich vergewissern können, dass es sich beim Antragsteller bzw. bei der Antragstellerin tatsächlich auch um die entsprechende Behörde handelt.

**merke:**

Mit dem Ersuchen um Informationsweitergabe hat die anfragende Stelle aufzuzeigen, dass die Datenbearbeitung im Sinne von Art. 5 bzw. 6 KDSG zulässig ist.

### ➤ Hinweis zur „Notwendigkeit“ der Datenbearbeitung

In terminologischer Hinsicht fällt auf, dass Art. 5 Abs. 3 KDSG die Datenbearbeitung als zulässig erklärt, sofern diese „notwendig“ ist, wogegen Art. 6 Abs. 1 Bst. b KDSG verlangt, dass die Aufgabenerfüllung die Bearbeitung „zwingend erfordert“. Art. 6 Abs. 1 Bst. b KDSG

nimmt somit die gesetzlich umschriebene Aufgabe für die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten in den Blick, während Art. 5 Abs. 3 KDSG ein generell geltendes Verhältnismässigkeitsgebot für Datenbearbeitungen statuiert.

Deshalb gilt: An den Nachweis der „Notwendigkeit“ im Sinne von Art. 5 Abs. 3 KDSG dürfen keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden. Demgegenüber muss bei besonders schützenswerten Daten aufgezeigt werden, dass die Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe ohne die nachgefragten Informationen nicht möglich wäre.

#### ➤ **Nachweis des Nichtvorliegens von Geheimhaltungspflichten?**

Aus dem Gesetzeswortlaut (Art. 10 Abs. 1 Bst. b KDSG) könnte geschlossen werden, die anfragende Stelle habe auch darzulegen, dass der Informationsweitergabe keine besondere Geheimhaltungspflicht entgegensteht. Da Geheimhaltungspflichten den Verantwortungsbereich der angefragten Stelle betreffen, kann die Prüfung, ob eine solche Pflicht besteht, aber sinnvollerweise nur dieser obliegen. Freilich macht ein Ersuchen um Informationsweitergabe aber wenig Sinn, wenn die anfragende Stelle bereits weiss, dass ihre Anfrage wegen bestehender Geheimhaltungspflichten abzulehnen sein wird.

### **1.6 Anfrage in der Form eines Amtshilfeersuchens**

Amtshilfe bedeutet ganz allgemein die gegenseitige Unterstützung von Behörden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Wird der Begriff „Amtshilfe“ in einem weiten Sinn verstanden, lässt sich demnach jeder Informationsaustausch unter Behörden als Amtshilfe qualifizieren. Im Kanton Bern wird unter Amtshilfe indessen regelmässig nur das Tätigwerden für eine andere Behörde gestützt auf eine konkrete Amtshilfenorm verstanden.

**merke:**

Eine Anfrage um Informationsweitergabe kann, muss aber nicht in der Form eines Amtshilfeersuchens erfolgen.

Für ein Amtshilfeersuchen gilt nichts anderes als für andere Anfragen um Informationsweitergabe. Insbesondere hat die um Amtshilfe ersuchende Behörde darzulegen, zu welchen Zwecken sie die Informationen benötigt. Die angefragte Stelle hat die Rechtmässigkeit der Informationsweitergabe zu prüfen.

**merke:**

Wird eine Behörde um Amtshilfe ersucht, entbindet dies die Behörde nicht davon, die Rechtmässigkeit der Informationsweitergabe zu prüfen.

### **1.7 Entgegennahme der Anfrage**

Jede behördliche Anfrage um Informationsweitergabe ist entgegenzunehmen und zu behandeln. Im Anwendungsbereich des KDSG ergibt sich die Pflicht zur Entgegennahme und Behandlung aus Art. 10 Abs. 1 KDSG. Auch ausserhalb des Anwendungsbereichs des KDSG – also namentlich dann, wenn Gerichtsbehörden im Zusammenhang mit einem hängigen Verfahren angefragt werden – dürfen behördliche Anfragen um Weitergabe von Informationen aber nicht ungeprüft zurückgewiesen werden.

In der Praxis hören gewisse Behörden vor der Weitergabe von Informationen die betroffene Person an.

Beispiel: Das Regionalgericht Bern-Mittelland lädt die Verfahrensparteien bei Anfragen um Herausgabe rechtskräftiger Strafurteile zur Stellungnahme ein.

Eine solche vorgängige Anhörung ist im Anwendungsbereich des KDSG grundsätzlich nicht erforderlich und erscheint nur dann angezeigt, wenn die Informationsweitergabe ohne Zustimmung der betroffenen Person problematisch erscheint oder die Behörde nur so abklären kann, ob besonders schützenswerte private Interessen der Datenweitergabe entgegenstehen.

## 1.8 Prüfung der Anfrage

Siehe zum Ablauf der Prüfung von Datenweitergaben unter Behörden (dort nicht eingeschränkt auf die Informationsweitergabe auf Anfrage) auch das Ablaufdiagramm unter <https://www.gemeinden.dij.be.ch/de/start/arbeitshilfen/gemeinderecht.html> (unter «Datenschutz»)

Das Aktivwerden mit Blick auf die Weitergabe von Informationen obliegt nach dem Dargestellten der anfragenden, in der Sache zuständigen Stelle. Der Entscheid darüber, ob diese die Information tatsächlich weitergegeben werden darf, liegt aber im Verantwortungsbereich der angefragten Stelle. Dies gilt auch, wenn die angefragte Stelle gestützt auf eine Amtshilfenorm oder mittels Anfrage aus einem hängigen Justizverfahren zur Informationsweitergabe ersucht wurde.

Die angefragte Stelle hat zu prüfen:

### 1. Ob tatsächlich eine konkrete Anfrage um Informationsweitergabe vorliegt.

In der Praxis ergibt es sich immer wieder, dass Behörden die Zulässigkeit einer Weitergabe von Daten nach dem Schema „Weitergabe von Informationen auf Anfrage“ prüfen, obwohl gar keine konkrete Anfrage um Informationsweitergabe vorliegt. Liegt keine konkrete Anfrage vor, so sind die (strengerer) Voraussetzungen der Spontanmeldung zu prüfen (vgl. dazu Kapitel C.2).

### 2. Ob die anfragende Stelle den Nachweis erbringen kann, dass sie zur Bearbeitung der Daten gesetzlich befugt ist (erstes Tatbestandselement von Art. 10 Abs. 1 Bst. b KDSG).

Da dies die Aufgabenerfüllung der anfragenden Stelle betrifft, dürfen hier die Anforderungen an die inhaltliche Prüfung durch die angefragte Stelle nicht allzu hoch angesetzt werden. Zumindest betreffend die Darstellung des Sachverhalts darf die angefragte Stelle auf die Ausführungen der anfragenden Stelle vertrauen.

### 3. Ob besondere Geheimhaltungspflichten der Datenweitergabe entgegenstehen (zweites Tatbestandselement von Art. 10 Abs. 1 Bst. b KDSG).

Ob sie besonderen Geheimhaltungspflichten untersteht, hat die angefragte Stelle zu prüfen. In dieser Hinsicht sind die Anforderungen an die Prüfung der Zulässigkeit der Datenweitergabe hoch anzusetzen. Zu den Geheimhaltungspflichten siehe sogleich 1.9.

### 4. Ob überwiegende öffentliche oder besonders schützenswerte private Interessen der Datenweitergabe entgegenstehen (Art. 14 Abs. 1 KDSG).

Die Prüfung dieses Punktes erfordert eine umfassende Interessenabwägung. Überwiegende öffentliche oder besonders schützenswerte private Interessen machen die Datenweitergabe nicht prinzipiell unzulässig. Vielmehr hat die angefragte Stelle im Rahmen eines Ermessenentscheids zu entscheiden, ob sie die Datenweitergabe verweigern oder einschränken will. Sie kann die Weitergabe bei überwiegenden öffentlichen oder besonders schützenswerten privaten Interessen überdies mit Auflagen verbinden.

**merke:**

Ermessen in der Frage, ob sie Informationen auf Anfrage weitergeben will, kommt einer angefragten Stelle grundsätzlich nur zu, wenn überwiegende öffentliche oder besonders schützenswerte private Interessen bestehen. Liegen solche nicht vor, besteht gemäss Datenschutzrecht eine Pflicht zur Informationsweitergabe, wenn die Voraussetzungen gemäss Art. 10 Abs. 1 Bst. b KDSG erfüllt sind.

Die Sachgesetzgebung sieht indessen mitunter Geheimhaltungspflichten vor, von welchen die betreffende Behörde nach pflichtgemäsem Ermessen abweichen darf. Derartige Pflichten erkennt man in der Regel daran, dass Formulierungen wie „kann“ oder „darf“ verwendet werden.

Beispiel: Nach Art. 57c Abs. 1 Bst. f SHG dürfen die Sozialhilfebehörden den kantonalen und kommunalen Polizeiorganen für deren Aufgabenerfüllung wesentliche Informationen weitergeben. Ihnen steht damit Ermessen zu, das im Einzelfall pflichtgemäss auszuüben ist.

## 1.9 Geheimhaltungspflichten im Besonderen

### ➤ Bedeutung besonderer Geheimhaltungspflichten

In der Praxis werden Anfragen betreffend Datenweitergabe häufig deshalb abgewiesen, weil die Sachgesetzgebung eine besondere Geheimhaltungspflicht der angefragten Stelle statuiert. Besondere Geheimhaltungspflichten stehen – wie dies Art. 10 Abs. 1 Bst. b KDSG zum Ausdruck bringt – einer Informationsweitergabe grundsätzlich entgegen.

Besondere Geheimhaltungspflichten bedürfen einer Grundlage in einem Sacherlass (z.B. SHG, StG, OHG etc.). Keine besondere Geheimhaltungspflicht statuiert das „gewöhnliche“ Amtsgeheimnis, dem alle Behörden unterstehen (siehe dazu C.1.10).

Neben verwaltungsrechtlichen Sacherlassen können sich behördliche Geheimhaltungspflichten auch aus dem Berufsgeheimnis gemäss Art. 321 StGB ergeben, dem namentlich Schul- und Spitalärzte sowie Geistliche unterstehen.

### ➤ Umfang der Geheimhaltungspflicht

Geheimhaltungspflichten beziehen sich auf Angelegenheiten bzw. Tatsachen, die den Behörden in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit zur Kenntnis gelangen.

### ➤ Ausnahmen von Geheimhaltungspflichten

Sachgesetze sehen häufig Ausnahmen von einer bestehenden besonderen Geheimhaltungspflicht vor. Zudem gelten Geheimhaltungspflichten dann nicht absolut, wenn der um Information ersuchenden Behörde gestützt auf einen (anderen) Sacherlass ein Auskunftsrecht zusteht.

**merke:**

Steht der Informationsweitergabe eine besondere Geheimhaltungspflicht entgegen, so ist zu prüfen, ob diese ausnahmsweise einem spezialgesetzlichen Anspruch auf Auskunftserteilung nachgeht. Wie sich Geheimhaltungs- und Auskunftspflichten zueinander verhalten, lässt sich nicht generell, sondern nur im Einzelfall beurteilen.

➤ **Einzelne besondere Geheimhaltungspflichten**

Die wichtigsten Geheimhaltungspflichten bestehen für die folgenden Behörden:

- Steuerbehörden (Art. 153 Abs. 1 StG), d.h. sämtliche kantonalen und kommunalen Behörden, die mit dem Vollzug der Steuergesetzgebung betraut sind.

Das sog. Steuergeheimnis gilt nicht für den Datenaustausch unter den Steuerbehörden (Art. 154 StG). Eine Auskunftserteilung an Dritte (gemeint sind damit neben Privaten auch Behörden, die nicht mit dem Vollzug des StG betraut sind) ist gemäss Art. 153 Abs. 2 StG nur zulässig, wenn

- die steuerpflichtige Person eine schriftliche Einwilligung erteilt,
- eine gesetzliche Grundlage im Bundesrecht oder im kantonalen Recht besteht (gemeint ist hier eine spezifische Grundlage, die explizit die Auskunftserteilung von Steuerbehörden vorsieht) oder
- ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht und die (kantonale) Finanzdirektion die Auskunftserteilung schriftlich bewilligt.

- Sozialhilfebehörden (Art. 57a Abs. 1 SHG), d.h. sämtliche kantonalen und kommunalen Behörden, die mit dem Vollzug des SHG betraut sind.

Das SHG enthält eine detaillierte Auflistung der Fälle, in denen das Sozialhilfegeheimnis entfällt. Viele der dort aufgeführten Informationsweitergaberechte zielen auf eine Spontanmeldung von Sozialhilfedaten ab.

Das Sozialhilfegeheimnis entfällt gemäss Art. 57a Abs. 2 SHG namentlich, wenn

- eine gesetzliche Bestimmung die Informationsweitergabe ausdrücklich verlangt oder zulässt,
- die betroffene Person ausdrücklich in die Informationsweitergabe einwilligt,
- das Erfüllen der Sozialhilfeaufgaben die Informationsweitergabe zwingend erfordert,
- eine Straftat zur Anzeige gebracht wird oder
- die vorgesetzte Stelle zur Auskunftserteilung ermächtigt.

Informationen dürfen nach Art. 57c Abs. 1 SHG insbesondere weitergegeben werden an

- andere mit dem Vollzug der individuellen Sozialhilfe befasste Behörden,
- die mit dem Vollzug der individuellen Sozialhilfe befassten Behörden anderer Kantone,
- die mit dem Vollzug des Inkassos und der Bevorschussung von Unterhaltsleistungen beauftragten Stellen zur Erfüllung dieser Aufgaben,
- die mit dem Vollzug des SLG (Gesetz über die sozialen Leistungsangebote) betrauten Leistungserbringer und Behörden,
- die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden im Rahmen von Art. 443 ZGB,
- die Polizeiorgane des Kantons und der Gemeinden nach Art 146 Abs. 1 PolG,
- die Strafverfolgungsbehörden im Strafverfahren gegen eine mit dem Vollzug dieses Gesetzes befasste Person, die zur eigenen Verteidigung aussagt,
- die zuständigen Ausländerbehörden aufgrund einer Anfrage gemäss Art. 97 Abs. 2 AIG (Ausländer und Integrationsgesetz) und unaufgefordert nach Art. 97 Abs. 3 Bst.d AIG gemäss den Ausführungsbestimmungen des Bundesrates
- die Einrichtungen und Organe der Sozialversicherungen, soweit das Bundesrecht eine entsprechende Datenbearbeitung vorsieht,
- die Steuerbehörden des Kantons und der Gemeinden im Rahmen von Art. 155 StG,

- die Betreibungs- und Konkursbehörden im Rahmen von Art. 91 Abs. 5 und Art. 222 Abs. 5 SchKG,
  - die zuständige Stelle der Direktion für Inneres und Justiz im Rahmen von Art. 22 Abs. 1 EG KUMV (Gesetz betreffend die Einführung der Bundesgesetze über die Kranken-, die Unfall- und die Militärversicherung).
- Sozialversicherungsbehörden (Art. 33 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts [ATSG] sowie Art. 86 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [BVG]).

Informationen dürfen aber unter den Voraussetzungen von Art. 50a AHVG (Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung) bekannt gegeben werden.

- Strafbehörden (Art. 73 StPO), d.h. die Gerichtspolizei (Kantonspolizei im Rahmen der Strafverfolgung), die Staatsanwaltschaft (inkl. Jugendanwaltschaft) und die Strafgerichte (inkl. Jugendgerichte).

Art. 75 Abs. 1–3 StPO enthält eine Auflistung von Mitteilungspflichten der Strafbehörden, die der Geheimhaltungspflicht vorgehen. Die da aufgelisteten Tatbestände betreffen Fälle der Spontanmeldung (vgl. dazu nachfolgend C.2). Auch bei behördlichen Anfragen gilt die Geheimhaltungspflicht aber nicht absolut: Gestützt auf Art. 75 Abs. 4 StPO hat der kantonale Gesetzgeber die Strafbehörden im Kanton Bern ermächtigt, „andere Behörden über ein Strafverfahren [zu] informieren, soweit für diese die Information zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgabe unentbehrlich ist“ (Art. 30 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung [EG ZSJ]). Die Strafbehörden verzichten gemäss Art. 30 Abs. 2 EG ZSJ auf die Information, schränken sie ein oder verbinden sie mit Auflagen, wenn a) wesentliche öffentliche Interessen oder offensichtlich schutzwürdige Interessen einer betroffenen Person oder b) gesetzliche Geheimhaltungspflichten (gemeint kann hier selbstredend nicht die Geheimhaltungspflicht nach Art. 73 StPO sein) oder besondere Datenschutzvorschriften es verlangen. Hierzu ist in Erinnerung zu rufen, dass das KDSG auf laufende Strafverfahren gerade keine Anwendung findet und einer Informationsweitergabe damit nicht entgegenstehen kann.

Art. 30 Abs. 3 EG ZSJ behält zudem „Mitteilungsrechte und -pflichten nach besonderen Bestimmungen“ ausdrücklich vor.

- Fachpersonen des Gesundheitswesens (Art. 27 Abs. 1 des Gesundheitsgesetzes [GesG]).

Die Schweigepflicht dieser Personen ist nicht auf Behörden ausgerichtet. Medizinische Fachpersonen (Ärzte und Ärztinnen, Therapeuten und Therapeutinnen etc.) nehmen aber häufig Aufgaben im öffentlichen Auftrag oder Interesse wahr (so explizit der Schularzt oder Schulärztin, aber auch Behandlungseinrichtungen für Suchtkranke etc.), weshalb es sich rechtfertigt, diese hier aufzuführen. Die ärztliche Geheimhaltungspflicht ergibt sich im Übrigen bereits aus dem Berufsgeheimnis nach Art. 321 StGB. Die Schweigepflicht entfällt gemäss Art. 27 Abs. 2 GesG, wenn die Patientin oder der Patient oder der kantonsärztliche Dienst zur Auskunftserteilung ermächtigt hat oder wenn aufgrund einer gesetzlichen Bestimmung eine Auskunftspflicht oder ein Auskunftsrecht besteht. Art. 28 GesG sieht darüber hinaus Tatbestände für die Spontanmeldung an die Strafverfolgungsbehörden vor.

- Opferhilfe-Beratungsstellen (Art. 11 Abs. 1 OHG).

Ist die körperliche, psychische oder sexuelle Integrität einer minderjährigen Person oder einer Person unter umfassender Beistandschaft ernsthaft gefährdet, so kann die Beratungsstelle die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde informieren oder bei der Strafverfolgungsbehörde Anzeige erstatten.

### **1.10 Keine besondere Geheimhaltungspflicht: Das personalrechtliche Amtsgeheimnis**

Für die Angestellten des Kantons – wozu auch die Angestellten der dezentralen Verwaltung, der Justiz (Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit) und die durch den Kanton besoldeten Geistlichen gehören – sowie der Universität, der Berner Fachhochschule und der Pädagogischen Hochschule gilt das Amtsgeheimnis gemäss Art. 58 PG. Soweit Gemeinden keine eigenen Bestimmungen erlassen, findet die kantonale Regelung des Amtsgeheimnisses auch sinngemäss Anwendung auf das Gemeindepersonal (Art. 32 GG).

Art. 58 Amtsgeheimnis, Aussagen vor Gericht

<sup>1</sup> Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind verpflichtet, über die Angelegenheiten zu schweigen, die ihnen in ihrer dienstlichen Stellung zur Kenntnis gelangen und die ihrer Natur nach oder nach besonderer Vorschrift geheim zu halten sind. Diese Verpflichtung bleibt auch nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses bestehen.

<sup>2</sup> Über diese Angelegenheiten dürfen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Gerichten, vor andern verwaltungsunabhängigen Justizbehörden, in erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren sowie im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren nur aussagen, wenn die zuständige Behörde sie dazu ermächtigt. Für Organe der gerichtlichen Polizei gilt eine generelle Ermächtigung.

<sup>3</sup> Zuständig für die Ermächtigung zur Aussage ist die Aufsichtsbehörde. Ist der Regierungsrat Aufsichtsbehörde, liegt die Zuständigkeit bei der betreffenden Direktion oder der Staatskanzlei.

<sup>4</sup> Die Ermächtigung darf nur verweigert werden, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen es verlangen.

<sup>5</sup> Die Mitteilungsrechte und -pflichten nach der besonderen Gesetzgebung bleiben vorbehalten.

Das personalrechtliche Amtsgeheimnis – das aufgrund von Art. 320 StGB strafrechtlichen Schutz genießt – dient dem organisationsrechtlichen Anliegen, dass Angestellte eines Verwaltungszweiges nicht selbst bestimmen sollen, wie mit (im Rahmen der Amtsführung) erlangten Kenntnissen umgegangen wird. Das Amtsgeheimnis will also nicht etwa den Datenaustausch grundsätzlich unterbinden. Als Organisationsnorm steht Art. 58 PG deshalb einer gemäss der Gesetzgebung zulässigen Informationsweitergabe nicht entgegen. So ist auch Abs. 5 von Art. 58 PG zu verstehen: „Besondere Gesetzgebung“ meint demnach sowohl die Sachgesetzgebung als auch Mitteilungsrechte in der Datenschutzgesetzgebung. Im Einzelfall stellt sich damit nur die Frage, welche Stelle innerhalb eines Verwaltungszweigs eine Anfrage zu beantworten hat und ob diese noch von der Aufsichtsbehörde vom Amtsgeheimnis zu entbinden ist. Eine grundsätzliche Verweigerung einer an sich zulässigen Informationsweitergabe unter Behörden kann demgegenüber nicht mit dem personalrechtlichen Amtsgeheimnis begründet werden.

**merke:**

Das personalrechtliche Amtsgeheimnis statuiert keine besondere Geheimhaltungspflicht im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. b KDSG. Das personalrechtliche Amtsgeheimnis schliesst eine Datenweitergabe unter Behörden nicht aus.

Beispiel: Die Einbürgerungsbehörde möchte von den Schulbehörden wissen, ob gegen einen bestimmten Schüler (der ein Einbürgerungsgesuch eingereicht hat) in den letzten Jahren Disziplinar massnahmen verhängt wurden. Die Lehrpersonen, die Schulleitung und die Schulkommission unterstehen diesbezüglich dem Amtsgeheimnis. Da die gewünschte Information aber für die Aufgabenerfüllung der Einbürgerungsbehörde zwingend erforderlich ist, ist es datenschutzrechtlich zulässig, diese weiterzugeben. Zuständig für die Informationsweitergabe ist in der Regel die Schulleitung.

### 1.11 Verhältnismässigkeit der Informationsweitergabe

Für die Weitergabe von Informationen gilt generell das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 3 KDSG). Die Informationsweitergabe muss demnach geeignet, erforderlich und für die Betroffenen zumutbar sein, was insbesondere bedeutet, dass Informationen nur soweit weitergegeben werden dürfen, als sie zur Erfüllung der Aufgabe tatsächlich relevant sind.

Beispiel: Der Sozialdienst ersucht amtshilfeweise um polizeiliche Unterstützung. Er darf zu diesem Zweck die konkrete Gefahrenlage schildern. Informationen zur Frage, ob um Sozialhilfe ersucht worden ist und ob solche geleistet wird, haben jedoch, weil nicht nötig, zu unterbleiben.

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit ist indessen nicht so zu verstehen, dass eine Information nur weitergegeben werden dürfte, wenn zweifelsfrei feststeht, dass die anfragende Behörde auf eine bestimmte Information in genau diesem Umfang tatsächlich angewiesen

ist. Es muss genügen, wenn aus Sicht der Auskunft erteilenden Behörde angenommen werden darf, dass die Informationsweitergabe auch im gewünschten Umfang erforderlich ist. Eine zuverlässige Beurteilung könnte die angefragte Stelle mangels genauer Kenntnisse über den Sachverhalt regelmässig auch gar nicht vornehmen.

Freilich kann die Verhältnismässigkeit der Informationsweitergabe als Rechtsfrage in einem Justizverfahren ohne Einschränkung überprüft werden. Zu berücksichtigen ist aber, dass sich die Beurteilung nachträglich einfacher gestaltet als zum Zeitpunkt der Anfrage. Auch die Justizbehörden sollten deshalb der angefragten Stelle in Bezug auf den Umfang der Informationen einen gewissen Beurteilungsspielraum einräumen.

## 1.12 Ermessensausübung

Soweit keine spezialgesetzlichen Bestimmungen der angefragten Stelle ein Ermessen in Bezug auf die Weitergabe von Informationen einräumen, besteht Ermessen einzig in Konstellationen, in denen überwiegende öffentliche Interessen oder besonders schützenswerte private Interessen im Spiel sind (Art. 14 KDSG). Dabei ist die Frage, ob solche überwiegende öffentliche Interessen oder besonders schützenswerte private Interessen vorliegen, rechtlich betrachtet keine Ermessens-, sondern eine Rechtsfrage. Bei der Beurteilung dieser Frage kommt der angefragten Behörde aber ein gewisser Bewertungsspielraum zu, der „wertend“ zu konkretisieren ist. Dies ist in der Praxis durchaus mit der Ausübung von Ermessen vergleichbar.

Wo spezialgesetzliche Geheimhaltungspflichten bestehen, wird die ausnahmeweise Bekanntgabe von Daten trotz bestehender Geheimhaltungspflicht mitunter in das Ermessen der angefragten Behörde gestellt.

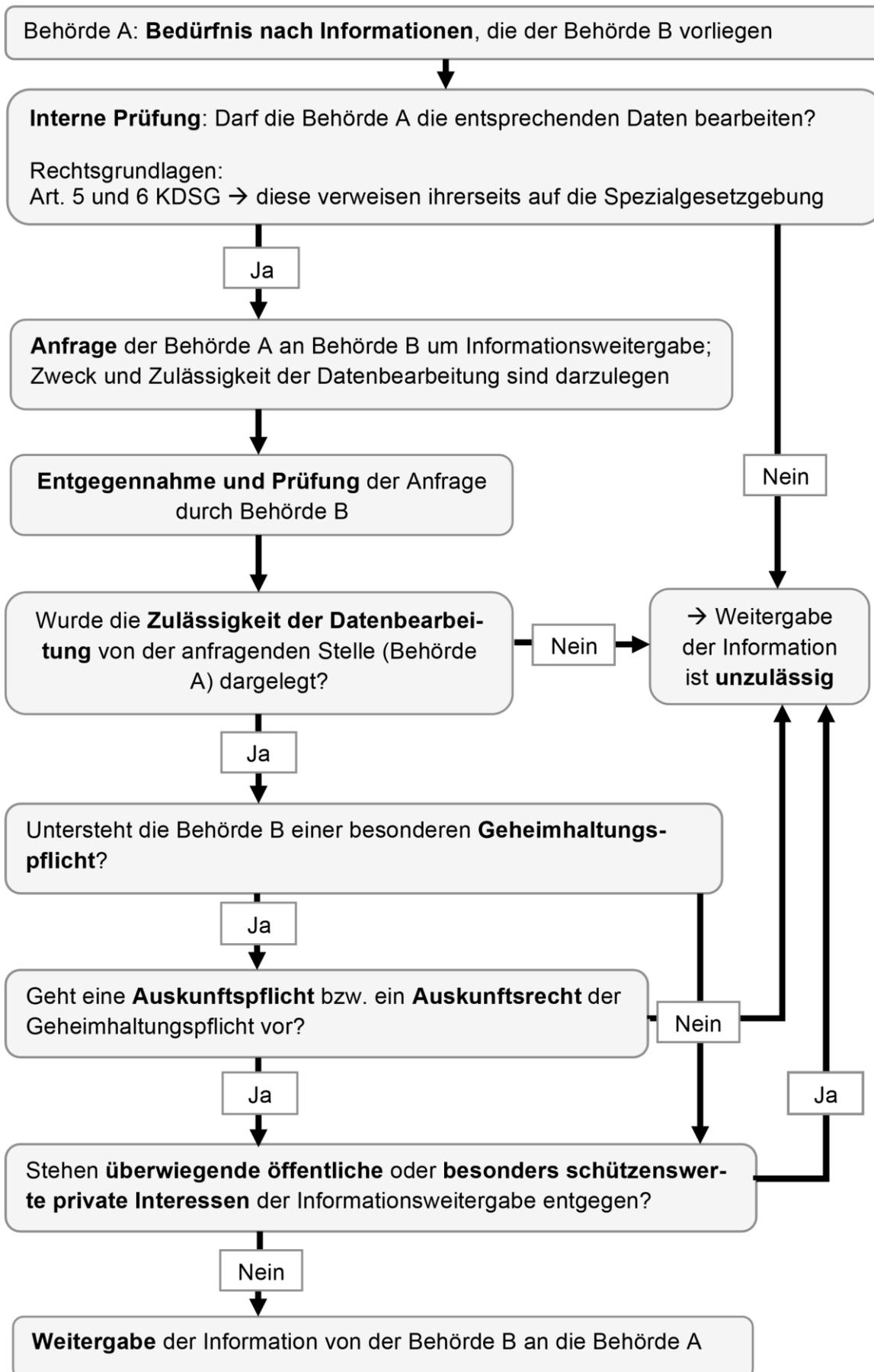
Beispiel: Nach Art. 30 Abs. 1 EG ZSJ steht es im Ermessen der Strafbehörden, ob sie trotz grundsätzlicher Geheimhaltungspflicht gemäss Art. 73 StPO andere Behörden über ein Strafverfahren informieren, wenn diese Information zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe dieser Behörde unentbehrlich ist.

### **merke:**

Keine Ermessen besteht, wenn eine Geheimhaltungspflicht mit einer Auskunftspflicht kollidiert. In diesen Fällen ist die Frage, welche Bestimmung im konkreten Fall vorgeht, eine reine (mitunter aber nicht einfach zu beantwortende) Rechtsfrage. Der angefragten Behörde kommt kein eigener Beurteilungsspielraum zu.

Behördliches Ermessen bedeutet, dass die betreffende Stelle über eigene, selbstverantwortlich zu konkretisierende Handlungsspielräume verfügt. Einen rechtsfreien Raum gewährt behördliches Ermessen aber nicht: Der einer Behörde eingeräumte Entscheidungsspielraum ist nicht wirklich „freies“ Ermessen oder gar willkürliches Entscheiden nach Belieben, sondern immer *plichtgemässes* Ermessen, das insbesondere mit Blick auf Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung auszuüben ist.

### Illustration: Ablauf der Weitergabe von Informationen auf Anfrage



## C.2 Spontanmeldung von Informationen

### Beispiel zur Einführung

Die kommunale Baupolizeibehörde stellt fest, dass aus einer von einer Familie bewohnten Liegenschaft unangenehme Gerüche kommen. Sie geht davon aus, dass die Wohnungshygiene völlig vernachlässigt wird. Sie möchte deshalb – namentlich mit Blick darauf, dass auch Kinder in der Liegenschaft wohnen – der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde Meldung erstatten, da sie von einer Gefährdung des Kindeswohls ausgeht.

### 2.1 Spontanmeldung von Informationen als „Erweiterung“ der sachlichen Zuständigkeit für eine öffentliche Aufgabe

Die Spontanmeldung von Informationen stellt eine Durchbrechung des Grundsatzes dar, wonach die in der Sache zuständige Behörde die für sie wesentlichen Informationen selbst beschafft. Die Weitergabe von Informationen ohne entsprechende Anfrage stellt mit anderen Worten ein (in der Regel erwünschtes) „Einmischen“ in eine fremde Aufgabe dar. Rechtlich sind Spontanmeldungen nicht unproblematisch, zumal Zuständigkeitsvorschriften an sich zwingend sind. In gewissem Gegensatz dazu steht die Erwartung weiter Teile der Öffentlichkeit, welche „die Verwaltung“ als Einheit betrachten und nicht verstehen können, dass verschiedene Verwaltungsstellen von unterschiedlichen Sachverhaltsannahmen ausgehen, weil sie sich nicht gegenseitig mit ihren Informationen bedienen. In den letzten Jahren ist in der Politik denn auch verschiedentlich die Forderung laut geworden, Spontanmeldungen zwischen Verwaltungsstellen seien zu fördern.

#### merke:

Bestimmungen, die Behörden zur Spontanmeldung von Informationen ermächtigen oder verpflichten, erweitern gleichzeitig die sachlichen Zuständigkeiten dieser Behörden.

### 2.2 Vor- und Nachteile der Spontanmeldung von Informationen

Werden Informationen spontan (d.h. ohne vorangehende Anfrage) von einer Behörde an eine andere gemeldet, bindet dies zusätzliche Behörden in die Aufgabenerfüllung ein. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die in der Sache zuständige Behörde über alle für sie wesentlichen Informationen verfügt. Spontanmeldungen dienen somit grundsätzlich der korrekten Erfüllung öffentlicher Aufgaben (die Wahrscheinlichkeit eines „richtigen Ergebnisses“ nimmt zu). Zudem beugen Spontanmeldungen widersprüchlichen Entscheidungen verschiedener Behörden aufgrund unterschiedlicher Annahmen zum Sachverhalt vor.

Hinweis: Auch Spontanmeldungen können aber widersprüchliche Entscheidungen verschiedener Behörden nicht ausschliessen. So muss etwa die Meldung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde an die Einwohnerkontrolle und die Steuerverwaltung, man gehe davon aus, dass eine bestimmte Person Wohnsitz in einer Gemeinde begründe, weil sie sich nachweislich zeitweise in einer Liegenschaft aufhalte, nicht dazu führen, dass diese Person tatsächlich in die Einwohnerkontrolle und das Steuerregister aufgenommen wird. Vielmehr können unterschiedliche Behörden auch bei Austausch der ihnen zur Verfügung stehenden Informationen unterschiedliche rechtliche Schlüsse ziehen.

Mit Blick auf einen möglichst weitgehenden Datenaustausch erscheint eine spontane Datenweitergabe grundsätzlich wünschenswert. Einem solchen System sind aber schon faktische Grenzen gesetzt: Die Verwaltung nimmt heute derart viele Aufgaben wahr, dass kaum mehr überblickbar ist, für welche Stellen eine Information möglicherweise von Bedeutung sein könnte. Es ist auch gerade Sinn und Zweck der Spezialisierung innerhalb der Verwaltung, dass sich die einzelnen Verwaltungseinheiten auf die ihnen gesetzlich vorgegebenen Aufgaben konzentrieren können. Ein (zu) weitgehendes System von Spontanmeldungen wäre deshalb auch wenig effizient: Die Behörden müssten sich zu sehr mit fremden Aufgaben befassen.

Zudem können Spontanmeldungen dann kontraproduktiv sein, wenn eine Behörde zur Erfüllung ihrer Aufgaben darauf angewiesen ist, dass sie zu einer Person bzw. zu deren Umfeld ein Vertrauensverhältnis aufbauen kann. Spontanmeldungen können in diesen Konstellationen zu einem Versiegen der Informationsquelle führen. Dies betrifft insbesondere Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, Gesundheitsfachpersonal und Schulbehörden.

**merke:**

Die spontane Datenweitergabe ist vor allem da sinnvoll, wo die in der Sache zuständige Stelle nicht weiss, dass bzw. wofür sie relevante Informationen bei anderen Behörden vorhanden sind. Um die effiziente Aufgabenerfüllung der Verwaltung nicht zu beeinträchtigen, sind Verpflichtungen zur Spontanmeldung auf Aufgaben von besonderer Brisanz zu beschränken (namentlich auf Aufgaben zum Schutz von Polizeigütern).

### 2.3 Erfordernis einer spezialgesetzlichen Grundlage?

Das KDSG geht vom Grundsatz aus, dass die Datenbekanntgabe an Behörden regelmässig auf Anfrage erfolgt, schliesst eine Spontanmeldung von Informationen aber nicht aus. Spontanmeldungen bedürfen nicht zwingend einer Grundlage im Sachgesetz, welche die Spontanmeldung explizit zulässt oder gar vorschreibt. Fehlt eine solche Grundlage, verlangt Art. 10 Abs. 1 Bst. a KDSG aber, dass die eigene Aufgabenerfüllung der meldenden Behörde die Informationsweitergabe erfordert.

Beispiel: Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde meldet der Schule, dass von privater Seite eine Gefährdungsmeldung betreffend die Schülerin X. eingegangen ist. Gemäss der eingegangenen Meldung werde X. von ihrem Vater abgehalten, die Hausaufgaben zu erledigen.

Ohne entsprechende gesetzliche Grundlage besteht keine Pflicht, Informationen einer anderen Behörde zukommen zu lassen. Gibt eine Behörde einer andern Behörde Daten in unverhältnismässigem Umfang bekannt, verletzt sie datenschutzrechtliche Bestimmungen, was nach Art. 25 KDSG insbesondere haftungsrechtliche, aber auch strafrechtliche Folgen haben kann. Will eine Behörde in dieser Hinsicht kein Risiko eingehen, wird sie Informationen regelmässig nur sehr zurückhaltend spontan weiterleiten. Dies führt in der Praxis dazu, dass Spontanmeldungen ohne sachgesetzliche Grundlage selten sind und uneinheitlich erfolgen. Es ist deshalb im Sinne eines möglichst optimalen und einheitlichen Datenaustausches wünschenswert, dass die Sachgesetzgebung die Konstellationen, in denen Spontanmeldungen angezeigt sind, möglichst vollständig regelt.

**merke:**

Zur Erfüllung der Aufgabe der meldenden Stelle sind Spontanmeldungen auch ohne besondere sachgesetzliche Grundlage zulässig.

Dient die Spontanmeldung aber der Aufgabenerfüllung der empfangenden Stelle, ist eine explizite sachgesetzliche Ermächtigung oder Verpflichtung zur Spontanmeldung erforderlich.

## 2.4 Wichtige spezialgesetzlichen Bestimmungen zur Spontanmeldung

Spezialgesetzliche Bestimmungen, die eine Ermächtigung oder Verpflichtung zur spontanen Weitergabe von Informationen vorsehen, finden sich in zahlreichen Erlassen. Eine abschliessende Aufzählung dieser Bestimmungen kann an dieser Stelle nicht erfolgen. Praktisch wichtige Ermächtigungen oder Verpflichtungen zu Spontanmeldungen bestehen namentlich in folgenden Fällen:

- Spontanmeldung an die *Steuerbehörden*: Die Behörden des Kantons und der Gemeinden können die Steuerbehörden nach Art. 155 Abs. 2 StG von sich aus auf eine vermutlich unvollständige Veranlagung aufmerksam machen. Vorbehalten bleiben Geheimhaltungspflichten der besonderen Gesetzgebung.
- Spontanmeldung an die *Polizeibehörden*: Nach Art. 146 PolG sind die Behörden ermächtigt, Personendaten den Polizeiorganen des Kantons und der Gemeinden im Hinblick auf die Erfüllung polizeilicher Aufgaben im Sinne des PolG zu melden. Vorbehalten bleiben die Geheimhaltungspflichten der besonderen Gesetzgebung.
- Spontanmeldung an die *Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde*: Art. 443 Abs. 2 ZGB verpflichtet Personen (gemeint sind Staatsangestellte; vgl. auch die frühere Bezeichnung „Beamte“), die in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit Kenntnis von einer hilfsbedürftigen Person erlangt und der Hilfsbedürftigkeit im Rahmen ihrer Tätigkeit nicht Abhilfe schaffen kann, der entsprechenden Behörde Meldung zu erstatten. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen über das Berufsgeheimnis.
- Meldebefugnis der Amtsstellen und Fachleute im Erziehungs-, Sozial-, Gesundheits-, Justiz- und Polizeiwesen an die *zuständigen Behandlungs- oder Sozialhilfestellen* bei Fällen von vorliegenden oder drohenden suchtbedingten Störungen, namentlich bei Kindern und Jugendlichen: Art. 3c BetmG sieht eine Meldebefugnis vor, wenn ein vorliegende oder drohende Suchtmittelstörung in amtlicher oder beruflicher Tätigkeit festgestellt wurde, eine erhebliche Gefährdung der Betroffenen, ihrer Angehörigen oder der Allgemeinheit vorliegt und eine Betreuungsmassnahme angezeigt erscheint.
- Anzeige- und Meldepflicht an die *Strafverfolgungsbehörden*: Nach Art. 302 Abs. 1 StPO i. V. m. Art. 22 EG ZSJ besteht eine Anzeigepflicht für alle Strafverfolgungsbehörden, d.h. für die Kantonspolizei und für andere Polizeiorgane des Kantons und der Gemeinden, soweit sie im Bereich der Strafverfolgung tätig sind. Unter die Anzeigepflicht fallen alle Straftaten, die im Rahmen der Ausübung amtlicher Tätigkeit festgestellt werden. Andere Behördenmitglieder und Angestellte des Kanton und der Gemeinden haben zwar keine Anzeigepflicht, müssen aber der Staatsanwaltschaft Mitteilung machen, wenn ihnen in ihrer

amtlichen Tätigkeit konkrete Verdachtsgründe für ein von Amtes wegen zu verfolgendes Verbrechen bekannt werden (Art. 48 EG ZSJ i. V. m. Art. 302 Abs. 2 StPO).

Weder eine Anzeigepflicht noch eine Mitteilungspflicht besteht für

- Behörden im Bereich der Sozialhilfe, wenn
  - die Informationen vom Opfer stammen,
  - die Informationen von der Ehegattin oder vom Ehegatten, von der eingetragenen Partnerin oder vom eingetragenen Partner, von der Lebenspartnerin oder vom Lebenspartner, von einem Elternteil, Geschwister oder Kind des Opfers stammen,
  - das Opfer Ehegattin oder Ehegatte, eingetragene Partnerin oder eingetragener Partner oder Lebenspartnerin oder Lebenspartner, Elternteil, Geschwister oder Kind der vermuteten Täterschaft ist (Art. 57b Abs. 2 SHG),
- die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden,
- die Gesundheits- und Beratungsdienste sowie die Lehrkräfte und ihre Aufsichtsbehörden im Bereich der Volksschule, soweit das Wohl des Kindes dies erfordert (Art. 61a VSG),
- die Schulärztin oder den Schularzt (Art. 28 Abs. 4 GesG); Art. 28 GesG sieht gleichzeitig ein Recht zur Meldung an die Strafverfolgungsbehörden bei Wahrnehmungen vor, die auf ein Verbrechen oder Vergehen gegen Leib und Leben, die öffentliche Gesundheit oder die sexuelle Integrität schliessen lassen.

## 2.5 Besondere Geheimhaltungspflichten

Auch der Spontanmeldung von Informationen können besondere Geheimhaltungspflichten entgegenstehen. Siehe zu den wichtigsten Geheimhaltungspflichten das Kapitel C.1.9.

Besteht eine explizite gesetzliche Grundlage für eine Spontanmeldung, geht diese einer Geheimhaltungspflicht jedenfalls dann vor, wenn sich die gesetzliche Grundlage für die Spontanmeldung und die Geheimhaltungspflicht im gleichen Erlass befinden. Die Ermächtigung oder die Pflicht zur Spontanmeldung stellt in diesen Fällen eine Ausnahme von der Geheimhaltungspflicht dar.

Beispiel: Art. 73 StPO verpflichtet die Strafbehörden zur Geheimhaltung. Nach Art. 75 Abs. 2 StPO haben die Strafbehörden aber die Sozialbehörden sowie die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden über eingeleitete Strafverfahren sowie über Strafentscheide (spontan) zu informieren, wenn dies zum Schutz einer beschuldigten oder geschädigten Person oder ihrer Angehörigen erforderlich ist.

Befindet sich die gesetzliche Grundlage für die Spontanmeldung und die Geheimhaltungspflicht nicht im gleichen Erlass, liegt die gleiche Konstellation wie bei der Kollision zwischen einer Geheimhaltungs- und einer Auskunftspflicht vor. Es gilt das unter C.1.9 Gesagte.

Klar erscheint, dass die Meldebefugnis der Amtsstellen und Fachleute im Erziehungs-, Sozial-, Gesundheits-, Justiz- und Polizeiwesen an die zuständigen Behandlungs- oder Sozialhilfestellen in Fälle von Suchtmittelstörungen nach Art. 3c BetmG allenfalls bestehenden Geheimhaltungspflichten dieser Stellen vorgeht.

## 2.6 Form und Inhalt der Spontanmeldung

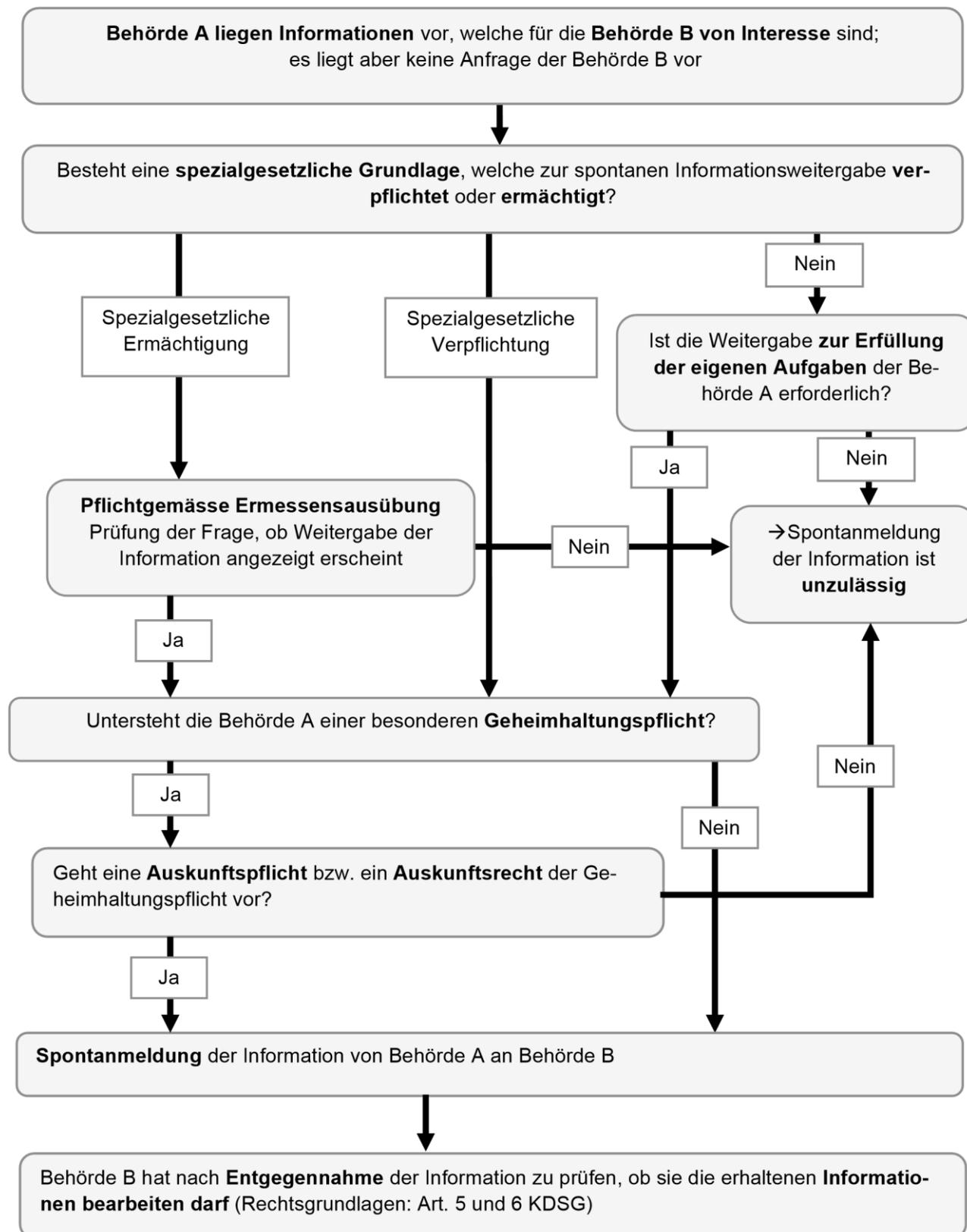
Formerfordernisse für die Spontanmeldung bestehen nicht: Spontanmeldungen können schriftlich, per E-Mail oder auch mündlich erfolgen. Namentlich in dringenden Fällen erscheint eine telefonische Mitteilung angezeigt, in komplexen (zeitlich nicht dringenden) Fällen ist die schriftliche Abfassung der Meldung aus Gründen der Klarheit zweckmässiger.

Allgemeine Aussagen zum Inhalt einer Spontanmeldung sind kaum möglich. Der Inhalt der Meldung richtet sich regelmässig nach der gesetzlichen Grundlage, welche die Spontanmeldung vorsieht.

Beispiel: Nach Art. 29 Abs. 2 VSG benachrichtigt die Schulkommission die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, wenn Anzeichen für Mängel in der Erziehung oder Pflege oder für eine anderweitige Gefährdung der Schülerinnen und Schüler vorhanden sind. Inhalt der Meldung sind entsprechend die „Anzeichen“ (der Sachverhalt), aus welchen die Schulkommission auf eine Gefährdung des Kindeswohls schliesst.

Ohne explizite gesetzliche Grundlage ergibt sich der Inhalt der Spontanmeldung aus der Aufgabe, zu deren Erfüllung die Information weitergeleitet worden ist. In Bezug auf den Inhalt besteht regelmässig ein weitreichendes Ermessen. Allerdings sind dem Inhalt und dem Umfang der Information durch das Verhältnismässigkeitsgebot Grenzen gesetzt: Informationen dürfen nur soweit weitergegeben werden, als dies für die Aufgabenerfüllung erforderlich ist.

### Illustration: Ablauf Spontanmeldung von Informationen



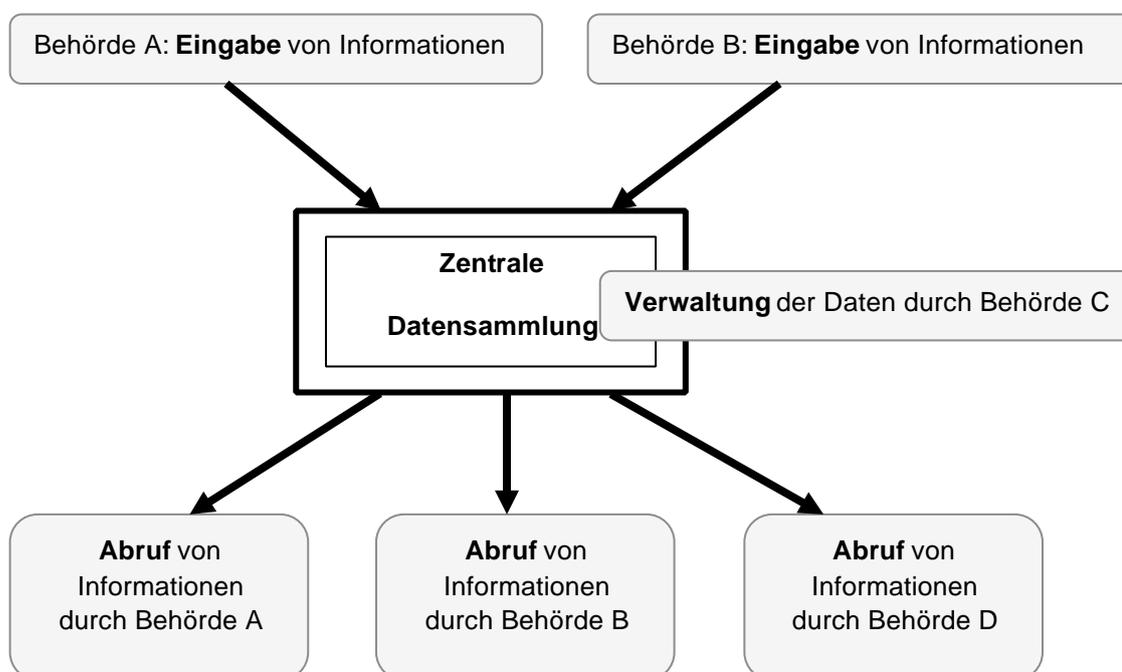
### C.3 Zentrale Datensammlung und -verwaltung / Abrufverfahren

#### Beispiel zur Einführung

Der Sozialdienst und die Schulbehörden einer Gemeinde möchten auf der Gemeindeverwaltung eine Datenbank führen, in der Informationen über „auffällige“ Schülerinnen und Schüler gespeichert werden („Fallverzeichnis besondere Vorkommnisse Schüler“). Sowohl der Sozialdienst als auch die Schulbehörden sollen auf dieses Fallverzeichnis Zugriff haben.

→ Mangels hinreichender gesetzlicher Grundlage wäre ein solches „Fallverzeichnis“ unzulässig.

#### Illustration eines Modells der zentralen Datensammlung und -verwaltung:



Hinweis: Eine zentrale Datensammlung und -verwaltung liegt auch dann vor, wenn nur eine Behörde (z.B. die Behörde A) Daten in das System eingibt, auf das mehrere Behörden Zugriff haben. Unerheblich ist es im Übrigen, ob die Verwaltung der Daten durch eine Behörde erfolgt, die Daten eingibt (z.B. Behörde A), durch eine zum Abruf berechnigte Behörde (z.B. Behörde D) oder – wie in der Illustration – durch eine speziell dafür zuständige Behörde.

#### 3.1 Die zentrale Datensammlung und -verwaltung als Behördenaufgabe

Der Datenaustausch unter Behörden erfolgt am effizientesten, wenn Personendaten zentral gespeichert werden und die Behörden, für welche die Daten von Interesse sind bzw. sein könnten, direkten Zugang zu diesen Angaben haben. Ein solches System bedingt, dass sich eine Stelle um die Datensammlung kümmert. Die zentrale Datensammlung und -verwaltung wird damit zu einer neuen öffentlichen Aufgabe.

Die Verordnung über die Gemeinderegistersysteme-Plattform (GERES V) stützt sich auf das Gesetz über die zentralen Personendatensammlungen (PDSG), welches als Grundlage für

die elektronische Verwaltungsführung im Rahmen der gesetzlichen Aufgabenerfüllung der kantonalen Behörden dient.

Beispiel: Nach Art. 5 Abs. 1 GERES V betreibt das Amt für Informatik und Organisation (KAIO) die „GERES-Plattform“, die der Erfüllung der Aufgaben des Kantons nach dem Registerharmonisierungsgesetz (RHG), dem Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) sowie dem Gesetz über Niederlassung und Aufenthalt der Schweizer (NAG) dient (Art. 3 GERES V). Dieser Stelle kommt namentlich die Pflicht zur Datenführung und -vernichtung gemäss Art. 23 GERES V zu.

Der direkte Zugriff auf zentral gespeicherte Daten läuft ausserhalb des durch das KDSG geregelten Schemas des behördlichen Informationsaustausches ab, nach welchem die Zulässigkeit einer Datenbekanntgabe im Einzelfall geprüft wird. Die Behörde, welche Daten in das System eingibt, hat keinen Einfluss mehr darauf, wer auf diese Daten Zugriff nimmt bzw. diese abrufen. Die Daten befinden sich damit nicht mehr unter der „Herrschaft“ einer bestimmten Behörde, sondern stehen gleichzeitig verschiedenen Behörden zur Verfügung.

Die zentrale Datensammlung und -verwaltung stellt regelmässig ein so genanntes Abrufverfahren dar. Als solches gilt ganz allgemein jedes automatisierte Verfahren, das einem Dritten den Zugriff auf Daten ohne Zutun der bekanntgebenden Behörde ermöglicht.

### 3.2 Vor- und Nachteile der zentralen Datensammlung und -verwaltung

Eine zentrale Sammlung von Personendaten hat den Vorteil, dass Behörden im Bedarfsfall schnell und unkompliziert auf Informationen zugreifen können. Das System ist auch effizient, da Anfragen nicht weiter geprüft werden müssen. Schliesslich gewährleistet die zentrale Datenverwaltung, dass verschiedenen Behörden die gleichen Angaben zu einer Person zur Verfügung stehen, womit Widersprüchen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben vorgebeugt werden kann.

Eine zentrale Datensammlung und -verwaltung birgt andererseits das Risiko, dass Daten missbräuchlich verwendet werden. Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 13 Abs. 2 BV und Art. 18 KV) lässt zentrale Datensammlungen deshalb nur beschränkt zu. Insbesondere wäre es nicht zulässig, wenn Verwaltungsstellen auf Informationen zugreifen könnten, die für ihre Aufgabenerfüllung ohne Relevanz sind. Die zentrale Datensammlung und -verwaltung muss dementsprechend die Ausnahme bleiben.

#### **merke:**

Die zentrale Datensammlung und -verwaltung ist da sinnvoll, wo Stammdaten zu einer Person bearbeitet werden, die von unterschiedlichen Behörden benötigt werden. Sie kann zudem da angezeigt sein, wo durch den direkten Zugriff verschiedener Behörden auf die Daten erhebliche Gefahren für Polizeigüter frühzeitig erkannt werden können.

### 3.3 Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage

Eine zentrale Sammlung und Verwaltung von Personendaten ist zwar nicht prinzipiell ausgeschlossen, erfordert aber aus verfassungsrechtlichen Gründen eine explizite gesetzliche Grundlage. Zu regeln sind insbesondere die Bewirtschaftung der Datensammlung und die Zugriffsberechtigung der Verwaltungsstellen. Die Rechtsgrundlagen müssen dabei so aus-

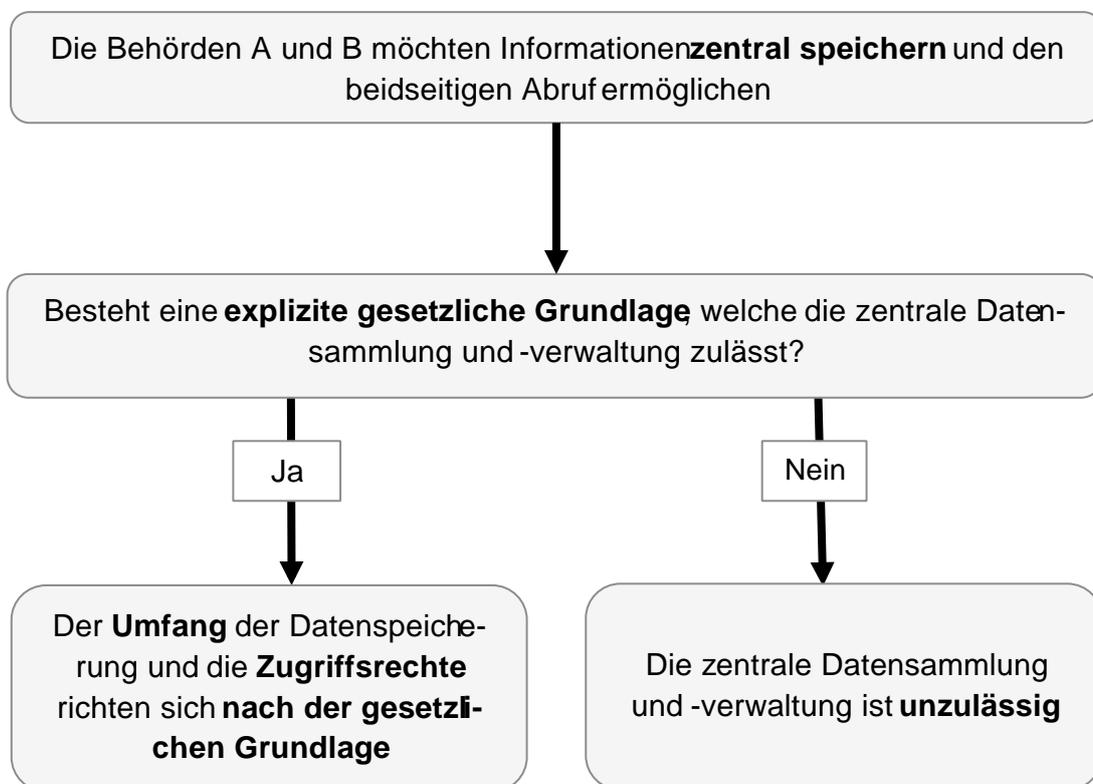
gestaltet sein, dass Missbräuche nach Möglichkeit ausgeschlossen sind. Dies bedeutet insbesondere, dass nur die Behörden Zugriff auf zentral gespeicherte Personendaten haben dürfen, welche die betreffenden Informationen für ihre Arbeit auch benötigen.

Beispiel: Nach Art. 17 Abs. 1 ZPV V (Verordnung über die Zentrale Personenverwaltung) stellt die Steuerverwaltung durch technische und organisatorische Massnahmen sicher, dass nur berechtigte Stellen und Personen Zugriff erhalten und verhindert durch Zugriffs- und Änderungsschutz die unbefugte Kenntnisnahme, Bekannt- und Weitergabe sowie Veränderung der Daten der zentralen Personenverwaltung (ZPV).

**merke:**

Ohne explizite gesetzliche Grundlage ist eine zentrale Sammlung und Verwaltung von Personendaten durch mehrere Behörden unzulässig.

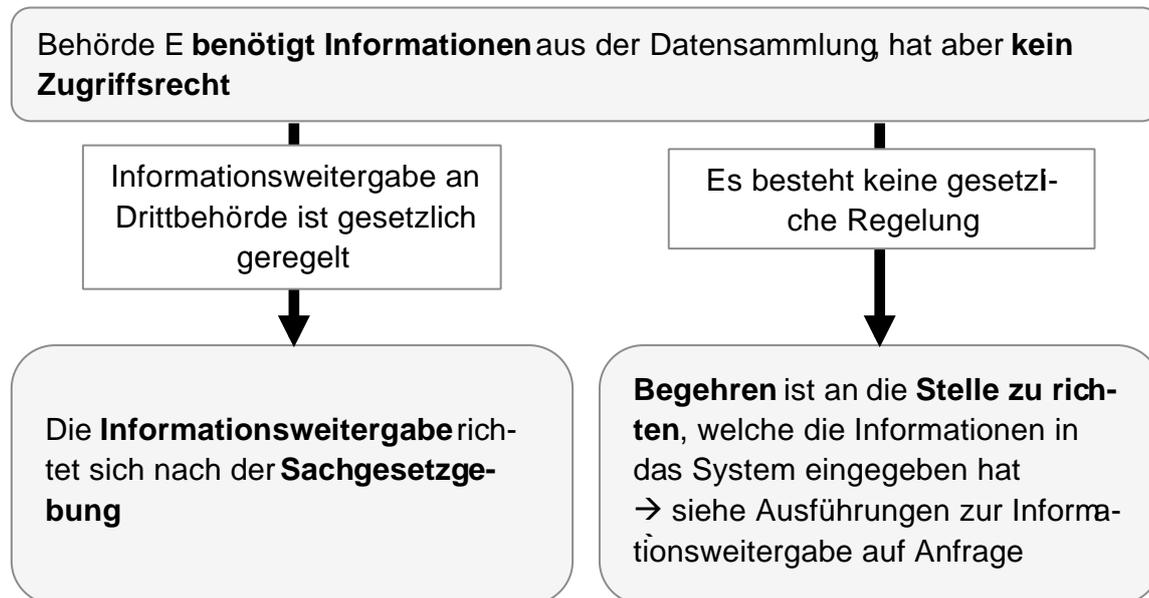
### Illustration: Prüfung der gesetzlichen Grundlage



### 3.4 Weitergabe von Daten an andere Behörden

Wie erwähnt ist der Zugriff auf zentral gespeicherte Daten restriktiv zu regeln. Es fragt sich damit, wie Behörden vorzugehen haben, welche auf zentral gespeicherte Informationen angewiesen sind, selbst aber kein Recht auf direkten Zugriff haben. Theoretisch könnten diese Behörden jede Verwaltungsstelle, die auf die Daten Zugriff hat, um Weitergabe der gewünschten Information ersuchen. Ohne anderslautende gesetzliche Bestimmung darf aber nur die Stelle die Informationen weitergeben, die den direktesten Bezug zu den Daten hat. Dabei gilt: Zuständig für die Informationsweitergabe bleibt grundsätzlich die Behörde, welche die betreffenden Daten in das System eingegeben hat (vgl. auch Art. 32 GERES V). An diese Stelle sind somit Anfragen um Weitergabe von Informationen zu richten.

### Illustration: Weitergabe von zentral gespeicherten Daten an Drittbehörden



### 3.5 Die „Ein-Personen-Verwaltung“ im Besonderen

Namentlich in kleineren Gemeinden ist eine Person häufig gleichzeitig für unterschiedliche Verwaltungsbereiche zuständig.

Beispiel: Der Gemeindeschreiber ist gleichzeitig zuständig für das Führen des Steuerregisters und die Bauverwaltung.

Diese Person legt ihr Wissen, das sie bei der Erledigung einer öffentlichen Aufgabe erlangt hat (z.B. durch Erledigung eines Baugesuchs), selbstredend nicht dadurch ab, dass sie sich kurze Zeit später um eine Aufgabe aus einem anderen Bereich (z.B. im Rahmen der Steuerregisterführung) kümmert. Faktisch werden damit Daten aus einem Bereich durch die bearbeitende Person einem anderen Verwaltungsbereich zugänglich gemacht; sie werden sozusagen beim Verwaltungsangestellten „zentral gespeichert“. Es stellt sich die Frage, ob diese Informationen uneingeschränkt benutzt werden dürfen.

In dieser Situation gilt: Trotz vorhandenem Wissen müssen Tatsachen unbeachtet bleiben, wenn die Person im Aufgabenbereich, in dem sie Informationen erlangt hat, einer Geheimhaltungspflicht untersteht, die es ihr verunmöglichen würde, die massgebenden Informationen an eine andere Stelle weiterzuleiten. Der Umstand, dass zufällig (oder auch bewusst) dieselbe Person auf für andere Aufgaben zuständig ist, darf sich nicht zuungunsten der betroffenen Personen auswirken. Mit anderen Worten: Für den „hirninternen“ Informationsaustausch gilt Dasselbe wie für den Informationsaustausch unter Behörden.

Beispiel: Erlangt der Gemeindeschreiber im Rahmen seiner Tätigkeit als kommunale Steuerbehörde Kenntnis davon, dass eine steuerpflichtige Person Unterhaltskosten für Arbeiten an ihrer Liegenschaft in Abzug bringen will, darf er dieses Wissen nicht für die Ausübung seiner baupolizeilichen Aufgaben in der Gemeinde verwenden. Dem steht das Steuergeheimnis entgegen.

Besteht hingegen keine besondere Geheimhaltungspflicht und wäre die Informationsweitergabe auch an eine andere Behörde zulässig, dürfen die Kenntnisse aus dem anderen Verwaltungsbereich auch genutzt werden. Dies gilt auch dann, wenn es eher unwahrscheinlich erscheint, dass tatsächlich eine Anfrage um Informationsweitergabe erfolgt wäre.

Beispiel: Ist aufgrund eines eingereichten Baugesuches erkennbar, dass der Gesuchsteller seinen Lebensmittelpunkt in die Gemeinde verlegt, in dem sich die Liegenschaft befindet (z.B. wird ein ursprünglich als Sommer-Ferienhaus konzipiertes Chalet so ausgebaut, dass anzunehmen ist, der Gesuchsteller wolle dieses das ganze Jahr bewohnen), darf dieses Wissen auch im Rahmen der Besteuerung verwendet werden.

**merke:**

Daten, die einer besonderen Geheimhaltungspflicht unterstehen, dürfen auch dann nicht einem anderen Verwaltungsbereich zugänglich gemacht werden, wenn eine Person gleichzeitig für verschiedene Verwaltungsbereiche zuständig ist.

Soweit die Datenweitergabe an eine andere Behörde zulässig wäre, darf eine Person ihre Informationen aber in anderen Verwaltungsbereichen verwenden.

## C.4 Fachübergreifende Zusammenarbeit an einem Fall

### Beispiel zur Einführung

Ein 15jähriger Schüler schwänzt regelmässig die Schule. Seine Eltern geben an, ihr Sohn leide häufig an Kopfschmerzen, entsprechend seien die Absenzen zu entschuldigen. In der Schule ist der Schüler bereits mehrfach wegen grober Verfehlungen gegenüber den Lehrkräften und den Mitschülerinnen aufgefallen, weshalb die Schulbehörden einen Schulausschluss in Erwägung ziehen. Die Gemeindepolizeibehörden haben den Jugendlichen schon mehrfach in den Nachtstunden betrunken auf dem Bahnhofsplatz angetroffen; ihre Meldungen an die Eltern blieben unkommentiert. Der Kantonspolizei und den Jugendstrafbehörden ist der Schüler wegen Vermögens- und Gewaltdelikten bekannt.

→ In dieser Konstellation ist eine fachübergreifende Zusammenarbeit der Schulbehörden, der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und der Jugendstrafjustiz angezeigt.

### 4.1 Sachliche Zuständigkeit und fachübergreifende Zusammenarbeit

Das bestehende System spezialisierter Verwaltungseinheiten mit klar abgegrenzten sachlichen Zuständigkeiten stösst bei interdisziplinären Problemstellungen an seine Grenzen. Wohl ist es an sich denkbar, dass jede Stelle aufgrund der ihr vorliegenden Informationen Massnahmen ergreift, ohne diese mit anderen Behörden abzustimmen. Das einleitende Beispiel zeigt aber, dass ein gutes Gesamtergebnis in gewissen Fällen nur durch die Zusammenarbeit aller beteiligten Stellen erreicht werden kann und ein unkoordiniertes Handeln verschiedener Behörden häufig nicht erfolgsversprechend ist. Dies ist namentlich für die Schnittstellen zwischen Kindes- und Erwachsenenschutz, Schule und Jugendstrafjustiz erkannt worden.

Eine Zusammenarbeit verschiedener Stellen ändert grundsätzlich nichts an der sachlichen Zuständigkeit der einzelnen Behörden. Die Schule wird durch die Zusammenarbeit mit der Jugendanwaltschaft nicht zur Strafbehörde. Sie wird auch nicht für den Kindes- und Erwach-

senenschutz zuständig, wenn sie in Absprache mit der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde eine möglichst zweckmässige Lösung für einen Schüler sucht, dessen Eltern sich nicht angemessen um ihn kümmern.

**merke:**

Auch bei der interdisziplinären Zusammenarbeit verschiedener Behörden obliegt jeder einzelnen Stelle die Verantwortung für die recht- und zweckmässige Erfüllung der eigenen Aufgaben.

## 4.2 Eingliederung in die Systematik des staatlichen Informations- und Datenaustauschs

Die fachübergreifende Zusammenarbeit an einem Fall (z.B. die erwähnte einzelfallbezogene Zusammenarbeit der Schulbehörden, der Jugendanwaltschaft und der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde) ist keine eigenständige Form des behördlichen Informationsaustausches. Vielmehr handelt es sich, rechtlich betrachtet, um eine Vielzahl von Informationsweitergaben auf Anfrage und von Spontanmeldungen, deren Rechtmässigkeit sich – jedenfalls theoretisch – je einzeln prüfen lässt. In der Praxis kann die Kommunikation im Rahmen einer fachübergreifenden Zusammenarbeit an einem Fall aber kaum in dieser Schärfe in einzelne Vorgänge der Datenweitergabe unterteilt werden. Die beteiligten Stellen tauschen ihre Informationen in der Regel relativ frei untereinander aus, weil die Relevanz vieler der ausgetauschten Angaben erst im Licht anderer Informationen zur Person zu erkennen ist. Die Notwendigkeit eines freien Austauschs von Informationen besteht erst recht, wenn die beteiligten Stellen Informationen nicht nur bilateral oder bei einer sich bietenden Gelegenheit mehr oder weniger „zufällig“ austauschen, sondern für den Informationsaustausch ein „Case Management“, eine „Fallkonferenz“, einen „Round Table“ oder einen anders bezeichneten ad hoc-Ausschuss bilden.

Die Notwendigkeit des freien Informationsaustauschs unter den beteiligten Stellen lässt die fachübergreifende Zusammenarbeit an einem Fall deshalb als eine besondere Konstellation des behördlichen Informationsaustausches erscheinen, die gesondert zu erörtern ist.

## 4.3 Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage

Eine wirksame fachübergreifende Zusammenarbeit an einem konkreten Fall setzt wie erwähnt in aller Regel die Möglichkeit des freien Austauschs von Informationen unter den beteiligten Behörden voraus. Ein solcher freier Informationsaustausch bedarf einer expliziten gesetzlichen Grundlage. Da in Situationen wie der im Fallbeispiel geschilderten praktisch immer auch besonders schützenswerte Personendaten betroffen sein dürften, ist ein eidgenössisches oder kantonales Gesetz oder ein kommunales Reglement erforderlich; eine Verordnung reicht nicht aus.

Die gesetzliche Grundlage sollte so konzipiert sein, dass die Zusammenarbeit der Behörden selbst zur Aufgabe erklärt wird, ohne aber die Zuständigkeiten für die einzelnen anzuordnenden Massnahmen zu ändern. Betreffend den Informationsaustausch selbst erscheint eine Regelung angezeigt, welche den Austausch von Personendaten erlaubt, ohne dass geprüft

werden muss, ob die Datenweitergabe für die Aufgabenerfüllung der empfangenden Stellen im konkreten Fall auch tatsächlich erforderlich ist.

Solange eine fachübergreifende Zusammenarbeit ohne freien Informationsaustausch unter den beteiligten Behörden auskommt, ist keine gesetzliche Grundlage erforderlich.

## D. Empfehlungen

Aus den im Rahmen der Erarbeitung dieses Handbuchs gewonnenen Erkenntnissen und den in den vorangehenden Teilen angestellten Überlegungen ergeben sich Empfehlungen zu folgenden Punkten:

1. Ausnützen von Ermessensspielräumen,
2. Klärung der Zuständigkeiten und Abläufe,
3. Sensibilisierung der Informationsträger.

Die nachstehenden Empfehlungen sind mit Absicht allgemein formuliert. Die Behörden des Kantons und der Gemeinden werden im Licht ihrer konkreten Aufgaben und Bedürfnisse je für sich zu prüfen haben, wie sie diese Empfehlungen im Einzelnen umsetzen wollen.

### D.1 Ausnützen von Ermessensspielräumen

#### 1.1. Erkennen von Ermessensspielräumen

Die Gesetzgebung räumt den Verwaltungsbehörden in Bezug auf die Erfüllung ihrer Aufgaben ganz allgemein nicht unerhebliche Ermessensspielräume ein. Im Bereich des Datenaustauschs verfügen die Behörden mitunter über Ermessen in der Frage, ob sie die ihnen vorliegenden Informationen an andere Behörden weitergeben wollen oder nicht. Solche Ermessensspielräume erkennt man regelmässig an Kann-Formulierungen oder an Wendungen wie „ist ermächtigt“ oder „dürfen“.

Beispiele:

- Nach Art. 57c Abs. 1 SHG *dürfen* Informationen betreffend Angelegenheiten nach Artikel 57a Absatz 2 Buchstabe a an andere mit dem Vollzug der individuellen Sozialhilfe befassten Behörden weitergeben.
- Nach Art. 146 PolG sind die Behörden – unter Vorbehalt besonderer Geheimhaltungspflichten – im Hinblick auf die Erfüllung polizeilicher Aufgaben im Sinne des PolG *ermächtigt*, Personendaten den Polizeiorganen des Kantons und der Gemeinden zu melden.

Es ist typischerweise die Sachgesetzgebung, die den Behörden Ermessen im Hinblick auf den Informationsaustausch einräumt. Häufig bestehen solche Ermessensspielräume dann, wenn das Gesetz

- Ausnahmen von einer besonderen Geheimhaltungspflicht vorsieht (vgl. z.B. Art. 57b SHG),
- zur spontanen Meldung von Informationen ermächtigt (vgl. z.B. Art. 146 PolG) oder
- von der Anzeigepflicht an die Strafverfolgungsbehörden befreit (vgl. z.B. Art. 61a VSG).

Nach dem *KDSG* besteht hingegen grundsätzlich eine *Verpflichtung*, Personendaten weiterzugeben, wenn

- die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen für die Informationsweitergabe erfüllt sind (das heisst namentlich, wenn die Behörde, welche die Bekanntgabe von Personendaten verlangt, nachweist, dass sie zu deren Bearbeitung gesetzlich befugt ist) und
- keine besondere Geheimhaltungspflicht entgegensteht.

Auch das KDSG kennt aber eine *Ermessensbestimmung* betreffend die Weitergabe von Personendaten: Nach Art. 14 Abs. 1 KDSG kann die Bekanntgabe von Personendaten bei Vorliegen überwiegender öffentlicher oder besonders schützenswerter privater Interessen verweigert, eingeschränkt oder mit Auflagen verbunden werden. Ermessen betreffend die Weitergabe von Informationen an Behörden besteht ohne anderslautende Bestimmung in der Sachgesetzgebung damit nur, wenn überwiegende öffentliche oder besonders schützenswerte private Interessen der Bekanntgabe von Personendaten im Spiel sind.

Die Frage, ob in einer konkreten Situation gestützt auf Art. 14 Abs. 1 KDSG ein Ermessensspielraum besteht, d.h. ob überwiegende öffentliche oder besonders schützenswerte private Interessen im Spiel sind, ist eine *Rechtsfrage*. Diese Frage ist durch die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe („überwiegende öffentliche Interessen“ bzw. „besonders schützenswerte private Interessen“) zu beantworten. Diese Auslegung kann – im Gegensatz zur Ausübung von Ermessen – in einem gerichtlichen Verfahren frei überprüft werden.

**merke:**

Gesetzliche Regelungen, die den Behörden Ermessensspielräume in Bezug auf die Informationsweitergabe einräumen, sind in der Regel an Wendungen wie „können weitergeben“, „sind ermächtigt“ oder „dürfen mitgeteilt werden“ zu erkennen.

Auch Art. 14 Abs. 1 KDSG räumt den Behörden Ermessen in diesem Sinn ein, sofern überwiegende öffentliche Interessen oder besonders schützenswerte private Interessen im Spiel sind.

## 1.2 Ermessensentscheide im Einzelfall

Behördliches Ermessen bedeutet, dass die Behörde über eigene, selbstverantwortlich zu konkretisierende Handlungsspielräume verfügt. Der Informationsaustausch unter Behörden soll es den einzelnen Stellen ermöglichen, ihre Aufgaben fachgerecht und möglichst effizient zu erfüllen. Vor diesem Hintergrund ist es grundsätzlich wünschenswert, wenn gesetzlich vorgesehene Ermessensspielräume im Sinne einer möglichst weitgehenden Informationsweitergabe ausgeschöpft werden. In diesem Sinne will das vorliegende Handbuch auch zur Weitergabe von Informationen, die für andere Stellen nützlich sind, motivieren, wenn die Weitergabe im Ermessen einer Behörde liegt.

Zu beachten ist indessen, dass behördliches Ermessen nicht wirklich „freies“ Ermessen oder gar willkürliches Entscheiden, sondern *pfllichtgemässes Ermessen* bedeutet. Ermessen ist immer verfassungs- und gesetzeskonform, d.h. mit besonderem Augenmerk auf Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung und die da angelegten öffentlichen Interessen, auszuüben. Alle Gründe, die im Licht dieser Ordnung im konkreten Fall für oder gegen die Informationsweitergabe sprechen, sind sorgfältig gegeneinander abzuwägen. Diese bedeutet unter anderem, dass bei allen praktischen Bedürfnissen nach Information immer auch der Schutz vor missbräuchlicher Datenbearbeitung mit zu berücksichtigen ist.

**merke:**

Im Interesse einer fachgerechten und möglichst effizienten Aufgabenerfüllung sind Ermessensspielräume grundsätzlich im Sinne eines möglichst weitgehenden Informationsaustauschs unter Behörden auszuschöpfen. Im Einzelfall sind aber immer auch die Interessen, die im Licht der gesetzlichen Ordnung gegen die Informationsweitergabe sprechen, in die Abwägung miteinzubeziehen.

Pflichtgemässe Ausübung des Ermessens bei der Abwägung der Gründe für oder gegen eine Informationsweitergabe bedeutet namentlich auch Berücksichtigung eines allfälligen besonderen Vertrauensverhältnisses zwischen staatlicher Stelle und Privatperson. Hat eine Privatperson der Behörde im Rahmen eines solchen Vertrauensverhältnisses Informationen anvertraut, die sie unter anderen Umständen nicht preisgeben würde, darf das in die Behörde gesetzte Vertrauen nicht leichtthin enttäuscht werden. Solche Vertrauensbeziehungen können etwa bestehen:

- zwischen Lehrperson und Schülerin oder Schüler,
- zwischen Angestellten eines Spitals und Patienten,
- zwischen Sozialdiensten und Betreuten,
- zwischen Jugendfachbehörden und betreuten Jugendlichen.

Auch in solchen Situationen können aber öffentliche oder private Interessen für die Weitergabe von Informationen sprechen, die höher zu gewichten sind als das Interesse an der Aufrechterhaltung des Vertrauensverhältnisses. Von den Behörden, die sich im Rahmen eines solchen Vertrauensverhältnisses mit der Frage zu befassen haben, ob Informationen weiterzugeben sind, darf und muss erwartet werden, dass sie vor ihrem Entscheid alle Gründe für oder gegen die Informationsweitergabe sorgfältig abwägen.

**merke:**

Besteht ein besonderes Vertrauensverhältnis zwischen staatlicher Stelle und Privatperson, ist dies bei der Ermessensausübung zu berücksichtigen. Dies bedeutet aber nicht, dass das Interesse an der Geheimhaltung grundsätzlich überwiegt. Vielmehr können auch bei bestehendem Vertrauensverhältnis öffentliche oder private Interessen an der Informationsweitergabe überwiegen und es damit angezeigt erscheinen lassen, Informationen weiterzugeben.

### 1.3 Vorgaben für die Ermessensausübung durch interne Weisungen

Sind Behörden gehalten, gesetzlich vorgegebene Ermessensspielräume pflichtgemäss und mit Blick auf den Zweck der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen eigenverantwortlich zu nützen, ist eine verbindliche Einflussnahme auf die Willensbildung dieser Behörden durch Drittbehörden und insbesondere durch politische Gremien grundsätzlich ausgeschlossen.

Beispiel: Der Gemeinderat der Gemeinde X. kann die Schulbehörden nicht anweisen, in jedem Fall Anzeige zu erstatten, wenn sie von Umständen Kenntnis erlangen, die auf ein durch einen Schüler bzw. eine Schülerin begangenes Verbrechen schliessen lassen. Der durch Art. 61a VSG eingeräumte Ermessensspielraum kann mit anderen Worten nicht durch den Gemeinderat konkretisiert werden.

Durch den Erlass interner Weisungen (diese werden juristisch regelmässig als sog. Verwaltungsverordnungen bezeichnet) können aber hierarchisch oder fachlich übergeordnete Stellen gewisse *Vorgaben für die Ermessensausübung* machen. Die übergeordnete Stelle darf zwar den eingeräumten Ermessenspielraum nicht aushöhlen, kann aber mit geeigneten Vorgaben durchaus einen Beitrag zur rationalen und nachvollziehbaren und in gewissem Sinn auch einheitlichen Ermessensbetätigung leisten. Solche Vorgaben sind insbesondere da sinnvoll, wo mit mehreren identischen oder ähnlichen Anfragen um Informationsweitergabe zu rechnen ist oder wo Behörden wiederholt mit vergleichbaren Situationen konfrontiert sind, in denen die spontane Meldung von Informationen zur Diskussion steht.

Beispiele:

- Die Generalstaatsanwaltschaft des Kantons Bern hat eine Weisung mit Vorgaben zur Frage erlassen, in welchen Fällen Schulen über Strafverfahren gegen Lehrpersonen zu informieren sind.
- Die Schulleitung könnte in einer internen Weisung Kriterien zur Frage festlegen, in welchen Fällen Informationen über verübte Delikte von Schülerinnen und Schülern weiterzugeben sind bzw. wann die Interessen an deren Geheimhaltung überwiegen. Ein massgebendes Kriterium für die Geheimhaltung könnte etwa der Umstand sein, dass sich eine Schülerin oder ein Schüler aufgrund eines besonderen Vertrauens an eine Lehrperson gewendet hat, die sonst nicht über das Delikt hätte erfahren können.
- Das Obergericht des Kantons Bern könnte eine Weisung erlassen mit Regelungen zur Frage, in welchen Fällen rechtskräftige Urteile in abgeschlossenen Verfahren an andere Behörden herausgegeben werden.

Im Hinblick auf den Erlass solcher Weisungen wird zu beachten sein, dass die Eingrenzung von Ermessenspielräumen auch kontraproduktiv sein kann. Dies gilt namentlich dann, wenn eine Behörde zur Erfüllung ihrer Aufgaben ein Vertrauensverhältnis mit der zu betreuenden Person und mit deren Umfeld aufbauen muss. Eine Meldepflicht führt regelmässig dazu, dass die Betreuten und ihr Umfeld die interessierenden Informationen der Behörde gar nicht mehr bekannt geben.

Die Hauptfunktion einer Weisung bzw. Verwaltungsverordnung besteht darin, im Sinn einer behördlichen Meinungsäusserung über die Auslegung der anwendbaren Bestimmungen eine einheitliche, gleichmässige und sachgerechte Bewilligungspraxis sicherzustellen. Verwaltungsverordnungen sind für Verwaltungsjustizbehörden grundsätzlich nicht verbindlich. Sie berücksichtigen sie aber bei ihrer Entscheidung, sofern dieses eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulässt, und weicht nicht ohne triftigen Grund von ihnen ab, wenn es eine überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben darstellt (VGE 100 2020 115 vom 17. Juni 2021 E. 2.4 mit Hinweisen).

**merke:**

Hierarchisch und fachlich übergeordnete Stellen können die Ermessensausübung durch den Erlass von Weisungen vereinheitlichen und mit geeigneten Vorgaben zu einer Optimierung des behördlichen Informationsaustauschs beitragen.

## D.2 Klärung der Zuständigkeiten und Abläufe

### 2.1 Problematik

Das heutige System des behördlichen Informationsaustauschs mit der Information auf Anfrage als Regelfall und der Spontanmeldung von Informationen in besonderen, gesetzlich vorgegebenen Konstellationen führt – richtig angewendet – in den meisten Fällen zu befriedigenden Lösungen.

Die Arbeiten am vorliegenden Handbuch haben aber gezeigt, dass der Informationsaustausch unter Behörden mitunter nicht an rechtlichen Hindernissen, sondern daran scheitert, dass die Abläufe zur Beantwortung von Anfragen nicht geklärt sind oder schon nicht einmal klar ist, an wen eine Anfrage überhaupt zu richten ist. Auch bei der spontanen Meldung von Informationen scheint es zuweilen Unsicherheiten zu geben, an welche konkrete Stelle oder Person innerhalb einer Behörde Informationen zu melden sind

### 2.2 Klärung der Zuständigkeiten

Es erscheint angezeigt, dass alle kantonalen Behörden und alle Gemeinden (bzw. in grossen Gemeinden alle Abteilungen) bestimmen, wer für eingehende behördliche Ersuchen um Weitergabe von Informationen zuständig ist und an welche Stelle Dritte ihre Informationen melden können (bei vielen Behörden dürften diese Zuständigkeiten freilich bereits heute bestimmt sein). Die behördeneigene Homepage erscheint ein geeigneter Ort, um die Zuständigkeiten zum behördlichen Informationsaustausch bekannt zu machen.

Bei der elektronischen Kontaktaufnahme ist zu beachten, dass E-Mails zu verschlüsseln sind, soweit besonders schützenswerte Personendaten ausgetauscht werden sollen. Auch auf dieses Erfordernis könnte auf der Homepage ausdrücklich aufmerksam gemacht werden.

### 2.3 Klärung der Abläufe

Eine Verbesserung des behördlichen Informationsaustauschs kann im Rahmen des geltenden Rechts im Weiteren dadurch erreicht werden, dass die (behördeninternen) Abläufe bei der Weitergabe von Informationen auf Anfrage geklärt werden:

Auf der Seite der um Informationen ersuchenden Stelle sind namentlich folgende Fragen zu klären:

- Wer stellt Anfragen um Weitergabe von Informationen?
- In welcher Form (brieflich, telefonisch, per E-Mail etc.) wird eine Anfrage gestellt?
- Wie werden Anfragen begründet?

Auf der Seite der angefragten Stelle sind namentlich folgende Fragen zu klären:

- Wer ist für die Behandlung der Anfrage zuständig?
- In welcher Frist werden Anfragen behandelt?
- In welcher Form wird geantwortet?
- Wie wird bei Unklarheiten vorgegangen (z.B. telefonische Rücksprache)?

Vgl. zu diesen Punkten insbesondere die Ausführungen in Kapitel C.1.

## **2.4 Vorgehen, wenn eine Vielzahl von Stellen über relevante Informationen verfügen könnten**

Weiss eine Behörde nicht, welche andere Amtsstelle über gewünschte Informationen zu einer bestimmten Person verfügt oder ob bereits ein Verfahren im Zusammenhang mit einer bestimmten Person hängig ist, ist eine individuelle Anfrage bei allen denkbaren Stellen in aller Regel mit einem unverhältnismässig grossen Aufwand verbunden. Technisch wäre es heutzutage ein Leichtes, alle kantonalen Verwaltungs- und Justizstellen per E-Mail oder über eine besondere technische Plattform um Mithilfe in einem konkreten Fall anzufragen, was den Aufwand gering halten würde.

Mit einem solchen „Aufruf“ zur Meldung relevanter Informationen würde allerdings zwangsläufig zum Ausdruck gebracht, dass die anfragende Behörde ein besonderes Interesse an der betroffenen Person hat, was jedenfalls eine Bekanntgabe von Personendaten, bei Sozialhilfe- und Polizeibehörden sogar eine Bekanntgabe besonders schützenswerter Personendaten darstellt. Ein solcher Aufruf ist deshalb in aller Regel unverhältnismässig. In Fällen besonderer Dringlichkeit oder wenn ausgesprochen gewichtige öffentliche Interessen auf dem Spiel stehen – zu denken ist insbesondere an sicherheitspolizeiliche Abklärungen kantonaler und kommunaler Polizeiorgane zwecks Erkennung und Abwehr von Gefahren – ist der „Aufruf“ zur Meldung relevanter Informationen jedoch ausnahmsweise zulässig.

## **D.3 Sensibilisierung der Informationsträger**

### **3.1 Sensibilisierung bei Spontanmeldungen**

Die spontane Meldung von Informationen erfolgt häufig nicht mit Blick auf die Aufgaben der meldenden Stelle, sondern mit Blick auf die Aufgaben der Adressatin der Information.

Eine Spontanmeldung von Informationen mit dem Ziel, dass die empfangende Stelle tätig wird, setzt voraus, dass die meldende Stelle die Relevanz der ihr vorliegenden Informationen für andere Behörden bzw. Aufgaben überhaupt erkennt. Aus diesem Grund eignet sich die Spontanmeldung von Informationen nicht als Normalfall des Informationsaustausches unter Behörden: Angesichts der vielfältigen Aufgaben, die der Staat heute auf verschiedenen Ebenen (Bund, Kanton, Gemeinden) wahrnimmt, ist es nicht nur für Private, sondern auch für Behörden mitunter ausgesprochen schwierig zu erkennen, für welche anderen Stellen die ihnen vorliegenden Informationen von Bedeutung sein könnten.

Die Gesetzgebung sieht Spontanmeldungen dementsprechend nur für Aufgaben- oder Tätigkeitsbereiche vor, in denen die zuständigen Behörden besonders darauf angewiesen sind, dass ihnen Informationen auch ohne Anfrage zugetragen werden. So sind Spontanmeldungen – unter den gesetzlichen Voraussetzungen – namentlich an folgende Behörden zulässig:

- Polizeibehörden,
- Strafverfolgungsbehörden,

- Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden,
- Sozialhilfebehörden,
- Steuerbehörden.

Die gesetzlichen Ermächtigungen zur Spontaninformation sind in der Regel sehr allgemein gehalten. Spontan gemeldet werden dürfen regelmässig Informationen, welche für die empfangende Stelle bzw. für deren Aufgabenerfüllung relevant sind. Bei solchen sehr allgemein umschriebenen Ermächtigungen zur Datenweitergabe ist es für die Behörden schwierig zu erkennen, welche Informationen für eine andere Stelle konkret von Bedeutung sind.

Beispiel: Nach Art. 146 Abs. 1 PolG sind „die Behörden“ – unter Vorbehalt besonderer Geheimhaltungspflichten – ermächtigt, den Polizeiorganen des Kantons und der Gemeinden Personendaten „im Hinblick auf die Erfüllung polizeilicher Aufgaben“ zu melden. Welche Angaben für die Polizei in einem konkreten Fall relevant sein können, ist für Verwaltungsstellen aber mangels spezifischen Fachwissens im Bereich der Polizei mitunter schwer zu erkennen.

Verbesserungen sind in diesem Punkt nur zu erreichen, wenn die Informationsträger auf Problemstellungen, mit denen sich andere Behörden zu befassen haben, sensibilisiert werden. Dies müsste durch die Stellen erfolgen, die in ihrer Arbeit auf die spontane Meldung von Informationen angewiesen sind. Die Sensibilisierung von Stellen auf „fremde Aufgaben“ ist zeitaufwendig, weshalb dies nur für wirklich wichtige Aufgaben sinnvoll erscheint. Angezeigt ist eine solche Sensibilisierung namentlich für die Bereiche Kindes- und Erwachsenenschutz sowie für die Sicherheitspolizei.

### **3.2 Sensibilisierung bei der Weitergabe von Informationen auf Anfrage**

Für die Weitergabe von Informationen auf Anfrage bzw. Auskunftersuchen stellt sich das Problem, dass für die Informationsträger mitunter nicht erkennbar ist, welche der ihr vorliegenden Informationen für andere Stellen relevant sind, grundsätzlich nicht: Aus der Anfrage einer Behörde ergibt sich vielmehr gerade, dass und welche Informationen von Bedeutung sind.

Auch in diesem Punkt kann allerdings eine Optimierung des behördlichen Informationsaustausches erreicht werden, indem die Qualität der Anfragen verbessert wird. So erscheint es insbesondere angezeigt, dass die um Information ersuchenden Stellen ihre Anfragen hinreichend und nachvollziehbar begründen und aufzeigen, weshalb sie auf die nachgesuchten Daten zwingend angewiesen sind. Ohne eine solche Begründung kann die angefragte Stelle häufig nicht beurteilen, ob sie die Informationen weitergeben darf. Es empfiehlt sich auch, in der Anfrage explizit zu erwähnen, dass bei Unklarheiten weitere Erläuterungen zur Notwendigkeit der Informationen beigebracht werden können.

## E. Abkürzungs- und Gesetzesverzeichnis

Abs.	Absatz
AGR	Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern
AHVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.10)
ArchDV Gemeinden	Direktionsverordnung vom 20. Oktober 2014 über die Verwaltung und Archivierung der Unterlagen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften nach Gemeindegesetz und deren Anstalten (BSG 170.711)
Art.	Artikel
ATSG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 830.1)
AIG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (SR 142.20)
BetmG	Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (SR 812.121)
BSG	Bernische Systematische Gesetzessammlung
Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BVG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40)
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heisst
DIJ	Direktion für Inneres und Justiz
DSV	Datenschutzverordnung vom 22. Oktober 2008 (BSG 152.040.1)
E.	Erwägung
EG	Gesetz vom 6. Juni 2000 betreffend die Einführung der Bundesgesetze über die Kranken-, die Unfall- und die Militärversicherung (SR 842.11)
KUMV	Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung (SR 271.1)
EG ZSJ	Folgende Seite(n)
f./ff.	Verordnung vom 20. Januar 2021 über die Gemeinderegistersysteme-Plattform GERES V (BSG 152.051)
GesG	Gesundheitsgesetz vom 2. Dezember 1984 (BSG 811.01)
GG	Gemeindegesezt vom 16. März 1998 (BSG 170.11)
GG	Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion
GSI	Gesetz vom 2. November 1993 über die Information und die Medienförderung (BSG 107.1)
IMG	In Verbindung mit
i.V.m.	Schweizerische Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009 (SR 312.1)
JStPO	Amt für Informatik und Organisation
KAIO	Datenschutzgesetz vom 19. Februar 1986 (BSG 152.04)
KDSG	Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (BSG 101.1)

KV	Gesetz vom 12. September 1985 über die Niederlassung und Aufenthalt der
NAG	Schweizerinnen und Schweizer (BSG 122.11)
OFK/DSG	Orell Füssli Kommentar (OFK) zum Schweizerischen Datenschutzgesetz mit weiteren Erlassen, Ausgabe 2023
OHG	Bundesgesetz vom 23. März 2007 über die Hilfe an Opfer von Straftaten (SR 312.5)
PDSG	Gesetz vom 10. März 2020 über die zentralen Personendatensammlungen (BSG 152.05)
PG	Personalgesetz vom 16. September 2004 (BSG 153.01)
PolG	Polizeigesetz vom 10. Februar 2019 (BSG 551.1)
RHG	Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über die Harmonisierung der Einwohnerregis- ter und anderer amtlicher Personenregister (SR 431.02)
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SHG	Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (BSG 860.1)
SLG	Gesetz vom 9. März 2021 über die sozialen Leistungsangebote (BSG 860.2)
sog.	so genannt
SR	Systematische Rechtssammlung des Bundesrechts
StG	Steuergesetz vom 21. Mai 2000 (BSG 661.11)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
STPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0)
VGE	Verwaltungsgerichtsentscheid (des Kantons Bern)
vgl.	vergleiche
VRPG	Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (BSG 155.21)
VSG	Volksschulgesetz des Kantons Bern vom 19. März 1992 (BSG 432.210)
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
ZPO	Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (SR 272)
ZPV V	Verordnung vom 20. Januar 2021 über die Zentrale Personenverwaltung (BSG 152.052)