

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Verband Bernischer Gemeinden (VBG) bedankt sich für die Gelegenheit, zum Entwurf für die IDSV Stellung zu nehmen. Aus Sicht des VBG ist zur Vorlage Folgendes zu bemerken:

Allgemeines, Ausgangslage

Im Sommer 2025 hat der Grosse Rat das Gesetz über die Informations- und Cybersicherheit (ICSG) verabschiedet. Dieses Gesetz soll die rechtliche Grundlage für die sichere Bearbeitung von Informationen und den sicheren Einsatz von ICT-Mitteln schaffen. In der vergangenen Wintersession hat der Grosse Rat zudem das revidierte Kantonale Datenschutzgesetz (KDSG) beschlossen. Für die beiden Gesetze wird nun eine Ausführungsverordnung im Entwurf vorgelegt: Die Verordnung über die Informations- und Datensicherheit (IDSV).

Dass eine Verordnung mehrere Gesetze konkretisiert, ist eher unüblich, schafft aber insbesondere hier gewisse Schwierigkeiten (darauf wird weiter unten eingegangen). Für die Umsetzung des KDSG wird zudem parallel eine zweite Verordnung aufgelegt. Dieses Vorgehen dürfte die Nachvollziehbarkeit und die Anwendbarkeit in den Gemeinden kaum unterstützen.

Dass im Bereich der Informationssicherheit (bzw. der «Cybersicherheit» auch aus Gemeindesicht ein grosses Interesse besteht, soweit möglich Schwachstellen und Sicherheitsvorfälle zu vermeiden, ist unbestritten. Verschiedene Vorfälle in letzter Zeit – auch in Berner Gemeinden – haben gezeigt, dass hier Bedarf besteht. Es ist auch für Gemeinden äusserst unangenehm und mit grossem Aufwand und Konsequenzen verbunden, wenn ihre Informatikmittel angegriffen werden, wenn ihre Verwaltung «lahmgelegt» wird und wenn Daten nicht mehr greifbar sind oder sogar ganz verloren gehen.

Im Bereich des Datenschutzes besteht jedoch aufgrund der Erfahrungen der Gemeinden weit weniger Handlungsbedarf, sind doch aus den vergangenen Jahrzehnten kaum nennenswerte Probleme bekanntgeworden. Insofern werden die im KDSG vorgenommenen Verschärfungen, die auf kommunaler Ebene voraussichtlich zu einer unerwünschten Steigerung des bürokratischen Aufwands führen könnten, aus Gemeindesicht mit einiger Besorgnis beobachtet.

Die hier zur Diskussion stehende IDSV ist eine sehr technische Verordnung, die sich vornehmlich an Fachpersonen mit entsprechendem Hintergrund richtet. Entsprechend spezialisiertes Fachwissen erleichtert das Verständnis der Verordnung sehr bzw. ist realistischere Voraussetzung. Dieses Fachwissen dürfte in den Gemeinden nur sehr beschränkt vorhanden sein. Damit die Verordnung mit den vom Kanton vorgegebenen Anforderungen sachgerecht angewendet werden kann (und überhaupt angewendet wird), bedarf es deshalb einer entsprechenden Unterstützung durch den Kanton.

Dem für die Erarbeitung der IDSV federführenden kantonalen Amt für Informatik und Organisation (KAIO) ist zu attestieren, dass es sich sehr bemüht hat, auf die kommunalen Anliegen einzugehen und diese zu berücksichtigen. Trotzdem liegt nun eine Verordnung vor, welche die Gemeinden (bzw. alle 1071 gemeinderechtlichen Körperschaften) vor grosse Herausforderungen stellen wird. Zudem ist nicht auszuschliessen, dass die Umsetzung unter Umständen nicht unerhebliche Kosten für die Gemeinden verursachen dürfte.

Informationssicherheit ist im heutigen Zeitalter eine wichtige Aufgabe auch für die Gemeinden geworden. Dieser Herausforderung muss angesichts der grossen Abhängigkeit von digitalen Systemen offen und transparent begegnet werden. Dazu gehört aber auch, sich bewusst zu werden, dass der Aufwand dafür unter Umständen ganz erheblich ist. Die IDSV verdeutlicht dies.

Die Verordnung ist, soweit sie die Gemeinden betrifft, in vielen Bereichen nachvollziehbar (gewisse Teile der Verordnung betreffen nur die kantonalen Behörden). Allerdings enthält sie gewisse Regelungen und Schwachstellen, die aus kommunaler Sicht nachgebessert werden müssen.

Zu einzelnen Artikeln des Entwurfs IDSV:

Zu Art. 1:

Hier wird ausgeführt, dass die IDSV sich sowohl auf das ICSG als auch auf das KDSG stützt. Dies macht die Anwendung – insbesondere auch gerade für Behörden, welche nicht ständig mit diesem Fachgebiet zu tun haben – sehr anspruchsvoll. Aus Gemeindesicht wäre sehr erwünscht gewesen, diese Verwirrung stiftende Vermischung zu vermeiden.

Zu Art. 2:

In dieser Bestimmung kristallisieren sich die Schwierigkeiten, die aus dem Umstand herrühren, dass in der IDSV zwei Gesetze ausgeführt werden.

Gemäss Absatz 1 gilt diese Verordnung «zur Gewährleistung der Datensicherheit» für die dem KDSG unterstellten Behörden. Gemäss Absatz 2 hingegen gilt diese Verordnung «zur Gewährleistung der Informationssicherheit» für die dem ICSG unterstellten Behörden. Diese Unterscheidungen wurden notwendig, weil das ICSG und das KDSG je unterschiedliche Definitionen von Behörden enthalten.

Für die anwendenden Gemeinden bedeutet dies, dass sie sich zuerst fragen müssen: Geht es um die Datensicherheit oder um die Informationssicherheit? Geht es um die Datensicherheit, so müssen sie im KDSG nachschauen, wie die Behörden dort umschrieben sind. Geht es aber um

die Informationssicherheit, so ist im ICSG nachzuschlagen, für welche Behörden die Verordnung gilt. Abgesehen davon, dass die Verwendung verschiedener Behördenbegriffe in verwandten Rechtsgebieten kaum sinnvoll ist, ist die Anwendung dieser Bestimmung nur schon deshalb herausfordernd, weil für Personen, die fachlich mit der Unterscheidung von Daten- und Informationssicherheit nicht eng vertraut sind, sehr oft kaum auf Anhieb offensichtlich ist, nach welcher Richtung sie sich zu orientieren haben. Dazu kommt, dass sich die Gemeindeverwaltungen vornehmlich mit dem allgemeinen Behördenbegriff des Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRPG) beschäftigen. Geht es um die Anwendung der IDSV, müssen die Gemeinden zunächst einmal zwischen drei verschiedenen Behördenbegriffen differenzieren.

Artikel 2 enthält in Absatz 3 zwei weitere Unebenheiten: Einerseits führt Absatz 3 aus, die Verordnung gelte «für die Gemeinden und anderen gemeinderechtlichen Körperschaften, die Landeskirchen» sowie die «anderen Träger öffentlicher Aufgaben nach Artikel 95 KV» nur beschränkt (zu den «Beschränkungen» sogleich weiter unten). Nun ist es aber so, dass Artikel 95 KV lediglich und ausschliesslich die «anderen Träger öffentlicher Aufgaben» des *Kantons* betrifft, nicht aber die öffentlich- und privatrechtlichen Aufgabenträger der Gemeinden, welche von diesen sehr oft mit Aufgabenerfüllungsaufträgen betraut werden. Während also die IDSV die Anstalten der Gemeinden und die privatrechtlichen Organisationen, welche für die Gemeinden Aufgaben erfüllen, vom Geltungsbereich der IDSV ausnimmt, nehmen ICSG und KDSG (sowie die parallele KDSV) beauftragte Dritte – d.h. auch jene der Gemeinden – verschiedentlich in Pflicht. Was gilt nun?

Andererseits führt Absatz 3 aus, die IDSV gelte für die Gemeinden bzw. gemeinderechtlichen Körperschaften «nur und soweit», als sie klassifizierte Informationen des Kantons oder des Bundes bearbeiten oder ICT-Mittel des Kantons oder des Bundes einsetzen würden. Dieses Narrativ, dass sich auch im Vortrag (Ziffer 11.1) findet, entspricht der Realität nur sehr bedingt. Die Gemeinden setzen praktisch flächendeckend ICT-Mittel insbesondere des Kantons ein (z.B. die verschiedenen Anbindungen an Lösungen der Steuerverwaltung, eBau, ePlan, NFFS, eArch, eVRP etc.; diese grundsätzlich sachgerechte Vernetzung wird in Zukunft weiter zunehmen). Realistischerweise wird es – nicht zuletzt auch aufgrund der Organisationsgrösse der Gemeinden – für die meisten Gemeinden kaum möglich sein, Verwaltungseinheiten auszuscheiden und abzugrenzen von der Zusammenarbeit und vom Austausch mit ICT-Mitteln des Kantons (und allenfalls des Bundes). Ehrlicherweise muss man deshalb konstatieren, dass das ICSG und die IDSV grundsätzlich für alle Gemeinden umfassend gelten – mit den entsprechenden Konsequenzen. Diese Realität ist anzuerkennen und im Vortrag auch entsprechend abzubilden.

Wichtig und hilfreich ist Absatz 4 bzw. dessen Umsetzung in der Verordnung: Verschiedene Bestimmungen der IDSV gelten ausdrücklich nur für kantonale Behörden.

Zu Art. 5:

Die Bestimmung ist zu absolut formuliert. Die oberste Führung – d.h. in den Gemeinden der Gemeinderat oder eine Abteilungsleitung – soll für die Sicherheit der Schutzobjekte verantwortlich sein. Ein Gemeinderat kann nie für die Sicherheit von Informationen,

Personendaten, ICT-Mittel und Schutzzonen verantwortlich sein. Er kann höchstens sicherstellen, dass – wie dies im Vortrag ausgeführt ist – die Informationssicherheit richtig organisiert ist, d.h. dass die Mitarbeitenden sorgfältig ausgewählt sind, dass sie instruiert und überwacht werden. Alles andere ist illusorisch. Absatz 1 muss entsprechend umformuliert werden (ähnlich wie Art. 4 Abs. 1). Andernfalls wird hier eine Verantwortlichkeit stipuliert, welche von keiner Behörde oder Führungsperson übernommen werden kann, schon gar nicht in Gemeinden, die in der Regel über keine spezialisierten Fachpersonen im Bereich der Informations- und Datensicherheit verfügen.

Zu Art. 8 und 9:

Die zu ergreifenden präventiven Massnahmen sowie die Protokollierungspflichten sind grundsätzlich nachvollziehbar, allerdings sehr weit gefasst. Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass die Umsetzung dieser Bestimmungen für die meisten Gemeinden ohne Beizug externer Unterstützung kaum realistisch ist, was zu entsprechenden Mehrkosten führt. Dies ist auch transparent auszuweisen, namentlich auch im Vortrag. Die Gemeinden dürfen nicht im Ungewissen darüber gelassen werden, dass mit den ihnen überbundenen Pflichten auch (unter Umständen nicht unerhebliche) finanzielle Aufwände entstehen.

Zu Art. 10:

In Absatz 1 wird verlangt, dass der Gemeinderat (die oberste Führung) bewusst die verbleibenden Restrisiken akzeptiert, d.h. diese vorsätzlich in Kauf nimmt. Im Vortrag und in entsprechenden Hilfsmitteln ist konkret und einfach nachvollziehbar darzulegen, wie dies zu erfolgen hat. Ohne entsprechende Unterstützung muss damit gerechnet werden, dass diese Bestimmung nicht oder nur lückenhaft umgesetzt wird.

Absatz 3 ist insofern zu ändern, als die Beratungsstelle nicht nur die kantonalen, sondern auch die kommunalen Behörden regelmässig über aktuelle Bedrohungen und Schwachstellen informiert und entsprechende Empfehlungen abgibt. Es kann nicht sein, dass der Kanton die Gemeinden zu Vorkehrungen verpflichtet, die Fachwissen voraussetzen, dass in den Gemeinden überwiegend nicht vorhanden ist, ihnen dann aber die entsprechende Beratung zu versagen.

Zu Art. 12 und 13:

Diese Bestimmungen gelten nur für kantonale Behörden. Die Gemeinden sind davon nicht betroffen.

Zu Art. 14:

Der Verweis auf Artikel 28 sollte sich wahrscheinlich auf Artikel 29 beziehen.

Im Weiteren ist auch hier wiederum darauf hinzuweisen, dass die kommunalen Behörden in der Regel nicht in der Lage sein werden, selbständig und ohne externe Unterstützung die Risiken für ihre Schutzobjekte aus der Zusammenarbeit mit beauftragten Dritten und ihre Abhängigkeit daraus abzuschätzen bzw. entsprechende Schutzbedarfsanalysen vorzunehmen und

Informationssicherheits- und Datenschutzkonzepte (ISDS-Konzepte) zu erstellen. Die grosse Mehrheit der Gemeinden wird diese Fragen bezüglich der beauftragen Dritten durch beauftragte Dritte klären lassen müssen (was wiederum entsprechende Kosten verursacht). Dass entsprechende Analysen angestellt werden, wird nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Es muss aber auch hier wieder transparent gemacht werden, was dies konkret für die Gemeinden (und alle gemeinderechtlichen Körperschaften) bedeutet.

Zu Art. 17:

Gemäss dieser Bestimmung unterstützt die kantonale Beratungsstelle IDS ausschliesslich die kantonalen Behörden bei der Bewältigung von Sicherheitsvorfällen oder Schwachstellen, nicht aber die kommunalen Behörden. Dies ist nicht akzeptabel. Der Kanton verpflichtet die Gemeinden mit dem ICSG, dem KDSG und der IDSV zu erheblichen Vorkehrungen und damit verbundenen Aufwänden – namentlich auch und gerade zum Schutz der kantonalen ICT-Infrastruktur. Zumindest für den Bereich der Informations- und Cybersicherheit ist dies nachvollziehbar. Wenn aber den Gemeinden entsprechende Vorgaben gemacht werden, muss ihnen auch das gleiche Unterstützungsangebot zur Verfügung stehen. Art. 17 ist entsprechend anzupassen.

Zu Art. 18 – 20:

Diese Bestimmungen gelten nur für kantonale Behörden. Die Gemeinden sind davon nicht betroffen.

Zu Art. 21:

Gemäss Absatz 1 gilt die Klassifizierungspflicht nur für kantonale Behörden. In Absatz 2 ist aber nur von «Behörden» und nicht von «kantonalen Behörden» die Rede. Es ist klarzustellen, dass auch diese Einstufungspflichten nur für kantonale Behörden gelten. Für die Gemeinden sind Klassifizierungen grundsätzlich unrealistisch.

Zu Art. 22 – 27:

Diese Bestimmungen gelten nur für kantonale Behörden. Die Gemeinden sind davon nicht betroffen.

Zu Art. 29 und 30:

Art. 29 Abs. 1 und 3 verpflichten auch die Gemeinden zur Vornahme von Schutzbedarfsanalysen und zur Erarbeitung von ISDS-Konzepten. Dies ist angesichts der Bedrohung durch Cyberattacken durchaus nachvollziehbar. Allerdings muss auch hier wieder darauf hingewiesen werden, dass diese Aufgaben von den meisten Gemeinden nicht selbständig erfüllt werden können.

Gemäss Art. 30 Abs. 1 sind die «übrigen Behörden» (d.h. insbesondere jene der Gemeinden) «nur» dann verpflichtet, den Grundschutz sicherzustellen, «soweit sie klassifizierte Informationen des Kantons oder des Bundes bearbeiten oder ICT-Mittel des Kantons oder des Bundes einsetzen.» Wie oben ausgeführt, setzen alle Gemeinden ICT-Mittel zumindest des Kantons ein. Entsprechend hat die Formulierung, wonach die Behörden der Gemeinden «nur» eingeschränkt verpflichtet werden, in der Realität kaum grosse Bedeutung.

Zu Art. 32:

Es ist sehr fraglich, ob die Vorabkontrolle als datenschutzrechtliches Instrument in der IDSV am richtigen Ort ist. Die Vermengung von datenschutzrechtlichen und informations- bzw. cybersicherheitsrechtlichen Vorgaben in einer Verordnung ist verwirrend.

Zu Art. 33:

Gemäss dieser Bestimmung müssen die Gemeinden einerseits sicherstellen, dass sie über die nötigen personellen (und finanziellen) Kapazitäten und Fähigkeiten zur frühzeitigen Entdeckung, technischen Analyse und Bewältigung von Sicherheitsvorfällen und Schwachstellen verfügen (Abs. 3). Andererseits müssen die Gemeinden die Nutzung der von ihnen verantworteten ICT-Mittel überwachen und sie regelmässig nach technischen Bedrohungen und Schwachstellen durchsuchen (Abs. 4). Mit wenigen Ausnahmen verfügen die Gemeinden (und schon gar nicht die über 700 weiteren gemeinderechtlichen Körperschaften) nicht über die personellen Kapazitäten und Fähigkeiten, um den Anforderungen der Verordnung entsprechen zu können.

In Absatz 5 wird immerhin festgehalten, dass die Behörden (d.h. auch die Gemeinden) für die entsprechenden Aufgaben «unabhängige und qualifizierte Dritte beauftragen» *können*. Realistisch ist allein, dass die meisten Gemeinden und weiteren gemeinderechtlichen Körperschaften entsprechende Dritte beauftragen *müssen*. Angesichts der Bedrohung durch Cyberangriffe ist es nachvollziehbar, dass auch für Gemeinden solche Massnahmen verlangt werden. Gleichzeitig muss aber auch transparent dargestellt werden, welchen sicherheitstechnischen Zusatzaufwand die fortschreitende Digitalisierung der Verwaltung namentlich auch für die Gemeinden verursacht. Dass die Verordnung davon ausgeht, dass die Behörden grundsätzlich selbst über die nötigen Kapazitäten und Fähigkeiten verfügen, macht deutlich, dass der Erlass in erster Linie Behörden im Auge hat, die auf einem kantonalen Niveau ressourciert sind.

Zu Art. 34 – 36:

Diese Bestimmungen gelten nur für kantonale Behörden. Die Gemeinden sind davon nicht betroffen.

Zu Art. 45:

Die Gemeinden sind bislang nicht verpflichtet, ein ISDS-Konzept zu erstellen, weshalb für die auf Gemeindeebene eingesetzten Applikationen in der Regel kein entsprechendes Konzept

vorliegt. Sollten die Gemeinden in Zukunft verpflichtet werden, solche Konzepte zu erstellen, müsste eine ausreichend lange Übergangsfrist festgelegt werden.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen und Anträge danken wir Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse

Jürg Wichtermann

Verband Bernischer Gemeinden

Association des Communes Bernoises

Dr. Jürg Wichtermann, Rechtsanwalt, LL.M.

Geschäftsführer

Kornhausplatz 11

3011 Bern

Tel.: 031 311 08 08

Fax: 031 312 24 64

wichtermann@recht-governance.ch

www.begem.ch