

100.2017.1U
MUT/MAM/SRE

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 23. Januar 2018

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Daum, Verwaltungsrichter Müller
Gerichtsschreiberin Marti

A. _____
Beschwerdeführer

gegen

Finanzdirektion des Kantons Bern
Münsterplatz 12, 3011 Bern

betreffend Datenschutz; Auskunfts- und Einsichtsrecht (Entscheid der
Finanzdirektion des Kantons Bern vom 20. Dezember 2016;
1301.07.00/16.000089/16.002303)



Sachverhalt:

A.

A._____ ersuchte die Steuerverwaltung (SV) des Kantons Bern am 2. Mai 2016 um Auskunft «über sämtliche von der Steuerverwaltung über [ihn] bearbeitete Daten». Die Steuerverwaltung teilte ihm am 26. Mai 2016 mit, er werde im Kanton Bern einerseits aufgrund seiner Grundstücke und andererseits aufgrund seiner Beteiligung an der Erbengemeinschaft B._____ besteuert. Sie stellte ihm die betreffenden Dokumente in Kopie zu. Am 7. Juni 2016 gelangte A._____ abermals an die Steuerverwaltung und führte aus, er sei an einem weiteren virtuellen Steuersubjekt (einfache Gesellschaft) beteiligt gewesen, von welchem er bislang keine Steuerakten erhalten habe. Hierauf stellte ihm die Steuerverwaltung am 21. Juni 2016 weitere Dokumente in Kopie zu. Am 26. Juni 2016 meldete A._____ erneut Zweifel an der Vollständigkeit der Datenauskunft an. Er vermutete weitere ihn betreffende Daten in sieben namentlich bezeichneten Teildatensammlungen der Datensammlung «Neues Steuerkonzept» (NESKO; insb. NESKO-AB, PBS, REVA, NESKO-LST, NESKO-BZ, NESKO-VA GG, NESKO-VA NP). Zudem beanstandete er, die Veranlagungen für die Zeit von 2001-2004 nicht erhalten zu haben. Am 19. August 2016 informierte die Steuerverwaltung A._____ dahingehend, eine lückenlose Auskunft über sämtliche von der Steuerverwaltung allenfalls bearbeiteten Daten sei aus praktischen Gründen unmöglich. Die Veranlagungen vom 9. März 2004, 10. Mai 2004, 12. Juli 2004 und 10. Juni 2005 seien nicht mehr verfügbar. Sie sei seinem Auskunftsgesuch mit Bekanntgabe sämtlicher Daten aus der Teildatensammlung NESKO-VA NP umfassend nachgekommen.

B.

Hiergegen erhob A._____ am 21. August 2016 Beschwerde bei der Finanzdirektion des Kantons Bern (FIN). Diese hiess mit Entscheid vom 20. Dezember 2016 die Beschwerde den Eventualantrag betreffend gut und wies die Steuerverwaltung an, dem Beschwerdeführer die entspre-

chenden Auskünfte aus sechs weiteren namentlich bezeichneten Teildatensammlungen (NESKO-ZPV, NESKO-VA GG, NESKO-VA AB, NESKO-VA ESN, NESKO-LST, NESKO-BZ) zu erteilen. Soweit weitergehend wies sie die Beschwerde ab (Dispositivziffer 1). A. _____ wurden die Verfahrenskosten zur Hälfte auferlegt (Dispositivziffer 2).

C.

Am 2. Januar 2017 hat A. _____ gegen den Entscheid der FIN Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit folgenden Rechtsbegehren erhoben:

- «1. Dispositivziffer 1 des Entscheids der Vorinstanz vom 20. Dezember 2016 ist dahingehend abzuändern, dass die Beschwerdegegnerin [Steuerverwaltung] anzuweisen ist, Auskunft nach Art. 21 des kantonalen Datenschutzgesetzes vom 19. Februar 1986 (KDSG; BSG 152.04) über sämtliche von ihr über den Beschwerdeführer bearbeiteten Daten zu erteilen, die sie in weiteren Datensammlungen neben <NESKO-VA NP> führt.
2. Dispositivziffer 2 des Entscheids der Vorinstanz vom 20. Dezember 2016 ist aufzuheben.»

Mit Vernehmlassung vom 3. Februar 2017 hat die FIN Beschwerdeabweisung beantragt. A. _____ hält mit Replik vom 13. Februar 2017 an den gestellten Anträgen fest.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat – soweit er unterlegen ist – ein schutzwürdiges Inte-

resse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

1.2 Soweit der Beschwerdeführer die Vernehmlassung der Steuerverwaltung im vorinstanzlichen Verfahren vom 17. Oktober 2016 kritisiert (vgl. Beschwerde S. 3 f.), ist darauf nicht einzugehen. Denn im Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht ist der Entscheid der FIN zu überprüfen und nicht eine Stellungnahme der Steuerverwaltung im vorinstanzlichen Verfahren.

1.3 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG).

2.

Der angefochtene Entscheid wird nicht beanstandet, soweit die Steuerverwaltung verpflichtet worden ist, dem Beschwerdeführer über insgesamt sieben Teildatensammlungen der Datensammlung NESKO Auskunft zu geben. In diesem Umfang ist der Entscheid der FIN unangefochten in Rechtskraft erwachsen und das Gesuch des Beschwerdeführers nicht mehr umstritten. Strittig ist demgegenüber, ob der Beschwerdeführer Anspruch auf Auskunft über sämtliche Teildatensammlungen der Datensammlung NESKO hat.

2.1 Die FIN vertritt den Standpunkt, dass mit der Auskunft aus insgesamt sieben Teildatensammlungen der Datensammlung NESKO dem Auskunftsrecht des Beschwerdeführers hinreichend entsprochen sei. Es würden keine Anhaltspunkte für die Annahme bestehen, es seien noch in weiteren Teildatensammlungen Daten über den Beschwerdeführer vorhanden. Die Steuerverwaltung dürfe erwarten, dass der Beschwerdeführer konkretisierende Hinweise zu den Anknüpfungspunkten liefere, die es der Steuerverwaltung ermöglichen würden, gezielt nach weiteren Daten zu suchen. Dies sei dem Beschwerdeführer zumutbar und sein Verhalten sei insoweit als Verletzung seiner Mitwirkungspflicht zu werten. Die Steuerverwaltung habe es zu Recht abgelehnt, von sich aus nach sämtlichen möglicherweise den Beschwerdeführer betreffenden Daten zu suchen.

2.2 Der Beschwerdeführer verlangt Auskunft über alle ihn betreffenden Akten der Steuerverwaltung. Er macht geltend, die Vorinstanz habe ihm zu Unrecht vorgeworfen, seiner Mitwirkungspflicht nicht nachgekommen zu sein. Er könne «pauschal» über alle Datensammlungen Auskunft verlangen. Die Steuerverwaltung dürfe nicht darauf beharren, dass das Auskunftsbegehren alle Datensammlungen bezeichne, worauf sich die Auskunft beziehen könnte. Dies gelte umso mehr, als die Steuerverwaltung ihrer Pflicht, die Datensammlungen im Register nachzuführen, nicht nachgekommen sei. Solange nicht Klarheit darüber bestehe, welche Datensammlungen die Steuerverwaltung im heutigen Zeitpunkt führe, dürfe sein Einsichts- und Auskunftsrecht von vornherein nicht auf die sieben bezeichneten Teildatensammlungen beschränkt werden. Die Steuerverwaltung sei zur vollständigen Auskunft verpflichtet; sie könne den Umfang der Auskunft nicht nach Gutdünken vom Arbeitsaufwand abhängig machen.

3.

Zu den Rechtsgrundlagen ist vorab Folgendes festzuhalten:

3.1 Das eidgenössische Datenschutzgesetz ist anwendbar auf die Datenbearbeitung durch private Personen und Bundesorgane (Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz [DSG; SR 235.1]). Behörden der Kantone (und der Gemeinden) sind auch dann nicht Organe des Bundes, wenn sie Bundesaufgaben wahrnehmen wie hier die Steuerverwaltung auf dem Gebiet des Bundesrechts (vgl. Art. 2 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer [DBG; SR 642.11]). Die Datenbearbeitung richtet sich demnach nach kantonalem Datenschutzrecht (vgl. dazu und zu den einzuhaltenden Minimalstandards Art. 37 DSG); Spezialgesetzliche Abweichungen von diesem Grundsatz sind nicht ersichtlich (BGE 122 I 153 E. 2c und d; BVR 2009 S. 49 E. 1.1.2). Das Datenschutzgesetz vom 19. Februar 1986 (KDSG; BSG 152.04) geht in Übereinstimmung mit dem verfassungsmässig geschützten Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 13 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV; SR 101] und Art. 18 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]) vom Grundsatz aus, dass jede Person Ein-

sicht in ihre Daten nehmen kann. Gemäss Art. 21 Abs. 1 KDSG kann jede Person von der verantwortlichen Behörde Auskunft verlangen, welche Daten über sie in einer Datensammlung bearbeitet werden. Ferner erhält die betroffene Person gestützt auf Art. 21 Abs. 4 KDSG auf Verlangen Einsicht in ihre Daten, wenn nicht wichtige und überwiegende öffentliche Interessen oder besonders schützenswerte Interessen Dritter entgegenstehen. Beim Einsichtsrecht handelt es sich in dem Sinn um eine Modalität der Auskunftserteilung, als das Auskunftsrecht von der betroffenen Person auch durch Einsichtnahme in die Akten ausgeübt werden kann (vgl. auch Art. 1 Abs. 3 der Verordnung vom 14. Juni 1993 zum Bundesgesetz über den Datenschutz [VDSG; SR 235.11] und dazu BGE 123 II 534 E. 3c). Das Auskunfts- und Einsichtsrecht bedarf grundsätzlich keines Interessennachweises (BGE 138 II 346 E. 8.2, 138 III 425 E. 5.3 f.; BVR 2008 S. 49 E. 4.3). Damit soll verhindert werden, dass bei Amtsstellen falsche Personendaten hinterlegt sind und sich die Behörden gestützt darauf ein unzutreffendes Bild über die betroffene Person machen. Auskunfts- und Einsichtsrecht ermöglichen es der betroffenen Person, die Einhaltung der materiellen Grundsätze des Datenschutzes zu überprüfen und ihre Rechte wahrzunehmen, beispielsweise gestützt auf Art. 23 Abs. 1 KDSG die Berichtigung oder Vernichtung unrichtiger oder nicht notwendiger Daten zu verlangen (BVR 2008 S. 49 E. 4.2 und 6.1.1; zum Ganzen BVR 2016 S. 542 E. 5.2).

3.2 Sowohl das Auskunfts- als auch das Einsichtsrecht beziehen sich allein auf Daten, welche in einer Datensammlung bearbeitet werden (Art. 21 Abs. 1 KDSG). Als Datensammlung gilt jeder Bestand von Personendaten, der so aufgebaut ist, dass die Daten nach den betroffenen Personen erschliessbar sind (Art. 2 Abs. 2 KDSG). Der Begriff der Datensammlung ist im bernischen Recht und im Bundesrecht gleich zu verstehen (Art. 3 Bst. g DSG). Eine Datensammlung ist demnach ein Bestand an Personendaten mehrerer Personen, der so aufgebaut ist, dass die Daten mit vernünftigem Aufwand auffindbar sind. Keine Rolle spielen die Wahl des Speichermediums für die Datensammlung, deren Zweckbestimmung, die Dauerhaftigkeit, die Strukturierung oder die Speichermodalitäten. Mithin sind auch Datenbestände als Datensammlungen zu qualifizieren, die nicht als Datensammlungen angelegt wurden und keine eigene erkennbare

Zweckbestimmung aufweisen, die aber nach Personen erschlossen werden können (vgl. zum Ganzen BVR 2016 S. 542 E. 5.3 mit Hinweisen).

3.3 Soweit die Vorinstanz Art. 157 des Steuergesetzes vom 21. Mai 2000 (StG; BSG 661.11) als Rechtsgrundlage angeführt hat (angefochtener Entscheid E. 2.1), übersieht sie was folgt: Art. 157 StG regelt die Akteneinsicht als Verfahrensgrundsatz. Das datenschutzrechtliche Auskunftsrecht und das verfahrensrechtliche Akteneinsichtsrecht sind selbständige, voneinander unabhängige Ansprüche, die hinsichtlich Umfang und Voraussetzungen nicht deckungsgleich sind, das heisst je ihren besonderen Anwendungsbereich haben, der vom anderen Anspruch nicht beschlagen wird (BGE 139 V 492 E. 3.2; BVR 2008 S. 49 E. 4.3). Das Akteneinsichtsrecht ist Teilgehalt des rechtlichen Gehörs und bezieht sich grundsätzlich nur auf Akten, welche von der Behörde im jeweiligen Verfahren beigezogen werden (vgl. BGer 2C_69/2017 vom 17.7.2017 E. 3.2 zum Akteneinsichtsrecht nach Art. 114 DBG). Hier verlangt der Beschwerdeführer indes Auskunft über sämtliche von der Steuerverwaltung über ihn bearbeitete Daten ohne sachliche und zeitliche Einschränkung. Massgebend ist somit das datenschutzrechtliche Auskunftsrecht.

4.

Zur Datensammlung der Steuerverwaltung ergibt sich was folgt:

4.1 Die Aufsichtsstelle veröffentlicht über Internet ein Register der im Kanton bzw. in der Gemeinde oder anderen gemeinderechtlichen Körperschaften angelegten Datensammlungen (Art. 18 Abs. 1 KD SG). Mit diesem Register sollen die in der Verwaltung bestehenden Informationsquellen und -ströme offengelegt werden. Die betroffenen Personen sollen sich darüber informieren können, wo in der Verwaltung welche Personendaten zu welchem Zweck bearbeitet werden und wem sie zugänglich sind. Hierdurch wird die Voraussetzung geschaffen, damit sie ihre Rechte nach dem Datenschutzgesetz geltend machen können, namentlich das Auskunfts- und Einsichtsrecht (BVR 2016 S. 542 E. 5.4 mit Hinweisen). Die verantwortliche Behörde erstellt den ihre Datensammlung betreffenden Teil des Registers

nach den Vorgaben der Aufsichtsstelle und führt diesen nach (vgl. Art. 18 Abs. 4 KDSG). In das Register werden allerdings nicht alle Datensammlungen aufgenommen. Nicht aufgenommen werden Datensammlungen, die nur kurzfristig geführt werden oder die rechtmässig veröffentlicht sind (vgl. Art. 18 Abs. 3 KDSG). Das Auskunfts- und Einsichtsrecht bezieht sich auch auf solche Datensammlungen; es ist nicht etwa auf die im Register eingetragenen beschränkt (BVR 2016 S. 542 E. 5.5 mit Hinweisen).

4.2 Die Steuerverwaltung führt die Datensammlung NESKO, die der Registerführung sowie der Veranlagung und dem Bezug der Gemeinde-, Kantons- und Bundessteuern dient. In der Datensammlung werden 650'000 Personen geführt. Gemäss dem Register über die Datensammlungen sind in der Datensammlung NESKO die folgenden Teildatensammlungen eingeschlossen (einsehbar unter: <http://registerdatensammlungen-be.instanthost.ch>; Suchbegriff: NESKO):

- NESKO-AB: Amtliche Bewertung
- HReg: Mutationsmeldungen Handelsregister
- NESKO-PastaQuell: Pauschale Steueranrechnungen für Dividendenerträge
- NESKO-VA ES: Veranlagung Erbschafts- und Schenkungssteuer
- NESKO-BH: Staats- und Gemeindebuchhaltung für die Steuersysteme
- EVA REVA: Eingangsverarbeitung Register Veranlagung
- PBS: Personenbeziehungssystem
- REVA: Steuerregister für natürliche Personen
- SGA: Schriftgutadressierung
- NESKO-LEIV: Leitdatenverwaltung für die Steuersysteme
- NESKO-LST: Liegenschaftssteuern
- NESKO-BZ: Bezugssystem für alle Steuerarten
- ZGR: Zentrales Gemeinderegister
- NESKO-VA JP: Veranlagung juristische Personen
- NESKO-VA GG: Veranlagung Grundstückgewinnsteuer
- NESKO-VA QST: Veranlagung Quellensteuer
- NESKO-VA NP: Veranlagung natürliche Personen

4.3 Laut Steuerverwaltung ist die Teildatensammlung REVA zwischenzeitlich von der Teildatensammlung NESKO-VA NP abgelöst worden. Weiter sei die im Register genannte Teildatensammlung PBS keine eigenständige Teildatensammlung mehr, sondern ein Subsystem der Teildatensammlung NESKO-ZPV (Zentrale Personenverwaltung für natürliche und juristische Personen sowie anderen, zum Beispiel Kollektivgesellschaften). Schliesslich bezeichnet die Steuerverwaltung die im Register erwähnte Teildatensammlung NESKO-VA ES nunmehr als NESKO-VA ESN (Veranlagung Erbschafts-, Schenkungs- und Nachsteuer für natürliche und juristische Personen) und die Teildatensammlung NESKO-AB nunmehr als NESKO-VA AB (vgl. Vernehmlassung der Steuerverwaltung vom 17.10.2016, S. 5 f.; act. 4A).

4.4 Der Beschwerdeführer wirft der Steuerverwaltung nach dem Gesagten zu Recht vor, das Register nicht nachgeführt zu haben. Die Steuerverwaltung ist gehalten, den Registereintrag nachzuführen (vgl. Art. 18 Abs. 4 KDSG). Es liegen aber keine Anhaltspunkte dafür vor, dass weitere Teildatensammlungen von Änderungen betroffen sein könnten. Auch ist nicht anzunehmen, dass weitere (relevante) nicht registrierte Teildatensammlungen bestehen. Das Verwaltungsgericht erachtet die Darlegungen der Steuerverwaltung zu ihren Datensammlungen insoweit als glaubhaft. Unter diesen Umständen ist von der Steuerverwaltung auch kein aktuelles Inventar der NESKO-Teildatensammlungen einzufordern. Somit ist von folgenden Teildatensammlungen auszugehen:

- NESKO-VA AB: Amtliche Bewertung
- HReg: Mutationsmeldungen Handelsregister
- NESKO-PastaQuell: Pauschale Steueranrechnungen für Dividendenerträge
- NESKO-VA ESN: Veranlagung Erbschafts-, Schenkungs- und Nachsteuer
- NESKO-BH: Staats- und Gemeindebuchhaltung für die Steuersysteme
- SGA: Schriftgutadressierung
- NESKO-LEIV: Leitdatenverwaltung für die Steuersysteme
- NESKO-LST: Liegenschaftssteuern

- NESKO-BZ: Bezugssystem für alle Steuerarten
- ZGR: Zentrales Gemeinderegister
- NESKO-VA JP: Veranlagung juristische Personen
- NESKO-VA GG: Veranlagung Grundstückgewinnsteuer
- NESKO-VA QST: Veranlagung Quellensteuer
- NESKO-VA NP: Veranlagung natürliche Personen
- NESKO-ZPV: Zentrale Personenverwaltung für natürliche und juristische Personen und anderen, zum Beispiel Kollektivgesellschaften

5.

Zur Auskunftserteilung ergibt sich was folgt:

5.1 Der Beschwerdeführer hat die Steuerverwaltung am 2. Mai 2016 unter Bekanntgabe seiner ZPV-Nummer 1___ um Auskunft über alle ihn betreffenden Daten ersucht (Akten SV pag. 1). Die Steuerverwaltung hat ihm am 26. Mai 2016 aufgrund seiner Anknüpfungspunkte «Grundeigentum» und «Beteiligung an der Erbengemeinschaft B._____» Auskunft erteilt, indem sie ihm die Dokumente in Kopie zugestellt hat (vgl. Akten SV pag. 2-209).

5.2 Nachdem der Beschwerdeführer die Steuerverwaltung am 7. Juni 2016 darauf hingewiesen hatte, dass er bis und mit Steuerperiode 2011 an einem weiteren virtuellen Steuersubjekt (ZPV-Nr. 2___) beteiligt war (Akten SV pag. 210 f.), ist er mit weiteren Dokumenten bedient worden (Akten SV pag. 212-245). Die Steuerverwaltung hat sinngemäss ausgeführt, sie habe das virtuelle Steuersubjekt «einfache Gesellschaft A._____ C._____» übersehen, weil im Veranlagungssystem (Teildatensammlung NESKO-VA NP) zwischen dem Beschwerdeführer (ZPV-Nr. 1___) und dem virtuellen Steuersubjekt (ZPV-Nr. 2___) keine Verknüpfung hinterlegt sei.

5.3 Am 26. Juni 2016 hat sich der Beschwerdeführer abermals an die Steuerverwaltung gewandt. Er hat darauf hingewiesen, dass die Auskunft lückenhaft sei, da er insbesondere mit den Veranlagungen für die Steuerjahre 2001-2004 nicht bedient worden sei (Akten SV pag. 251). Aufgrund

des Registers der Datensammlungen gehe er davon aus, dass zudem in weiteren Teildatensammlungen (insb. NESKO-AB, PBS, REVA, NESKO-LST, NESKO-BZ, NESKO-VA GG, NESKO-VA NP) Daten über ihn vorhanden seien (Akten SV pag. 250 f.). Hierauf teilte ihm die Steuerverwaltung am 19. August 2016 in ihrer «abschliessende[n] Beurteilung» mit, sie hätte ihm alle Daten der Teildatensammlung NESKO-VA NP zugestellt. Die Veranlagungen vom 9. März 2004, 10. Mai 2004, 12. Juli 2004 und 10. Juni 2005 seien nicht mehr verfügbar. Eine Auskunft über sämtliche von der Steuerverwaltung bearbeiteten Daten einer bestimmten Person sei «aus praktischen Gründen unmöglich». Auskunftsgesuche müssten sich «zwangsläufig auf eine konkrete Datensammlung beziehen». Sollte es «einen begründeten Anlass» geben, dass in einer bestimmten Datensammlung weitere Daten vorhanden seien, würde sie weitere Abklärungen vornehmen. Sie sei aber nicht bereit, «ohne gebührenden Anlass sämtliche vorhandenen Datensammlungen nach allfälligen Personendaten einer bestimmten Person zu durchsuchen» (Akten SV pag. 254 f.).

5.4 Hiergegen hat der Beschwerdeführer am 21. August 2016 ein Rechtsmittel eingelegt (vgl. vorne Bst. B). Die FIN hat im Schreiben der Steuerverwaltung vom 19. August 2016 eine anfechtbare Verfügung erblickt (angefochtener Entscheid E. 1.1). Sie hat die dagegen erhobene Beschwerde den Eventualantrag betreffend gutgeheissen und die Steuerverwaltung angewiesen, dem Beschwerdeführer aus folgenden Teildatensammlungen Auskunft zu erteilen: NESKO-ZPV, NESKO-VA GG, NESKO-VA AB, NESKO-VA ESN, NESKO-LST und NESKO-BZ. Nach Auffassung der Vorinstanz sind diese Teildatensammlungen «inhaltlich deckungsgleich» mit jenen, aus denen der Beschwerdeführer Auskunft verlangt (angefochtener Entscheid E. 2.3). Die Daten aus diesen Teildatensammlungen hat der Beschwerdeführer noch nicht erhalten.

6.

6.1 Die um Auskunft ersuchende Person hat sich über ihre Identität auszuweisen (Art. 21 Abs. 1 Satz 2 KDSG). Auskunft- oder Einsichtsbegehren brauchen nicht begründet zu werden, und Interessierte können

pauschal Auskunft über bzw. Einsicht in alle über sie in den Datensammlungen einer Behörde vorhandenen Daten verlangen. In der Regel ist es ausreichend, dass aus dem Gesuch ersichtlich ist, wer die gesuchstellende Person ist und dass sie Auskunft über oder Einsicht in ihre Daten wünscht, die in einer Datensammlung bearbeitet werden. Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller ist indes bereits aufgrund des Grundsatzes von Treu und Glauben verpflichtet, soweit möglich und zumutbar konkretisierende Angaben zu machen, welche die Auffindbarkeit der Datensammlungen erleichtern. Eine entsprechende Pflicht trifft sie oder ihn auch aufgrund der im Gesuchsverfahren geltenden Mitwirkungspflicht (Art. 20 VRPG). Es ist damit jeweils im Einzelfall unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände zu klären, welche Angaben von der gesuchstellenden Person verlangt werden können und welche Abklärungen die für die Datenbearbeitung verantwortliche Behörde zu treffen hat (zum Ganzen BVR 2016 S. 542 E. 5.6, bestätigt durch BGer 1C_200/2016 vom 12.8.2016 E. 2.3).

6.2 Zu klären ist damit, welche Angaben vom Beschwerdeführer verlangt werden können und welche Abklärungen die Steuerverwaltung zu treffen hat (E. 6.3).

6.2.1 Der Beschwerdeführer hat in seinem Gesuch seinen Vor- und Nachnamen sowie seine ZPV-Nummer bekannt gegeben (vgl. vorne E. 5.1). Damit hat er erste Anknüpfungspunkte geliefert. Die ZPV-Nummer bildet die individuelle Erkennungsnummer. Hieraus war für die Steuerverwaltung ersichtlich, dass der Beschwerdeführer Grundeigentum im Kanton Bern hat und an einer Erbengemeinschaft beteiligt ist. Weiter hat der Beschwerdeführer dargetan, an einem weiteren virtuellen Steuersubjekt beteiligt gewesen zu sein (vgl. vorne E. 5.2). Für die Steuerverwaltung war dies laut ihren Angaben nicht erkennbar, weil im Veranlagungssystem keine Verknüpfung hinterlegt war. Der Beschwerdeführer hat demnach folgende Anknüpfungspunkte anhand zweier ZVP-Nummern vorgelegt: Grundeigentum, Beteiligung an einer Erbengemeinschaft, Beteiligung an einer einfachen Gesellschaft. Weiter hat er die Steuerverwaltung auf bestimmte Teildatensammlungen hingewiesen, in welchen er Daten über sich vermutete (vgl. vorne E. 5.3).

6.2.2 An das Auskunfts- oder Einsichtsbegehren werden – wie erwähnt (vgl. E. 6.1 hiervor) – keine hohen Anforderungen gestellt. Das Nennen der Personalien und der ZPV-Nummer genügt grundsätzlich. Von einer Gesuchstellerin oder einem Gesuchsteller kann – wie der Beschwerdeführer zu Recht annimmt – nicht erwartet werden, dass sie oder er einzelne Teildatensammlungen nennt (vgl. Beschwerde S. 3). Dies gilt umso mehr, als es sich beim Gesamtsystem NESKO um eine komplexe Datensammlung handelt. Dessen ungeachtet hat der Beschwerdeführer die Steuerverwaltung bereits am 26. Juni 2016 auf einzelne Teildatensammlungen hingewiesen, in denen er ihn betreffende Daten vermutete. Dem Beschwerdeführer kann vor diesem Hintergrund nicht vorgeworfen werden, die auskunftspflichtige Behörde bei der Suche nach relevanten Datensammlungen unzureichend unterstützt und seine Mitwirkungspflichten verletzt zu haben. Hier geht es denn auch nicht darum, die in Frage kommenden Datensammlungen ausfindig zu machen (vgl. dazu BVR 2016 S. 542). Vielmehr bezieht sich das Gesuch des Beschwerdeführers einzig auf die Datensammlung NESKO, bestehend aus den 15 Teildatensammlungen, die alleamt bekannt sind (vgl. vorne E. 4.4).

6.3 Zu den von der Steuerverwaltung zu treffenden Abklärungen ergibt sich was folgt:

6.3.1 Das datenschutzrechtliche Einsichts- und Auskunftsrecht soll es der betroffenen Person – wie erwähnt (vgl. vorne E. 3.1) – ermöglichen, ihre Rechte wahrzunehmen. Nach Art. 23 Abs. 1 KDSG hat die betroffene Person Anspruch darauf, dass unrichtige oder nicht notwendige Personendaten über sie berichtigt oder vernichtet werden. Die Wahrnehmung dieses Rechts setzt voraus, dass die Behörde überprüft, ob keine unrichtigen oder nicht notwendigen Daten über sie gesammelt werden. – Entgegen der Auffassung der Vorinstanz ist dem datenschutzrechtlichen Auskunftsrecht nicht bereits entsprochen, wenn die Steuerverwaltung nur jene Teildatensammlungen durchsucht, von denen mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit anzunehmen ist, sie könnten den Beschwerdeführer betreffende Daten enthalten (insb. NESKO-ZPV, NESKO-VA GG, NESKO-VA AB, NESKO-VA ESN, NESKO-LST, NESKO-BZ und NESKO-VA NP). Vielmehr hat die Steuerverwaltung die gesamte Datensammlung NESKO mitsamt allen Teil-

datensammlungen nach Personendaten des Beschwerdeführers zu durchsuchen. Der Umstand, dass in den weiteren Teildatensammlungen (insb. HReg, NESKO-PastaQuell, NESKO-BH, SGA, NESKO-LEIV, ZGR, NESKO-VA JP, NESKO-VA QST) keine Daten über den Beschwerdeführer zu erwarten sind, ändert hieran nichts. Der Anspruch des Beschwerdeführers geht auch dahin, überprüfen zu lassen, ob überhaupt Daten über ihn gesammelt werden. Er hat somit auch mit Blick auf diese Teildatensammlungen Anspruch darauf, dass ihm das Abfrageergebnis mitgeteilt wird.

6.3.2 Die Datenabfrage darf dabei allerdings auf die Anknüpfungspunkte beschränkt werden, die der Beschwerdeführer angegeben hat (vgl. vorne E. 6.2.1). Die Mitwirkungspflicht aktualisiert sich in der hier interessierenden Konstellation einzig in diesem Punkt. Daher ist die Steuerverwaltung nicht gehalten, die Datensammlung unter weiteren Gesichtspunkten zu durchsuchen.

6.4 Somit erweist sich die Beschränkung der Einsicht und Auskunft auf sieben Teildatensammlungen der Datensammlung NESKO als rechtsfehlerhaft. Der angefochtene Entscheid ist folglich aufzuheben, soweit er nicht in Rechtskraft erwachsen ist (vgl. vorne E. 2). Die Steuerverwaltung ist anzuweisen, sämtliche Teildatensammlungen nach relevanten Daten zu durchsuchen. Sind in einzelnen Teildatensammlungen keine relevanten Daten gespeichert, ist dem Beschwerdeführer auch dies mitzuteilen (sog. Negativauskunft).

7.

7.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens obsiegt der Beschwerdeführer vollumfänglich. Für das verwaltungsgerichtliche Verfahren sind keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Bst. a VRPG). Entschädigungspflichtige Parteikosten sind keine angefallen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG).

7.2 Die Kosten des Beschwerdeverfahrens vor der FIN sind grundsätzlich entsprechend dem Ausgang des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens

zu verlegen. Es sind somit weder Verfahrenskosten zu erheben noch Parteikosten zu sprechen.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Entscheid der Finanzdirektion des Kantons Bern vom 20. Dezember 2016 wird aufgehoben, soweit er nicht in Rechtskraft erwachsen ist. Die Steuerverwaltung wird angewiesen, dem Beschwerdeführer im Sinn der Erwägungen Einsicht zu gewähren bzw. Auskunft zu erteilen.
2. Für die Verfahren vor dem Verwaltungsgericht und vor der Finanzdirektion des Kantons Bern werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.
3. Zu eröffnen:
 - dem Beschwerdeführer
 - der Finanzdirektion des Kantons Bern

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.