

An den Landrat

Glarus, 12. November 2019

- A. Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen**
B. Änderung des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung
C. Änderung des Polizeigesetzes

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Die Vorlage im Überblick

Dem Landrat wird der Entwurf eines neuen Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG; Teil A), zur Änderung des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (EG StPO; Teil B) sowie zur Änderung des Polizeigesetzes (PolG; Teil C) unterbreitet. Im Zentrum des neuen IDAG steht die gesetzliche Regelung des Öffentlichkeitsprinzips. Mit der Annahme eines Memorialsantrags im Jahr 2018 beauftragte die Landsgemeinde den Regierungs- und Landrat, ihr ein Gesetz zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips für den Kanton Glarus und seine Gemeinden zu unterbreiten. Mit dem vorliegenden Rechtsetzungsvorhaben wird dieser Auftrag umgesetzt.

Neben der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips steht die Anpassung des kantonalen Datenschutzrechts aufgrund des Datenschutz-Reformpakets der Europäischen Union sowie des Europarates im Vordergrund. Die vorgeschlagenen Anpassungen gewährleisten, dass die kantonalen Datenschutzbestimmungen auch künftig dem europäischen Standard genügen. Insbesondere für die Polizeiarbeit wird dadurch der Zugriff auf das Schengener Informationssystem (SIS) weiterhin sichergestellt. Da die Umsetzungsfrist für die Anpassungen des kantonalen Rechts an die Vorgaben der Europäischen Union im Bereich des Schengen-Besitzstandes für die Schweiz bereits am 1. August 2018 abgelaufen ist, sind die notwendigen Änderungen im Justiz- und Polizeibereich (Teil B und C) möglichst schnell in Kraft zu setzen. Deshalb setzt sich die Vorlage auch aus drei Teilen zusammen.

Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips und die Reform des kantonalen Datenschutzrechts sollen zum Anlass genommen werden, die Bestimmungen über das Archivwesen systematisch in das neu zu schaffende Gesetz zu integrieren. Die integrierte Regelung zielt darauf ab, rechtliche Grundlagen zu schaffen, um die Herausforderungen der Informations- und Kommunikationsgesellschaft in einer Gesamtsicht zu meistern. Sie streben ein effizientes, die Grundrechte der betroffenen Personen respektierendes Informationsmanagement über den ganzen Lebenszyklus von Informationen an.

Mit Erlass des IDAG sind zahlreiche weitere Gesetze anzupassen. Neben der Einführung neuer und der Anpassung bestehender Begrifflichkeiten steht dabei die Abgrenzung des Geltungsbereichs des Öffentlichkeitsprinzips im Vordergrund. Besondere Schweigepflichtnormen, Sonderregelungen zum Steuergeheimnis, zum Geschäfts- oder Berufsgeheimnis sollen auch unter Geltung des Öffentlichkeitsprinzips uneingeschränkt anwendbar bleiben.

Die Datenschutzreformen auf europäischer Ebene erfordern eine Stärkung der Datenschutzaufsichtsstelle. Eine Ausübung der Aufsichtstätigkeit in Personalunion mit der Tätigkeit beim Rechtsdienst der Staatskanzlei ist aus Gründen der Unabhängigkeit nicht mehr länger zulässig. Vor diesem Hintergrund soll eine neue Fachstelle Datenschutz im Umfang von rund 50 Stellenprozent geschaffen werden. Darüber hinaus dürften sowohl die Anpassungen beim Datenschutzrecht als auch die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips bei den kantonalen und kommunalen Verwaltungen zu einem gewissen Mehraufwand führen. Bis auf Weiteres soll dieser Mehraufwand jedoch mit den heutigen Ressourcen und im Rahmen der bestehenden Strukturen bewältigt werden.

Das Inkrafttreten des neuen, 65 Artikel umfassenden Gesetzes soll im Verlauf des Jahres 2021 erfolgen. Das geltende Datenschutzgesetz (27 Artikel) sowie das bisherige Archivgesetz (20 Artikel) werden durch das neue IDAG abgelöst. Sie können aufgehoben werden.

2. Ausgangslage

2.1. Handlungsbedarf

2.1.1. Anpassungen im Datenschutzrecht

Am 27. April 2016 verabschiedete die *Europäische Union* eine Reform der Datenschutzgesetzgebung, die zwei Erlasse umfasst: die Verordnung zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung, DSGVO; EU-Vo 2016/679) sowie die Richtlinie zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr (EU-RL 2016/680). Die Richtlinie bildet einen Bestandteil des sog Schengen-Besitzstandes. Als Mitglied des Schengen-Assoziierungsabkommens ist die Schweiz verpflichtet, sie zu übernehmen und in ihr innerstaatliches Recht zu überführen. Dies hätte eigentlich bis am 1. August 2018 erfolgen sollen. Im Gegensatz dazu sind die Bestimmungen der DSGVO für die Schweiz nicht verbindlich. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sie keine Auswirkungen in den Bereichen haben, in denen die Schweiz als Drittstaat betrachtet wird. Denn zwischen einem Drittstaat und den Mitgliedstaaten der EU dürfen nur Daten ausgetauscht werden, wenn der Drittstaat ein angemessenes Schutzniveau gewährleistet. Dies wird durch die Europäische Kommission regelmässig überprüft und mit einem Angemessenheitsbeschluss bestätigt. Massgebend für die aktuell bis Mitte Mai 2020 laufende Überprüfung der Schweiz als Drittstaat sind die Standards der DSGVO.

Im Jahr 2011 leitete der *Europarat* ein Verfahren zur Revision des Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (SEV Nr. 108) aus dem Jahr 1981 ein. Der Bundesrat hat die Unterzeichnung des Änderungsprotokolls am 30. Oktober 2019 beschlossen. Die Botschaft zur Genehmigung des Protokolls soll noch in diesem Jahr zuhanden des Parlaments verabschiedet werden. Das kantonale Datenschutzrecht ist an das neue Übereinkommen des Europarates anzupassen.

Der *Bund* ist schon seit einiger Zeit daran, das Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) zu revidieren. Dieses stammt noch aus dem Vor-Internet-Zeitalter und ist zu modernisieren. Am 15. September 2017 verabschiedet der Bundesrat die Botschaft für eine Totalrevision an das Parlament. Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen beschloss die Bundesver-

sammlung, die Vorlage in zwei Teile aufzuspalten und in einem ersten Schritt die Änderungen zu behandeln, die für die Übernahme des Schengen-Besitzstands erforderlich sind. Gestützt darauf wurde das Bundesgesetz über die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung verabschiedet. Dieses ist am 1. März 2019 in Kraft getreten. Das mit diesem Bundesgesetz unter anderem eingeführte Bundesgesetz über den Datenschutz im Rahmen der Anwendung des Schengen-Besitzstands in Strafsachen (Schengen-Datenschutzgesetz, SDSG) gilt für die Bearbeitung von Personendaten durch Bundesorgane in Strafsachen im Rahmen der Anwendung des Schengen-Besitzstands. Betroffen sind somit das Bundesamt für Polizei (Fedpol), das Bundesamt für Justiz (BJ) und die Bundesanwaltschaft (BA). Auf kantonale Behörden ist das SDSG hingegen nicht anwendbar. Zwar ist die EU-RL 2016/680 auch für die Kantone verbindlich. Es obliegt jedoch den kantonalen Gesetzgebern, die neuen, sich aus der Richtlinie ergebenden Anforderungen in ihre Gesetzgebung zu übertragen.

Der zweite Teil, die Vorlage für ein totalrevidiertes DSG, hat in der Herbstsession 2019 der Bundesversammlung die erste Hürde genommen. Der Nationalrat stimmte der komplexen Vorlage zu, die Änderungen in über 90 Bundesgesetzen betrifft. Ergänzend zur bundesrätlichen Vorlage fügte er ein neues Recht auf Datenportabilität ein. Ebenfalls neu schlägt der Nationalrat vor, den Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten des Bundes direkt von der Bundesversammlung wählen zu lassen. Heute entscheidet der Bundesrat mit anschliessender Genehmigung durch die Bundesversammlung. Demgegenüber verzichtete er darauf, im DSG gesonderte Regelungen für den Umgang mit den Daten verstorbener Personen vorzusehen. Als nächstes wird sich die ständerätliche Kommission mit der Vorlage befassen.

2.1.2. Einführung des Öffentlichkeitsprinzips

Ende 2016 reichte die SP des Kantons Glarus einen *Memorialsantrag* in Form einer allgemeinen Anregung ein, mit dem sie die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips auch für die kantonale und die kommunalen Verwaltungen im Kanton Glarus forderte. In der Folge sprachen sich sowohl der Regierungsrat als auch der Landrat für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips aus. Dabei äusserte der Regierungsrat bereits die Absicht, eine die informations-, datenschutz- und archivrechtlichen Belange integrierende Gesetzesvorlage auszuarbeiten, die insbesondere auch die Entwicklungen im Datenschutzrecht auf europäischer Ebene berücksichtigt. Schliesslich stimmte die Landsgemeinde 2018 dem Memorialsantrag zu. Der Regierungsrat nahm das Gesetzgebungsprojekt in der Folge in das *Gesetzgebungsprogramm 2019–2022* auf. Es ist für die Landsgemeinde 2020 vorgesehen.

Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips dient nicht nur der Umsetzung des angenommenen Memorialsantrags, sondern auch des am 1. Juni 2014 für die Schweiz in Kraft getretenen Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention). Im Bereich des Zugangs zu Umweltinformationen verpflichtet die Aarhus-Konvention die Vertragsparteien, diesen sicherzustellen. Enthalten die Informationen Personendaten, ist eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe und dem Geheimhaltungsinteresse der betroffenen Person vorzunehmen. Das eidgenössische Parlament hat im Rahmen der Genehmigung der Konvention das Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) angepasst und darin den Begriff der «Umweltinformationen» definiert (vgl. Art. 7 Abs. 8 USG). Zudem erhält jede Person das Recht, in amtlichen Dokumenten enthaltene Umweltinformationen einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt dieser Dokumente zu erhalten. Befinden sich die Informationen bei Behörden der Kantone, richtet sich der Anspruch nach kantonalem Recht. Soweit die Kantone noch keine Bestimmungen über den Zugang zu Dokumenten erlassen haben, sind die Bestimmungen des Bundesrechts sinngemäss anzuwenden (vgl. Art. 10g USG). Eine Anpassung des glarnerischen kantonalen Rechts unterblieb bei Inkrafttreten des revidierten USG.

2.1.3. Miteinbezug Archivwesen

Die Revision des Datenschutzrechts und die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips sollen zum Anlass genommen werden, die beiden Bereiche mit den Regelungen über das Archivwesen systematisch zusammenzuführen. Dies entspricht dem Konzept, wie es die Kantone Aargau, Wallis und neu ab 2020 auch der Kanton Appenzell Innerrhoden vorsehen. Die integrierte Regelung zielt darauf ab, Grundlagen zu schaffen, um die Herausforderungen der Informations- und Kommunikationsgesellschaft in einer Gesamtsicht zu meistern. Sie streben ein effizientes, die Grundrechte der betroffenen Personen respektierendes Informationsmanagement über den ganzen Lebenszyklus von Informationen an, also von ihrer Entstehung bis zur Archivierung oder Vernichtung.

2.2. Geltendes Recht

Im geltenden Recht finden sich im künftigen Regelungsbereich des IDAG auf Gesetzesstufe folgende Erlasse, die aufgehoben werden können:

- Gesetz über den Schutz von Personendaten (Datenschutzgesetz, DSG)
- Gesetz über das Archivwesen (Archivgesetz)

Des Weiteren sind von der Vorlage folgende weitere Gesetze betroffen:

- Polizeigesetz (PolG)
- Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (EG StPO)
- Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (KBüG)
- Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (EG RHG)
- Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (RVOG)
- Gesetz über das Personalwesen (PG)
- Gemeindegesetz (GG)
- Gesetz über die Gerichtsorganisation des Kantons Glarus (GOG)
- Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus (EG ZGB)
- Gesetz über den Brandschutz und die Feuerwehr (Brandschutzgesetz)
- Gesetz über die Kantonale Sachversicherung Glarus (SachVG)
- Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (FAG)
- Steuergesetz (StG)
- Einführungsgesetz zum Geoinformationsgesetz (EG GeolG)
- Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG)
- Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (SHG)

Zudem werden in einem nächsten Schritt verschiedene landrätliche Verordnungen angepasst werden müssen, sei es, um gewisse Regelungsbereiche vom Öffentlichkeitsprinzip auszunehmen, oder sei es, um Verweise auf das bestehende Datenschutz- oder Archivgesetz zu aktualisieren. Schliesslich wird in einem weiteren Schritt auch das Verordnungsrecht des Regierungsrates anzupassen sein. Dies betrifft insbesondere die Datenschutzverordnung, die Verordnung zum Archivgesetz sowie die Richtlinien für die Aktenführung.

2.3. Zielsetzungen

Die Vorlage verfolgt drei primäre Ziele. Sie dient erstens der Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags der Landsgemeinde 2018, das Öffentlichkeitsprinzip im Kanton Glarus auf kantonaler und kommunaler Ebene einzuführen. Zweitens soll die Totalrevision der datenschutzrechtlichen Bestimmungen dazu beitragen, dass die Schweiz dem revidierten Datenschutzübereinkommen SEV Nr. 108 des Europarates beitreten und den Vorgaben aus der EU-RL 2016/680 über den Datenschutz im Bereich der Strafverfolgung nachkommen kann, wozu sie aufgrund des Schengen-Abkommens verpflichtet ist. Drittens soll durch den Mitein-

bezug der Bestimmungen über das Archivwesen der Lebenszyklus von amtlichen Informationen gesamtheitlich betrachtet werden, was eine bessere Berücksichtigung der Schnittstellen zwischen Datenschutz, Öffentlichkeitsprinzip und den Anliegen des Archivwesens erlaubt. Darüber hinaus sollen mit der Vorlage die Regelungen über den Umgang mit amtlichen Informationen den veränderten technologischen Verhältnissen und gesellschaftlichen Bedürfnissen angepasst, dabei insbesondere die Transparenz von Datenbearbeitungen verbessert und die Selbstbestimmung der betroffenen Personen über ihre Daten gestärkt werden.

2.4. Wesentliche Inhalte

Unter dem Öffentlichkeitsprinzip ist der Grundsatz zu verstehen, wonach jede Person einen individuellen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten hat, ohne dass sie dafür ein besonderes Interesse nachweisen muss. Das Zugangsrecht kann nur dann eingeschränkt werden, wenn ihm eine gesetzliche Bestimmung oder überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Die wesentlichen Inhalte der gesetzlichen Ausgestaltung des Öffentlichkeitsprinzips in der Vorlage sind:

- der umfassende persönliche Geltungsbereich. Das Öffentlichkeitsprinzip beschränkt sich nicht auf die kantonale Ebene, sondern erfasst auch die Gemeinden;
- die Beschränkung des sachlichen Geltungsbereichs auf Dokumente, die im Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe erstellt worden sind;
- der Schutz des Vertrauens der Verfasserinnen und Verfasser von noch unter der Geltung des Geheimhaltungsprinzips erstellten amtlichen Dokumenten, dass diese nicht öffentlich einsehbar sind, durch entsprechende Beschränkung des zeitlichen Geltungsbereichs;
- die Sicherstellung der ungestörten Meinungs- und Willensbildung in den Behörden und des Kollegialitätsprinzips durch verschiedene Bestimmungen;
- die Gewährleistung besonderer Schweigepflichten durch spezialgesetzliche Ausnahmen vom Zugangsrecht;
- die möglichst einfache Geltendmachung des Zugangsrechts und eine effektive Ausgestaltung des Verfahrens zur Durchsetzung des Anspruchs;
- die Kostenlosigkeit der Zugangsgewährung. Eine Gebühr soll erst erhoben werden, wenn eine Anfrage einen erheblichen Aufwand verursacht;
- die systematische Zusammenfassung der Regelungen und Grundsätze über die aktive Information zusätzlich zum Zugangsrecht.

Trotz Totalrevision des Datenschutzrechts beschränkt sich die Vorlage in diesem Bereich auf die inhaltlich notwendigen Anpassungen, wie sie sich insbesondere aus den Reformen auf europäischer Ebene ergeben. Die wesentlichen Neuerungen betreffen:

- den Verzicht auf den Schutz von Daten von juristischen Personen, wodurch eine Einheitlichkeit mit den vorgesehenen Regelungen beim Bund und in anderen Kantonen geschaffen wird;
- eine Erhöhung der Transparenz von Datenbearbeitungen, insbesondere durch Informationspflichten bei der Datenbeschaffung;
- die Schaffung eines Pilotartikels, welcher die Datenbearbeitung zu Testzwecken erlaubt;
- die Verwirklichung des Datenschutzes im Vorfeld durch Einführung neuer Instrumente wie der Datenschutz-Folgenabschätzung und der Vorab-Konsultation;
- die Meldepflicht bei Verletzungen der Datensicherheit;
- der Verzicht auf eine generelle Registerführungspflicht;
- die Stärkung der Rechte der betroffenen Personen;
- die Regelung des Umgangs mit Daten einer verstorbenen Person;
- die Gewährleistung einer möglichst einfachen Geltendmachung datenschutzrechtlicher Ansprüche durch einen verfahrensrechtlich niederschweligen Zugang unter gleichzeitigem Verzicht auf das bisherige Schlichtungsverfahren;
- die Stärkung der Stellung und Unabhängigkeit des Datenschutz-Kontrollorgans, insbesondere durch die Möglichkeit, selber Verfügungen zu erlassen.

Die systematische Integration der Bestimmungen über das Archivwesen ist mit folgenden wesentlichen Neuerungen verbunden:

- die Vereinheitlichung der Ablieferungspflicht auf kantonaler und kommunaler Ebene;
- die Verkürzung der Schutzfrist nach dem Tod von 30 auf zehn Jahre für amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten;
- die Stärkung der Stellung des Landesarchivs, indem es künftig selber über archivrechtliche Zugangsgesuche entscheidet;
- die Regelung des Verhältnisses der unterschiedlichen Zugangsrechte zueinander sowie im Verhältnis zum verfahrensrechtlichen Akteneinsichtsrecht;
- die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Bearbeitung von Informationen in den elektronischen Geschäftsverwaltungssystemen (GEVER) der kantonalen Verwaltung.

2.5. Ausarbeitung des Entwurfs

Die Ausarbeitung des Entwurfs oblag der Staatskanzlei. Im zweiten Halbjahr 2018 nahm der Rechtsdienst der Staatskanzlei zusammen mit der Datenschutzaufsichtsstelle eine Auslegeordnung vor, traf diverse Abklärungen, bestimmte den Handlungsbedarf und legte die Stossrichtungen fest. Parallel fand eine Koordination der Teile B und C mit dem Departement Sicherheit und Justiz (DSJ) statt, das in der Folge auch einen ersten Vorentwurf dafür erarbeitete. Im ersten Quartal 2019 folgte das Normkonzept, danach der Normtext des Vorentwurfs. Da es sich bei der Vorlage um eine Querschnittsgesetzgebung handelt, wurde die Departementssekretärenkonferenz regelmässig über den Stand des Projektes informiert. Darüber hinaus wurden die Departemente der kantonalen Verwaltung im Vorfeld der Vernehmlassung einzeln konsultiert. Dabei ging es insbesondere um die spezialgesetzlichen Anpassungen im Zusammenhang mit dem Öffentlichkeitsprinzip. Gleichzeitig wurden mit dem Departement Bildung und Kultur (DBK) und insbesondere mit dem Landesarchiv die Bestimmungen über das Archivwesen für die Vernehmlassung bereinigt.

Die Struktur, aber auch die inhaltliche Ausgestaltung des Vorentwurfs des IDAG orientieren sich am Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen des Kantons Aargau (IDAG AG; SAR 150.700). Im Bereich der gesetzlichen Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips stand zudem das Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip des Kantons Graubünden (KÖG GR; BR 171.000) Pate. Im Bereich der gesetzlichen Regelung des Datenschutzes diente der intern laufend aktualisierte Leitfaden der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vom 2. Juli 2017 (KdK-Leitfaden), welcher den Anpassungsbedarf an die Entwicklungen auf europäischer Ebene aufzeigt, als Grundlage.

3. Vernehmlassungsverfahren

3.1. Vorgehen und Rücklauf

Am 4. Juli 2019 nahm der Regierungsrat vom Entwurf der Staatskanzlei Kenntnis und gab ihn für die Vernehmlassung bis am 13. September 2019 frei. Zur Vernehmlassung eingeladen waren die Gemeinden, ihre selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, die kantonalen Parteien, die kantonalen Gerichte, die kantonale Schlichtungsbehörde, die Landeskirchen, die Glarner Kantonalbank, die Glarus hoch3 AG, die Kantonsspital Glarus AG, die Glarner Pensionskasse, die selbstständigen kantonalen öffentlich-rechtlichen Anstalten sowie alle Departemente der kantonalen Verwaltung.

Bis zum Ablauf der Vernehmlassungsfrist sind insgesamt 21 Stellungnahmen eingegangen. Alle drei Gemeinden, vier politische Parteien (BDP, FDP, SP, SVP), die Verwaltungskommission der Gerichte, die kantonale Schlichtungsbehörde, eine Landeskirche, die Kantonsspital Glarus AG, zwei selbstständige kantonale öffentlich-rechtliche Anstalten sowie sämtliche Departemente haben sich zur Vorlage geäußert. Darüber hinaus beteiligten sich auch die Anwaltskommission, die Datenschutzaufsichtsstelle sowie der Verein Öffentlichkeitsgesetz.ch an der Vernehmlassung.

3.2. *Generelle Beurteilung der Vorlage*

Die meisten Teilnehmenden stehen dem Entwurf offen und positiv gegenüber. Das Gesetz sei gut aufgebaut, sorgfältig durchdacht und verständlich formuliert (BDP, SP, SVP, Glarner-sach, Schlichtungsbehörde, röm.-kath. Landeskirche, DBU). Es ermögliche trotz seines Um-fangs und Regelungsgehalts pragmatische Lösungen (KSGL). Mit der Vorlage werde der Auftrag der Landsgemeinde 2018, das Öffentlichkeitsprinzip für den Kanton und die Gemein-den einzuführen, umgesetzt sowie ein zeitgemässer, sich an den internationalen Standards orientierender Datenschutz gewährleistet (Datenschutzaufsichtsstelle, DFG). Grundlegen-dere Vorbehalte in Bezug auf die zunehmende Regulierungsdichte äussert einzig das DBK.

Die Stellungnahmen präsentieren sich im Wesentlichen wie folgt:

- Die systematische Zusammenfassung der drei Regelungsbereiche Information der Öff-entlichkeit, Datenschutz und Archivwesen in einem Gesetz wird begrüsst (Gemeinden Glarus und Glarus Süd, SP, röm.-kath. Landeskirche).
- Eine Beschränkung des persönlichen Geltungsbereichs des Öffentlichkeitsprinzips auf kantonale öffentliche Organe wird gefordert (Gemeinden Glarus Nord, Glarus und Glarus Süd).
- Die Unterstellung privatrechtlicher Organisationen, an denen der Kanton oder die Ge-meinden beteiligt sind oder die von Kanton oder Gemeinden Beiträge erhalten, unter das Öffentlichkeitsprinzip wird verlangt (SP, DBK).
- Die Beschränkung des zeitlichen Geltungsbereichs des Öffentlichkeitsprinzips auf Doku-mente, die erst nach Inkrafttreten des Gesetzes erstellt oder empfangen werden, wird kri-tisiert (SP, Öffentlichkeitsgesetz.ch).
- Die Ausnahme weiterer Lebens-, Sach- und Rechtsbereiche vom Öffentlichkeitsprinzip wird gewünscht (Sozialversicherungen Glarus, KSGL, Anwaltskommission, DFG, DVI), die bereits vorgesehenen Ausnahmen begrüsst (DFG, DVI).
- Die Unterstellung der Finanzkontrolle unter das Öffentlichkeitsprinzip wird gefordert (SP, DFG).
- Die Ausnahme von E-Mails, Terminkalendern, Agenden o. ä. vom sachlichen Geltungs-bereich wird kritisiert (SP).
- Die Schaffung einer Fachstelle, die neben der Datenschutzaufsicht auch für die Anwen-dung der Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip verantwortlich ist, wird einerseits begrüsst (Öffentlichkeitsgesetz.ch), andererseits in Frage gestellt (SVP, DVI, DBU) oder gar abgelehnt (DBK).
- Die Einführung eines Schlichtungsverfahrens wird, zumindest für den Bereich des Öffent-lichkeitsprinzips, gefordert (SP).
- Das niederschwellige, grundsätzlich kostenlose Verfahren auf Zugang zu amtlichen Do-kumenten wird einerseits begrüsst (Öffentlichkeitsgesetz.ch), andererseits wird die Schaffung von gewissen «Schwellen» (Schriftlichkeit, Begründungspflicht, Kostenpflicht) gewünscht (DBK, DVI).
- Der Zugang zu amtlichen Dokumenten soll zwingend durch Einsichtnahme und nicht bloss durch Auskunftserteilung erfolgen (SP, Öffentlichkeitsgesetz.ch).
- Die Schaffung von mehr Transparenz bei der Beschaffung von Personendaten und im Falle von Verletzungen der Datensicherheit wird begrüsst (SVP), gleichzeitig jedoch auch als zu weitgehend erachtet (Gemeinde Glarus).
- Der Grundsatz der Unveräusserlichkeit des Archivgutes soll (wieder) Aufnahme ins Ge-setz finden (DBK, DVI).

3.3. *Berücksichtigte Hauptanliegen*

3.3.1. *Zusätzliche Ausnahmen vom Öffentlichkeitsprinzip*

Aufgrund der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung werden Leistungserbringer im Ge-sundheits- und Sozialwesen in Artikel 2 Absatz 3 E-IDAG neu vom Öffentlichkeitsprinzip aus-genommen. Die Bestimmungen über den informationsrechtlichen Zugang zu amtlichen Do-kumenten finden auf sie keine Anwendung. Davon betroffen sind zunächst das Kantonsspital

Glarus und die Sozialversicherungen Glarus, die als Beispiele im Normtext explizit erwähnt werden. Darüber hinaus fallen aber auch weitere Leistungserbringer wie insbesondere die RehaClinic Braunwald, die RehaClinic Glarus, die Tagesklinik der Psychiatrischen Dienste Graubünden, die Alters- und Pflegeheime der Gemeinden, das Alters- und Pflegeheim Salem oder die Spitex-Vereine unter den Ausnahmetatbestand. Im Gesundheits- und Sozialwesen haben der Schutz von Personendaten sowie das Berufsgeheimnis einen hohen Stellenwert. Sie stehen dem informationsrechtlichen Zugangsrecht regelmässig entgegen. Sind die entsprechenden Leistungserbringer dem Öffentlichkeitsprinzip unterstellt, müsste jeweils im Einzelfall geprüft werden, ob der Zugang eingeschränkt oder gar verweigert werden müsste (Art. 13 E-IDAG). Durch eine generelle Ausnahme können schwierige Einzelfallprüfungen vermieden werden. Eine Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip für Leistungserbringer im Gesundheits- und Sozialwesen sehen auch andere Kantone wie z. B. der Kanton Graubünden vor (s. Art. 3 Abs. 1 Bst. c KÖG GR). Aus denselben Überlegungen wird neu auch der Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes spezialgesetzlich vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen (s. Art. 68 Abs. 2 E-EG ZGB). Hingegen soll auf die in der Vernehmlassung geforderten zusätzlichen spezialgesetzlichen Ausnahmen für die Anwaltskommission im Anwaltsgesetz und für den Bereich der Standort- und Wirtschaftsförderung im Standortförderungsgesetz verzichtet werden. Nach Ansicht des Regierungsrates rechtfertigt sich in diesen Bereichen keine generelle Ausnahme. Wo überwiegende Geheimhaltungsinteressen bestehen, ist eine Einschränkung oder Verweigerung des Zugangsrechts nach Artikel 13 E-IDAG im Einzelfall möglich.

3.3.2. Beschränkung der Aufgaben und Befugnisse der Fachstelle auf den Bereich Datenschutz

Verschiedene Kantone, welche das Öffentlichkeitsprinzip kennen, haben auf die Bezeichnung eines Öffentlichkeitsbeauftragten verzichtet, darunter insbesondere die Ostschweizer Kantone Schaffhausen, St. Gallen und Graubünden. Aufgrund der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung (SVP, DBK, DBU, DVI) verzichtet der Regierungsrat darauf, eine zentrale Anlaufstelle für die Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips vorzusehen. Die Aufgaben und Befugnisse der neuen Fachstelle bleiben somit auf den Bereich des Datenschutzes beschränkt.

3.3.3. Keine Ausnahme für Berichte und Unterlagen der Finanzkontrolle vom Öffentlichkeitsprinzip

Die vorgesehene Ausnahme für Berichte und Unterlagen der Finanzkontrolle vom informationsrechtlichen Zugangsrecht wird in der Vernehmlassung abgelehnt (SP, DFG). Das Öffentlichkeitsprinzip verfolge ähnliche Ziele wie die Finanzkontrolle: Es gehe um die Beurteilung der Aufgaben, Organisation und Tätigkeit der Verwaltung. Die Berichte der Finanzkontrolle seien wesentliche Unterlagen zur Beurteilung der Verwaltungstätigkeit. Sie vom Zugangsrecht auszunehmen, sei nicht sachgerecht. Würden die Berichte der Finanzkontrolle öffentlich zugänglich gemacht, würde dies ihre Stellung stärken. Der Regierungsrat kann sich dieser Ansicht anschliessen und verzichtet deshalb auf die beabsichtigte Änderung von Artikel 88 FHG. Wo überwiegende Geheimhaltungsinteressen bestehen, ist eine Einschränkung oder Verweigerung des Zugangsrechts nach Artikel 13 E-IDAG im Einzelfall möglich.

3.3.4. Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die Bearbeitung von Personendaten

Zusätzlich zu den bereits beabsichtigten Anpassungen bestehender Rechtsgrundlagen für die Bearbeitung von Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten und für das Profiling werden gestützt auf die Rückmeldungen aus der Vernehmlassung (Glarnersach, DVI) gesetzlichen Grundlagen für die Bearbeitung von Personendaten im SachVG, im Brandschutzgesetz sowie im SHG geschaffen.

3.4. Nicht berücksichtigte Hauptanliegen

3.4.1. Keine Beschränkung des Öffentlichkeitsprinzips auf kantonale öffentliche Organe

Alle drei Gemeinden haben sich in der Vernehmlassung gegen die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips auf Gemeindeebene ausgesprochen. Sie befürchten einen «erheblichen administrativen Mehraufwand», wenn sie dem Öffentlichkeitsprinzip unterstellt werden. Für die Bearbeitung der Gesuche seien keine personellen Ressourcen vorhanden, es müssten neue Stellen geschaffen werden. Die Gemeinden würden bereits von sich aus umfassend aktiv informieren, weshalb es nicht erforderlich sei, ein passives Zugangsrecht zu statuieren. Der Regierungsrat lehnt die Beschränkung des Anwendungsbereichs des Öffentlichkeitsprinzips auf öffentliche Organe des Kantons ab. Sie widerspricht dem Grundsatzentscheid der Landsgemeinde 2018. Dass die Gemeinden von sich aus ihren Informationsauftrag wahrnehmen, ist löblich und unbestritten. Der von der Landsgemeinde beschlossene Paradigmenwechsel zum Öffentlichkeitsprinzip meint jedoch etwas Anderes: Nicht die Verwaltung benennt die Themen, über die sie informiert, sondern die Bürgerin oder der Bürger hat das Recht, die Themen zu benennen, über die sie oder er informiert werden möchte. Es besteht ein Individualrecht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, das innerhalb des Kantons Glarus für alle Gemeinwesen einheitlich gelten und gehandhabt werden soll. Dass die öffentlichen Organe mit Zugangsgesuchen konfrontiert werden und Interessenabwägungen vornehmen müssen, war bereits bei der Behandlung der Memorialsantrags bekannt. Ebenfalls nicht neu ist, dass damit ein gewisser Mehraufwand verbunden ist. Trotzdem stimmten der Landrat und die Landsgemeinde dem Memorialsantrag zu. Gemäss den Erfahrungen in anderen Kantonen dürfte sich der Mehraufwand auf Gemeindeebene jedoch in Grenzen halten. Dazu beitragen dürfte auch das einfach ausgestaltete Zugangsverfahren. Muss eine Gemeinde ein Gesuch abschlägig beantworten, so kann dies durchaus auch telefonisch erfolgen, ohne dass ein erheblicher Aufwand entsteht. Diesfalls liegt es an der um Zugang ersuchenden Person, innerhalb von 30 Tagen eine Verfügung zu verlangen. Dies ist – wie die Erfahrung aus anderen Kantonen zeigt – selten der Fall. Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung des klaren Auftrags der Landsgemeinde 2018 ist für den Regierungsrat nicht nachvollziehbar, dass sich die drei Gemeinden nun gegen die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips auf Gemeindeebene aussprechen.

3.4.2. Keine Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips auf amtliche Dokumente, die vor dem Inkrafttreten erstellt oder empfangen worden sind

In der Vernehmlassung wurde ein Verzicht auf die zeitliche Limitierung des Öffentlichkeitsprinzips auf amtliche Dokumente, die erst nach Inkrafttreten des Gesetzes von einem öffentlichen Organ erstellt oder empfangen wurden, gefordert (Öffentlichkeitsgesetz.ch, SP). Dem Vertrauensschutzargument sei mit der Bestimmung von Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe d E-IDAG hinreichend Rechnung getragen. Demgegenüber spricht sich der Regierungsrat weiterhin gegen eine rückwirkende Anwendung des Gesetzes aus. Das Öffentlichkeitsprinzip soll ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes gelten. Dies schafft Rechtssicherheit für alle, insbesondere aber für Dritte, welche den öffentlichen Organen die Informationen in der Vergangenheit auch im Wissen darum, dass im Kanton Glarus das Geheimhaltungsprinzip gilt, haben zukommen lassen. Deshalb war es für die Dritten auch nicht erforderlich, eine Zusicherung einzuholen, die einer Einsichtnahme gestützt auf Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe d E-IDAG entgegenstehen würde. Darüber hinaus vermindert eine zeitliche Limitierung auch den Mehraufwand für die Behörden, müssen sie sich doch mit Gesuchen, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes erstellte oder empfangene amtliche Dokumente betreffen, gar nicht erst näher auseinandersetzen.

3.4.3. Keine Schaffung zusätzlicher verfahrensrechtlicher Hürden

Falls ein öffentliches Organ ein Zugangsgesuch ganz oder teilweise abweisen will, teilt es dies der ersuchenden Person mit. Diese kann innert 30 Tagen eine Verfügung verlangen, die sie auf dem üblichen Rechtsmittelweg anfechten kann. Das Zugangsgesuch kann formlos

mündlich oder schriftlich gestellt werden, eine Begründung ist nicht erforderlich und die Auskünfte werden in der Regel kostenlos erteilt. Gegen dieses Konzept, das darauf ausgerichtet ist, das Zugangsverfahren für die Beteiligten möglichst einfach auszugestalten, wurde in der Vernehmlassung vorgebracht, dass damit «renitenten Mitbürgerinnen und Mitbürgern Tür und Tor geöffnet werde, um die Verwaltung noch um ein Vielfaches zusätzlich zu beüben» (Glarus Süd). Um dies zu verhindern seien zusätzliche «Schwellen» einzubauen wie z. B. eine Begründungs- oder Kostenpflicht oder das Erfordernis der Schriftlichkeit (Gemeinde Glarus Nord, DBK, DVI). Demgegenüber vertritt der Regierungsrat die Ansicht, dass der Aufwand für die Verwaltung umso grösser ist, je formalistischer das Zugangsverfahren und die Modalitäten der Zugangsgewährung ausgestaltet sind. Mit den Bestimmungen von Artikel 49 ff. E-IDAG wird versucht, einen möglichst niederschweligen Zugang zu ermöglichen, ohne dass die Verwaltung immer gleich verfügen muss und sich damit in einem formellen Verwaltungsverfahren befindet. So dürfte in vielen Fällen z. B. ein Telefonanruf eines Medienschaffenden für die Bekanntgabe von Informationen genügen. Es braucht dazu weder ein unterzeichnetes Gesuchsformular (Schriftlichkeit) noch den Erlass einer formellen Verfügung. Nach Artikel 52 Absatz 3 E-IDAG besteht zudem kein Anspruch auf eine bestimmte Form der Zugangsgewährung. Vielmehr liegt es im Ermessen der Behörde, ob sie die Informationen zustellt, nur vor Ort Einsicht gewährt oder statt der Einsichtnahme Auskunft erteilt. Sollte die Zugangsgewährung übermässigen Aufwand verursachen, können Gebühren erhoben werden (Art. 54 E-IDAG).

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1. Teil A: Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen

4.1.1. Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen

Titel; Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG)

Während die Mehrheit der Kantone in ihrem zentralen Erlass nur den Datenschutz regelt, kombinieren vier Kantone (GE, SO, SZ, ZH) den Datenschutz mit der Information der Öffentlichkeit. Die Kantone Aargau (seit 2006), Appenzell Innerrhoden (seit 2019) und Wallis (seit 2008) haben den Datenschutz, die Information der Öffentlichkeit und das Archivwesen systematisch in einem Erlass zusammengefasst. Letztgenanntem Regelungskonzept folgend nimmt das neue Gesetz die drei Aspekte – Information der Öffentlichkeit, Datenschutz und Archivwesen – in den Titel auf und fasst sie unter der Legalabkürzung «IDAG» zusammen.

Ingress

Auf eine Verankerung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten in der Kantonsverfassung (KV; GS I A/1/1), wie dies z. B. in den Kantonen Bern oder Solothurn der Fall ist, wird verzichtet. Stattdessen verweist der Ingress auf die generelle Kompetenznorm von Artikel 69 Absatz 1 KV sowie auf die in der Kantonsverfassung bereits enthaltene Grundlage für die aktive Information der Öffentlichkeit (Art. 80 KV).

Artikel 1; Gegenstand

Die Gegenstandsbestimmung nennt die drei Themen des Gesetzes gemäss Titel. Der Regelungsbereich der Information der Öffentlichkeit umfasst dabei neben dem Recht auf Zugang zu amtliche Dokumenten (Abs. 1 Bst. b) auch die aktive Information durch die Behörden (Abs. 1 Bst. a). Die Bestimmungen zur aktiven Behördeninformation werden im IDAG systematisch zusammengefasst (vgl. Art. 10 E-IDAG), die bisherigen Vorschriften im RVOG für den Regierungsrat und die kantonale Verwaltung sowie im GG für die Gemeinden aufgehoben.

Artikel 2: Geltungsbereich

Absatz 1: Der persönliche Geltungsbereich soll möglichst umfassend sein. Dies entspricht einerseits der Intention der Urheber des Memorialsantrags zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips, andererseits aber auch den Vorgaben der revidierten SEV Nr. 108 sowie der EU-RL 2016/680 für den Bereich des Datenschutzes. Demnach gilt das Gesetz grundsätzlich für sämtliche öffentlichen Organe, wobei sich der Inhalt und Umfang des Begriffs aus Artikel 4 E-IDAG ergibt. Durch verschiedene Bestimmungen wird sichergestellt, dass insbesondere die Meinungs- und Willensbildung in den Behörden ungestört erfolgen und das Kollegialitätsprinzip funktionieren kann (vgl. Art. 12 Abs. 2, Art. 13 Abs. 2 Bst. a E-IDAG).

Absatz 2: Öffentliche Organe, die am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen, dabei privatrechtlich handeln und nicht in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe tätig sind, sollen keinen strengeren Transparenzvorschriften unterliegen als ihre privaten Konkurrenten. Eine entsprechende Ausnahme ist wie bisher auch für den Bereich des Datenschutzes europarechtlich zulässig. Dies trifft etwa auf die Glarner Kantonalbank (GLKB) oder die Glarner Sach im Bereich der Versicherung im Wettbewerb zu, aber auch auf die Technischen Betriebe (TB) der Gemeinden, soweit sie Leistungen ausserhalb ihres Grundversorgungsauftrags erbringen. Da sie in diesen Bereichen wie Private handeln, unterstehen die öffentlichen Organe materiell dem DSG des Bundes. Weil sie dadurch aber nicht zu Privaten werden bzw. es sich weiterhin um kantonale oder kommunale öffentliche Organe handelt, sind sie formell der kantonalen Aufsicht unterstellt.

Absatz 3: Im Gesundheits- und Sozialwesen haben der Schutz von Personendaten sowie das Berufsgeheimnis einen hohen Stellenwert. Sie stehen dem informationsrechtlichen Zugangsrecht regelmässig entgegen. Sind die entsprechenden Leistungserbringer dem Öffentlichkeitsprinzip unterstellt, müsste jeweils im Einzelfall geprüft werden, ob der Zugang eingeschränkt oder gar verweigert werden müsste (Art. 13 E-IDAG). Durch eine generelle Ausnahme der Leistungserbringer des Gesundheits- und Sozialwesens können – wie in der Vernehmlassung von verschiedenen Seiten zurecht vorgebracht – schwierige Einzelfallprüfungen vermieden werden. Die öffentlichen Aufgaben im Gesundheits- und Sozialwesen werden nicht nur von kantonalen oder kommunalen Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts (Kantonsspital, Sozialversicherungen Glarus, Alters- und Pflegeheime der Gemeinden), sondern auch von anderen privaten oder öffentlich-rechtlichen Organisationen erbracht (z. B. im Spitalbereich von der RehaClinic Braunwald, der RehaClinic Glarus oder der Tagesklinik der Psychiatrischen Dienste Graubünden; im Langzeitpflegebereich durch das Alters- und Pflegeheim Salem in Ennenda oder von den Spitex-Vereinen). Diese sind von der Ausnahme ebenfalls erfasst.

Absatz 4: Da aufgrund der europarechtlichen Vorgaben keine generellen Ausnahmen vom Geltungsbereich mehr gemacht werden dürfen, unterstehen grundsätzlich auch die Behörden der Zivil-, Straf- und Verwaltungsrechtspflege dem neuen Gesetz. Um eine Kollision zwischen den verfahrensrechtlichen Informationsansprüchen und denjenigen nach IDAG zu vermeiden, werden hängige Verfahren der Zivil-, Straf- und Verwaltungsrechtspflege vom sachlichen Geltungsbereich ausgenommen. Das Zugangsrecht der betroffenen Personen wird in diesen Verfahren durch die massgeblichen Verfahrensordnungen sichergestellt und abschliessend geregelt. Abgeschlossene Zivil-, Straf- und Verwaltungsrechtspflegeverfahren werden von der Klausel nicht erfasst, sodass das IDAG auf sie wieder anwendbar ist, soweit nicht auch für abgeschlossene Verfahren spezialgesetzliche Regelungen bestehen. Der Begriff der Hängigkeit bestimmt sich nach dem jeweiligen Verfahrensrecht. Zur Zivilrechtspflege zählen sämtliche Verfahren, die seit dem 1. Januar 2011 durch die Schweizerische Zivilprozessordnung geregelt werden. Der Strafrechtspflege sind hängige Verfahren zur Verfolgung und Beurteilung von Straftaten sowohl nach Bundesrecht als auch nach kantonalem Recht zuzuordnen. Für die Straftaten nach Bundesrecht ist seit dem 1. Januar 2011 die Schweizerische Strafprozessordnung massgebend. Zur Verwaltungsrechtspflege zählen zum einen die Verfahren der ursprünglichen Verwaltungsgerichtsbarkeit (verwaltungsrechtliche Klage) und zum anderen die sogenannten streitigen Verwaltungsverfahren (Verwaltungsbeschwerde, Verwaltungsgerichtsbeschwerde), nicht jedoch die erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren.

Absatz 5: Sinnvoll und europarechtlich zulässig ist es, gewisse Behörden, die (neu) dem IDAG unterstellt sind, von der Aufsicht durch die Fachstelle Datenschutz auszunehmen. Die Ausnahmen lassen sich insbesondere aus gewaltenteilungsrechtlichen Überlegungen begründen.

Artikel 3; Amtliches Dokument

Beim Recht auf Zugang zu Informationen, die sich im Besitz von öffentlichen Organen befinden, spielt der Dokumentenbegriff eine zentrale Rolle. Das Öffentlichkeitsprinzip findet nur auf «amtliche Dokumente» Anwendung. Die Definition des «amtlichen Dokuments» soll grundsätzlich in Übereinstimmung mit dem BGÖ des Bundes und den Öffentlichkeitsgesetzen vieler Kantone erfolgen. Das hat den Vorteil, dass in der Rechtsanwendung auch deren Praxis herangezogen werden kann.

Absatz 1: Um ein «amtliches Dokument» handelt es sich, wenn drei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind (positive Umschreibung):

- Buchstabe a: Die Information muss auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet sein. Daraus ergibt sich zunächst, dass die Art des Datenträgers im Sinne des technologie-neutralen Ansatzes ohne Belang ist. Als Dokumente kommen Textdokumente, Pläne, Zeichnungen oder Bilder in Papierform ebenso wie Textdokumente, Ton- oder Bildaufzeichnungen auf elektronischen Datenträgern in Betracht. Das Dokument muss allerdings bereits existieren. Das Öffentlichkeitsprinzip bietet keine Handhabe, um das öffentliche Organ zur Erstellung eines noch nicht existierenden Dokuments zu verpflichten oder bestehende Dokumente zu übersetzen.
- Buchstabe b: Das gewünschte Dokument muss sich tatsächlich in der Verfügungsmacht des angefragten öffentlichen Organs befinden. Dieses ist verpflichtet, ein Dokument zu beschaffen, wenn es Ersteller oder Hauptadressat war, das fragliche Dokument sich indessen nicht mehr in seinem Besitz befindet. Ist ein Dokument nicht mehr vorhanden, besteht jedoch keine Verpflichtung zur Rekonstruktion.
- Buchstabe c: Auch ein privates Dokument (z. B. Pläne oder Verträge), das sich im Besitz des öffentlichen Organs befindet, gilt als amtlich und wird vom Gesetz erfasst, wenn es zur Ausübung einer öffentlichen Aufgabe verwendet wird.

Absatz 2: Die positive Umschreibung von Absatz 1 wird – analog zum Bund und zu verschiedenen Kantonen – mit einer negativen Umschreibung ergänzt. Nicht als amtlich gelten demnach Dokumente die entweder kommerziell genutzt, nicht fertiggestellt oder zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind sowie zur Termin- und Arbeitsorganisation dienende Agenden und Terminkalender:

- Buchstabe a: Als kommerziell genutzt gilt jede Information, die eine Behörde gegen Entgelt anbietet, einschliesslich der Informationen, die unmittelbar der Herstellung von diesen Produkten dienen. Damit werden die Handlungsmöglichkeiten in einem marktwirtschaftlichen Umfeld gewahrt. Zu denken ist dabei etwa an kartografische Dienstleistungen.
- Buchstabe b: Nur Dokumente, die in ihrer definitiven Fassung vorliegen, können durch aussenstehende Personen eingesehen werden. Als fertiggestellt gilt ein Dokument, wenn es von der erstellenden Behörde unterzeichnet ist oder der Adressatin oder dem Adressaten definitiv übergeben wurde. Nicht fertiggestellt sind Entwürfe, provisorische Fassungen von Berichten, Verträgen, Entscheiden o. ä., Sitzungsnotizen, Projektskizzen oder Texte, die zur Konsultation zirkulieren.
- Buchstaben c: Dokumente, die zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind, lassen sich in zwei Kategorien einteilen. Zur ersten Kategorie zählen Informationen, die zwar für dienstliche Zwecke verwendet werden, deren Gebrauch aber ausschliesslich der Verfasserin, dem Verfasser oder einem eng begrenzten Personenkreis als Arbeitshilfsmittel vorbehalten ist, wie etwa die Disposition für die Ausarbeitung eines Textes, Skizzen für das Verfassen eines Textes, Notizen oder Arbeitskopien von Dokumenten. Zur zweiten Kategorie gehören persönliche Dokumente, die sich zwar in den Büroräumlichkeiten befinden, jedoch privaten Zwecken dienen. E-Mails können in beide Kategorien fallen.

- Buchstabe d: Als Arbeitshilfsmittel und Gedächtnisstützen dienen Terminkalender, Agenden, Wochenplanungen o. ä. einzig der Termin- und Arbeitsorganisation. Da sie keinerlei öffentlichkeitsrelevante Einblicke in die Verwaltungstätigkeit bieten, sollen sie – trotz einiger kritischen Stellungnahmen in der Vernehmlassung – vom Öffentlichkeitsprinzip generell ausgenommen werden.

Absatz 3: Auch Dokumente, die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus vorhandenen Informationen erstellt werden können, gelten als amtliche Dokumente (virtuelle Dokumente).

Artikel 4: Öffentliches Organ

Absatz 1: Der persönliche Geltungsbereich des IDAG ergibt sich aus Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit der Begriffsdefinition des «öffentlichen Organs» in Artikel 4:

- Buchstabe a: Erfasst werden alle Staatsgewalten auf Kantons- und Gemeindeebene und ihre Organe, also neben der Verwaltung und Exekutive auch die Legislative sowie die Justizbehörden. Erfasst sind nicht nur die Einwohnergemeinden, sondern auch die Kirchgemeinden sowie Zweckverbände und interkommunale Einrichtungen. Ebenfalls unter das IDAG fallen kantonale oder kommunale Kommissionen wie z. B. die Schulkommissionen.
- Buchstabe b: Unter den Begriff des «öffentlichen Organs» fallen nicht nur die Zentralverwaltung, sondern auch die dezentrale Verwaltung und deren Organe. Als Anstalten des kantonalen oder kommunalen öffentlichen Rechts unterstehen somit grundsätzlich auch die Glarner Sach oder die Technischen Betriebe (TB) dem IDAG. Dasselbe gilt für Korporationen als Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie für die Pensionskasse Glarus als Stiftung des öffentlichen Rechts.
- Buchstabe c: Der Begriff des «öffentlichen Organs» erfasst auch öffentlich-rechtliche Unternehmen wie z. B. die GLKB sowie natürliche oder juristische Personen des Privatrechts. Dies jedoch nur unter der Voraussetzung bzw. wenn und soweit diese Institutionen bei der Verrichtung einer Tätigkeit öffentliche Aufgaben erfüllen. Ob die Organe in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe handeln, ist nach den gemeinhin anerkannten verwaltungsrechtlichen Grundsätzen zu bestimmen.

Artikel 5: Personendaten

Absatz 1: Anders als die internationalen Vorgaben und die meisten anderen europäischen Staaten schützen die schweizerischen Datenschutzgesetze bisher nicht nur natürliche, sondern auch juristische Personen. Dieser Schutz soll auf Bundesebene aufgehoben werden. Die Kantone sind nicht verpflichtet, diese Änderung nachzuvollziehen. Eine zur Bundesgesetzgebung unterschiedliche Regelung erscheint jedoch nicht sinnvoll. Im Übrigen ändert sich gegenüber dem geltenden Recht an der Begriffsdefinition nichts. Aus datenschutzrechtlicher Sicht relevant werden Informationen auch künftig erst, wenn sie sich einer bestimmten oder bestimmaren natürlichen Person zuordnen lassen. Ist eine solche Zuordnung nicht möglich, handelt es sich um Sachdaten und die datenschutzrechtlichen Bestimmungen des IDAG finden keine Anwendung. Um von einer Bestimmbarkeit ausgehen zu können, muss eine gewisse Wahrscheinlichkeit bestehen, dass eine natürliche Person aufgrund der vorhandenen Angaben tatsächlich identifiziert werden kann. Entscheidend ist, dass sich ein direkter oder indirekter Bezug zu einer natürlichen Person herstellen lässt.

Absatz 2: Das geltende Recht enthält einen nicht abschliessenden Katalog von Datenkategorien, die als besonders schützenswert betrachtet werden. Aufgrund der europarechtlichen Vorgaben hätte dieser Katalog mit diversen weiteren Kategorien wie insbesondere «genetischen» oder «biometrischen» Daten erweitert werden müssen. Darauf wird verzichtet und die Aufzählung stattdessen im Gesetz – im Sinne der Flexibilität und Offenheit gegenüber der weiteren technischen Entwicklung – durch eine allgemeine, generalklauselartige Umschreibung ersetzt, wie sie die Kantone Aargau und Zürich kennen. Die Bestimmung soll auf Verordnungsebene durch einen nicht abschliessenden Katalog konkretisiert werden.

Absatz 3: Das geltende kantonale Datenschutzgesetz erlaubt die Bekanntgabe gewisser Personendaten unter erleichterten Voraussetzungen. Dies soll auch unter dem neuen Recht

möglich sein (vgl. Art. 22 Abs. 2 und Art. 23 Abs. 2 E-IDAG). Diese Daten werden unter dem Begriff der Stammdaten zusammengefasst, der neu eingeführt wird. Den Stammdaten ist gemein, dass sie eine geringere Schutzwürdigkeit aufweisen. Es handelt sich dabei üblicherweise um den Namen, Vornamen, die Adresse, das Geburtsdatum oder den Heimatort. Der Begriff der Stammdaten soll auf Verordnungsebene mit einer Aufzählung ergänzt werden.

Artikel 6; Betroffene Person

Die Bestimmung enthält eine Standarddefinition der betroffenen Person. Da sich der Schutz neu nur noch auf Personendaten natürlicher Personen bezieht (vgl. Art. 5 E-IDAG), können auch nur noch diese von einer Datenbearbeitung betroffen sein und ihre datenschutzrechtlichen Ansprüche geltend machen.

Artikel 7; Bearbeiten, Profiling

Absatz 1: Die Definition des Bearbeitens entspricht derjenigen im E-DSG des Bundes. Sie wird gegenüber dem geltenden Recht präziser umschrieben und mit der Aufnahme der Begriffe «Speichern» und «Löschen» dem europäischen Recht angenähert.

Absatz 2: Die EU-RL 2016/680 regelt neu das «Profiling» als besondere, persönlichkeitsgefährdende, dynamische Art des Bearbeitens von Personendaten, das denselben Anforderungen genügen muss wie das Bearbeiten besonders schützenswerter Personendaten. Dies muss auch in die kantonalen Gesetze übernommen werden. Im Gegenzug entfällt der bisherige Begriff «Persönlichkeitsprofil», der an die Art der Daten bzw. am statischen Ergebnis eines Bearbeitungsvorganges anknüpfte. Aufgrund der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung wurde der Begriff enger gefasst. Er beinhaltet nun nur noch die automatisierte Auswertung. Ein Profiling ist dadurch gekennzeichnet, dass Personendaten automatisiert ausgewertet werden, um auf der Grundlage dieser Auswertung die Merkmale einer Person zu bewerten. Als automatisierte Auswertung ist jede Auswertung mit Hilfe von computergestützten Analysetechniken zu betrachten. Dazu können auch Algorithmen verwendet werden. Liegt lediglich eine Ansammlung von Daten vor, ohne dass diese ausgewertet werden, erfolgt noch kein Profiling.

Absatz 3: Die Bestimmung stellt – in Anlehnung an die Regelung im Kanton Appenzell Innerrhoden – klar, dass es sich beim Ergebnis des «Profiling» um besonders schützenswerte Personendaten im Sinne von Artikel 5 Absatz 2 E-IDAG handelt.

Artikel 8; Verletzung der Datensicherheit

Absatz 1: Der Begriff der «Verletzung der Datensicherheit» knüpft inhaltlich an Artikel 17 E-IDAG an, wonach die öffentlichen Organe durch angemessene organisatorische und technische Massnahmen die Datensicherheit zu gewährleisten haben. Eine Verletzung der Datensicherheit kann – in Übereinstimmung mit den europäischen Vorgaben – ungeachtet davon vorliegen, ob der Vorgang absichtlich geschieht oder nicht. Massgeblich ist einzig, ob die Personendaten verloren gegangen, gelöscht, vernichtet oder verändert (Bst. a) oder ob sie Unbefugten zugänglich gemacht worden sind (Bst. b). Irrelevant für das Vorliegen einer Verletzung der Datensicherheit ist ebenfalls, ob lediglich die Möglichkeit bestand, dass Personendaten Unbefugten offengelegt oder zugänglich gemacht wurden, oder ob ein solcher Zugang tatsächlich stattgefunden hat. Geht z. B. ein Datenträger verloren, lässt sich oft kaum nachweisen, ob darauf gespeicherte Daten tatsächlich von Unbefugten eingesehen oder verwendet worden sind. Daher stellt bereits der Verlust eine Verletzung der Datensicherheit dar.

Artikel 9; Anonymisieren, Pseudonymisieren

Die Begriffe «Anonymisieren» und «Pseudonymisieren» knüpfen inhaltlich an Artikel 31 E-IDAG an. Die Anonymisierung oder Pseudonymisierung stellt eine Alternative zur Vernichtung oder Löschung von Personendaten dar und ermöglicht es – im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips – unter Umständen, den Zugang zu amtlichen Dokumenten, die Personendaten Dritter enthalten, zu gewähren (vgl. Art. 13 E-IDAG) oder Personendaten für nicht

personenbezogene Zwecke wie die Wissenschaft, Forschung, Planung und Statistik zu verwenden (vgl. Art. 26 E-IDAG).

Absatz 1: Werden Daten anonymisiert, ist die Person nicht mehr bestimmbar. Folglich handelt es sich nicht mehr um Personendaten. Allerdings sind die Grenzen zwischen anonymisierten Daten und solchen, die noch einer bestimmbar Person zuordenbar sind, fließend. Dies ist darauf zurückzuführen, dass unter Verwendung technischer Hilfsmittel und verbunden mit dem nötigen Aufwand eine Zuordnung praktisch immer möglich ist. Daher sind Daten aus datenschutzrechtlicher Sicht erst dann als anonymisiert zu betrachten und als Sachdaten verwendbar, wenn sie ohne unverhältnismässigen Aufwand nicht mehr einer bestimmten Person zuordenbar sind.

Absatz 2: Der Begriff des «Pseudonymisierens» orientiert sich an der Legaldefinition der DSGVO. Im Gegensatz zum Anonymisieren kann der Personenbezug pseudonymisierter Daten durch den Beizug eines «Schlüssels» wie z. B. einer Verfahrensnummer (einfacher) wiederhergestellt werden.

Artikel 10; Information der Öffentlichkeit

Die Kantonsverfassung enthält in Artikel 80 einen allgemeinen Grundsatz zur Informationstätigkeit der Behörden. Danach haben die Behörden die Öffentlichkeit laufend über die Sachgeschäfte und frühzeitig über wichtige Probleme und Vorhaben zu informieren. Die Anwendung dieser Bestimmung ist mit einem weiten Ermessensspielraum verbunden und es können daraus keine Rechtsansprüche abgeleitet werden. Der allgemeine, in Artikel 80 KV verankerte Auftrag zur aktiven Information wird im geltenden Recht für die Gemeindevorsteherchaften durch Artikel 26 GG und für den Regierungsrat und die Kantonsverwaltung durch Artikel 4 RVOG auf Gesetzesstufe konkretisiert. Mit Erlass des IDAG sollen diese Bestimmungen unter gleichzeitiger Aufhebung systematisch in einer neuen Vorschrift zusammengeführt werden.

Absatz 1: Die Bestimmung fasst in allgemeiner Form den bisher bereits bestehenden Informationsauftrag der öffentlichen Organe zusammen. Von allgemeinem Interesse sind Informationen dann, wenn sie Belange von öffentlichem Interesse betreffen, für die Meinungsbildung oder zur Wahrung der rechtsstaatlichen und demokratischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger von Bedeutung sind. Nicht geregelt wird, wer zur Erteilung der Information berechtigt ist. Dies obliegt gestützt auf die Organisationsautonomie der Regelungskompetenz der vom Gesetz erfassten öffentlichen Organe bzw. Gemeinwesen. Sie haben dies entweder durch Verordnung oder interne Weisungen festzulegen.

Absatz 2: Da auch bzw. gerade in Bezug auf laufende Verfahren oftmals ein Informationsinteresse der Bevölkerung besteht, wird dieser Punkt speziell geregelt. Den öffentlichen Organen steht es demnach frei, auch über hängige Verfahren zu informieren, wenn dies zur Vermeidung oder Berichtigung falscher Meldungen erforderlich ist (Bst. a) oder wenn am Verfahren ein besonderes allgemeines, im Sinne eines gesteigerten öffentlichen Interesses besteht (Bst. b).

Absatz 3: Die Information ist so auszugestalten, dass anderweitige öffentliche oder private Interessen möglichst nicht beeinträchtigt werden. Es ist eine Interessenabwägung vorzunehmen. Je wichtiger die öffentliche Angelegenheit bzw. das Informationsinteresse der Bevölkerung ist, desto eher ist die Information trotz entgegenstehender privater Interessen vorzunehmen. Überwiegen hingegen die Geheimhaltungsinteressen, so ist die aktive Information zu unterlassen (Bst. b). Unabhängig davon ist die Information auch zu unterlassen, wenn sie gesetzlich untersagt ist (Bst. a), sie also z. B. im Widerspruch zu spezialgesetzlichen Datenschutz-, Verschwiegenheits- oder Geheimhaltungsbestimmungen steht oder abschliessend durch verfahrensrechtliche Bestimmungen geregelt wird.

Absatz 4: Hat sich das öffentliche Organ für eine Information entschieden, so hat diese rasch, umfassend, sachlich und klar zu erfolgen. Wie bzw. in welcher Form die Information erfolgt, obliegt dem öffentlichen Organ.

Artikel 11; Recht auf Zugang

Absatz 1: Dieser Absatz enthält eine der zentralen Bestimmungen des Gesetzes. Mit ihm wird das von der Landsgemeinde 2018 angenommene Öffentlichkeitsprinzip gesetzlich verankert. Das bisherige Prinzip der Geheimhaltung wird umgekehrt: Jede Person erhält das Recht, amtliche Dokumente einzusehen oder von den öffentlichen Organen Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten, ohne ein besonderes Interesse nachweisen zu müssen. Es handelt sich um ein grundsätzlich generelles, voraussetzungsloses, vor allem aber auch gerichtlich durchsetzbares Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten. Das Recht besteht unabhängig vom Alter, von der Staatsangehörigkeit und vom Wohnsitz. Es gilt auch für Personen, die im Ausland ansässig sind. Ebenso gilt es für juristische Personen. Die Modalitäten, das Verfahren der Geltendmachung und der Rechtsschutz, die Kosten und die Form der Zugangsgewährung sowie das Verhältnis zu den anderen Zugangsrechten werden in der Systematik des IDAG weiter hinten bei den gemeinsamen Bestimmungen geregelt (vgl. Art. 48–54 E-IDAG).

Absatz 2: Ist das amtliche Dokument bereits öffentlich zugänglich, sei es durch Publikation in einem amtlichen Publikationsorgan wie dem Amtsblatt, sei es durch Veröffentlichung in einem Tätigkeits- oder Geschäftsbericht oder auf einer offiziellen Internetseite, kann sich das angefragte öffentliche Organ darauf beschränken, die Fundstelle mitzuteilen.

Absatz 3: Mit dem Vorbehalt besonderer Bestimmungen soll darauf hingewiesen werden, dass das Zugangsrecht spezialgesetzlich auch von gewissen Voraussetzungen wie z. B. dem Erfordernis eines Interessennachweises abhängig gemacht werden kann. Wo dies der Fall ist, gehen diese Bestimmungen dem allgemeinen Zugangsrecht nach Artikel 11 E-IDAG vor.

Artikel 12; Ausschluss

Absatz 1: Diese Bestimmung regelt drei Fälle, in denen das Recht auf Zugang unmittelbar durch den Gesetzgeber verwehrt wird. Im Gegensatz zu den Einschränkungen nach Artikel 13 ist keine Interessenabwägung im Einzelfall erforderlich:

- Buchstabe a: Zu den amtlichen, aber nicht öffentlich zugänglichen Dokumenten gehören die Unterlagen und Protokolle nicht öffentlicher Sitzungen der Behörden. Das Öffentlichkeitsprinzip gibt den Bürgerinnen und Bürgern kein allgemeines Recht zur Teilnahme an solchen Sitzungen oder zur Einsichtnahme in die betreffenden Protokolle. Dies betrifft namentlich Sitzungen landrätlicher Kommissionen, Regierungs- oder Gemeinderatssitzungen. Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht die Beibehaltung der bisherigen Praxis vor. Nicht öffentliche Sitzungen dienen der Ausmarchung der Interessen innerhalb der gewählten Behörden und damit der Vorbereitung politischer Entscheide, die möglichst ohne Beeinflussung erfolgen sollen. Die Bereitschaft zum Kompromiss würde durch das Öffentlichmachen der Sitzung stark beeinträchtigt. Demzufolge sollen nicht öffentliche Sitzungen und ihre Protokolle weiterhin der Geheimhaltungspflicht unterstehen.
- Buchstabe b: Eine Regelung, welche den Zugang für gewisse amtliche Dokumente zeitlich aufschiebt, kennen der Bund und die meisten Kantone. Der Sinn und Zweck der Regelung besteht darin, Dokumente, welche Grundlage für einen politischen oder administrativen Entscheid bilden, der Öffentlichkeit zeitweilig zu entziehen, um der betreffenden Behörde die Möglichkeit zur freien Meinungsbildung zu sichern. Unter hängigen Geschäften sind Aufgabenstellungen, Verfahren usw. zu verstehen, deren Behandlung noch nicht endgültig abgeschlossen bzw. bei denen der Meinungsbildungsprozess noch im Gange ist.
- Buchstabe c: Besondere Schweigepflichtnormen, die Bestimmungen bezüglich der Geheimhaltung der im Rahmen eines Referendums oder einer Petition gesammelten Unterschriften oder die Sonderregelungen zum Steuergeheimnis, zum Geschäftsgeheimnis und zum Berufsgeheimnis sollen auch unter Geltung des Öffentlichkeitsprinzips uneingeschränkt anwendbar bleiben. Bezüglich des Steuergeheimnisses wird durch eine Nebenänderung des StG dessen Vorrang gegenüber dem Öffentlichkeitsprinzip verdeutlicht. Dasselbe gilt für den Bereich des Sozialwesens, wo durch eine Nebenänderung des

SHG ebenfalls dessen Vorrang verankert wird. Hingegen stellt das allgemeine Amtsgeheimnis, dem z. B. alle kantonalen und kommunalen Angestellten (Art. 26 PG, Art. 77 GG), die Mitglieder des Regierungs- und Gemeinderates (Art. 27 RVOG; Art. 77 GG) sowie der gerichtlichen Behörden (Art. 3b GOG) unterstehen, keine vorbehaltene Spezialbestimmung dar. Das allgemeine Amtsgeheimnis legt nicht ein besonderes Geheimnis fest, sondern schützt nur bestehende Geheimnisse. Es wird durch das Öffentlichkeitsprinzip relativiert, was durch diverse Nebenänderungen in den vorgenannten Gesetzen zum Ausdruck gebracht wird.

Absatz 2: Sitzungen von öffentlichen Organen finden im Regelfall unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Die Nichtöffentlichkeit wird regelmässig bereits spezialgesetzlich geregelt, so z. B. für Regierungsratssitzungen in Artikel 8 RVOG oder für Gemeinderatssitzungen in Artikel 104 GG. Dieser Regelfall soll – im Sinne einer allgemeinen Auffangnorm beim Fehlen einer spezialgesetzlichen Vorschrift – im IDAG explizit verankert werden.

Artikel 13; Einschränkungen

Das Öffentlichkeitsprinzip gilt nicht absolut. Sowohl beim Bund als auch in den Kantonen, welche das Öffentlichkeitsprinzip kennen, sind Ausnahmen vorgesehen, um Informationen zu schützen, deren Offenlegung besonders wichtige öffentliche oder private Interessen beeinträchtigen würde. Dabei gibt es unterschiedliche Konzepte: Teils werden die dem Zugang entgegenstehenden Tatbestände beispielhaft oder abschliessend in mehr oder weniger bestimmten Klauseln aufgezählt, teils wird lediglich mit einer Generalklausel auf entgegenstehende, schützenswerte öffentliche oder private Interessen verwiesen. Für das IDAG ist einerseits eine umfassende Generalklausel vorgesehen (Abs. 1). Andererseits sollen die wichtigsten entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen durch eine nicht abschliessende fallgruppenartige Aufzählung konkretisiert werden (Abs. 2 und 3). Diese Lösung erlaubt es, den Einzelfällen in sinnvoller Weise Rechnung zu tragen und – aufgrund der konkret formulierten Fallgruppen – dennoch einen gewissen Grad an Rechtssicherheit zu gewährleisten. Im Gegensatz zu den Fällen nach Artikel 12 ist in den Fällen nach Artikel 13 immer eine Interessenabwägung im Einzelfall erforderlich.

Absatz 1: Stellt das öffentliche Organ fest, dass entgegenstehende öffentliche oder private Interessen vorhanden sind, hat es in jedem Einzelfall eine Interessenabwägung vorzunehmen. Das öffentliche Organ hat sich an Zweck und Zielen des Öffentlichkeitsprinzips und am Verhältnismässigkeitsgrundsatz zu orientieren. Der Zugang zum Dokument darf nur absolut und vollständig verweigert werden, wenn dies der Schutz der entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Interessen zwingend erfordert. Das Gesetz sieht denn auch ausdrücklich die Möglichkeiten vor, den Zugang bloss einzuschränken (z. B. durch Abdecken der schutzwürdigen Passagen eines Dokuments) oder zeitlich aufzuschieben (z. B. bis nach einem bestimmten Sitzungstermin).

Absatz 2: Dieser Absatz konkretisiert die Generalklausel von Absatz 1 mit einer nicht abschliessenden Aufzählung von Fällen, in welchen öffentliche Interessen gegenüber dem Anspruch auf Zugang überwiegen:

- Buchstabe a: Diese Einschränkung soll primär verhindern, dass öffentliche Organe durch eine verfrühte Bekanntgabe von Informationen während eines Entscheidungsprozesses unter Druck der Öffentlichkeit geraten und in ihrer freien Meinungs- und Willensbildung beeinträchtigt werden. Die Beteiligten sollen sich nicht vorweg zensieren oder unter Rollenzwang geraten. In besonderen Fällen kann der Schutz dieser Bestimmung auch über die Entscheidungsphase hinaus verlängert werden. Der häufigste Fall betrifft Kollegialbehörden, die ihre Sitzungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit abhalten (Regierungsrat, Gemeinderat usw.). Die Wahrung der freien Willensbildung solcher Behörden verlangt nicht nur geheime Sitzungen, sondern, dass die Stellungnahmen der einzelnen Mitglieder nicht bekannt werden. Andernfalls könnten sich diese veranlasst sehen, sich nicht mehr nach ihrer Überzeugung, sondern nach anderen Präferenzen zu äussern und zu entscheiden. Das Kollegialitätsprinzip würde dadurch in Frage gestellt. Die Einschränkung betrifft sämtliche Unterlagen, deren Geheimhaltung zur Wahrung des Kollegialitätsprinzips erforderlich ist.

- Buchstabe b: Keine Verhandlung kann wirkungsvoll geführt werden, wenn eine Partei gezwungen werden kann, ihre Karten offenzulegen, bevor das Ergebnis feststeht. Dem Zugang entzogen sind allerdings nur Informationen, deren Bekanntgabe die Verhandlungsposition des betreffenden öffentlichen Organs tatsächlich schwächen würde. Erfasst werden alle Arten von Verhandlungen. Geschützt sind nicht nur Positionen in laufenden, sondern auch in bevorstehenden Verhandlungen.
- Buchstabe c: Diese Einschränkung gewährleistet die Geheimhaltung von Informationen, welche der Vorbereitung etwa von Untersuchungs-, Kontroll-, Aufsichts- und anderen entsprechenden Massnahmen dienen.
- Buchstabe d: Der Zugang zu einem amtlichen Dokument darf nicht vom Willen eines Dritten abhängen. Ausnahmsweise ist dies jedoch zulässig, wenn die Informationen freiwillig, d. h. nicht im Rahmen einer gesetzlichen oder vertraglichen Pflicht, mitgeteilt worden sind und das öffentliche Organ sich dabei verpflichtet hat, die Vertraulichkeit der betreffenden Informationen zu wahren. Die Zusicherung sollte nur in Einzelfällen erfolgen. Die öffentlichen Organe sollten nicht von sich aus auf die Möglichkeit der Zusicherung der Vertraulichkeit hinweisen oder gewohnheitsmässig Geheimhaltung zusichern, ansonsten der Zweck des Öffentlichkeitsprinzips unterlaufen würde. Aus Beweisgründen empfiehlt sich Schriftlichkeit.
- Buchstabe e: Diese Ausnahme ermöglicht es, Massnahmen zum Erhalt der Handlungsfähigkeit der öffentlichen Organe in ausserordentlichen Lagen oder Informationen, deren Zugänglichkeit zur Beeinträchtigung der Sicherheit wichtiger Infrastrukturen oder gefährdeter Personen führen würde, geheim zu halten. Im Vordergrund stehen polizeiliche Massnahmen. Auch hier ist bei der Anwendung Zurückhaltung angebracht. Das Öffentlichkeitsprinzip darf nur in Fällen ernsthafter Gefährdung eingeschränkt werden.
- Buchstabe f: Informationen, die einem öffentlichen Organ von aussen mitgeteilt worden sind, sind nach dem IDAG zugänglich. Wo das Verhältnis zu einem anderen Gemeinwesen (Gemeinde, Kanton, interkantonale Einrichtung, Bund, Ausland usw.) durch die Bekanntgabe beeinträchtigt werden könnte, kann der Zugang jedoch eingeschränkt werden.

Absatz 3: Dieser Absatz umschreibt nicht abschliessend, in welchen Fällen private Interessen gegenüber dem Anspruch auf Zugang überwiegen können:

- Buchstabe a: Der Schutz der Privatsphäre ist ein garantiertes Grundrecht (vgl. Art. 13 BV und Art. 8 EMRK). Es umfasst den Anspruch jeder Person auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihres Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs sowie den Anspruch auf Schutz vor Missbrauch der persönlichen Daten (informationelle Selbstbestimmung). Der Staat ist verpflichtet, die persönlichen Daten seiner Bürgerinnen und Bürger vor Missbrauch zu schützen. Als verfassungsmässig geschütztes Grundrecht ist der Schutz der Privatsphäre in der Regel höher zu gewichten als das Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen. Ausnahmsweise kann der Zugang ermöglicht werden, sofern dies das öffentliche (Informations-)Interesse erfordert.
- Buchstabe b: Die öffentlichen Organe gelangen im Rahmen unterschiedlichster Verfahren (Konzessions- und Bewilligungsverfahren, Submissionen, Steuererhebung, Subventionsverfahren, Kontrollverfahren usw.) zu zahlreichen Informationen über die Geschäftstätigkeit von Unternehmen. Geschützt sind wesentliche Daten, die Auswirkungen auf das Geschäftsergebnis haben können und deren Kenntnisnahme durch die Konkurrenz zu Marktverzerrungen führen könnte. Darunter fallen etwa Informationen über Betriebsorganisation, Preiskalkulation, Bezugsquellen, Kundenlisten, Pläne, Rezepte, Herstellungs- und Konstruktionsverfahren, Forschungsergebnisse usw. Die Bestimmung erstreckt sich mit dem Schutz des Berufsgeheimnisses auch auf die sogenannten freien Berufe wie z. B. Geistliche, Rechtsanwälte, Ärzte, Apotheker, Steuerberater, Psychologen. Der Zweck der Norm besteht darin, die Vertraulichkeit der Informationen zu wahren, welche bei der Ausübung des Berufs über die Kunden zusammengetragen wurden.
- Buchstabe c: Hier geht es um urheberrechtlich geschützte, von privater Seite verfasste Dokumente. Soweit diese von den Verfassenden beim öffentlichen Organ eingereicht wurden, ist von einer stillschweigenden Einwilligung auszugehen. Die Person, welche das Dokument verfasst hat, muss damit rechnen, dass es gelegentlich von Dritten einge-

sehen wird. Wurde es hingegen ohne Wissen der Urheberin oder des Urhebers eingereicht, kann keine Zustimmung angenommen werden. Das entsprechende Dokument darf deshalb nicht zugänglich gemacht werden.

Absatz 4: Die Bestimmung schafft die Verknüpfung zu Artikel 31 E-IDAG. Einerseits soll ermöglicht werden, auch amtliche Dokumente zugänglich machen zu können, die Personendaten Dritter betreffen. Andererseits soll mit der Pflicht zu Anonymisierung oder Pseudonymisierung dem Persönlichkeitsschutz bestmöglich Rechnung getragen werden. Bei der Pflicht handelt es sich jedoch um keine absolute.

Artikel 14: Rechtmässigkeit

Die Bearbeitung von Personendaten durch öffentliche Organe ist an gewisse rechtsstaatliche Voraussetzungen geknüpft, die sich bereits aus der Bundesverfassung (vgl. Art. 36 BV) ergeben und im IDAG konkretisiert werden. In diesem Sinne ist die Datenbearbeitung nur zulässig, wenn sie auf einer genügenden Rechtsgrundlage oder einer rechtsgenügenden Einwilligung beruht (Art. 14 E-IDAG) und verhältnismässig ist (Art. 15 E-IDAG).

Absatz 1: Die Bestimmung umschreibt die Anforderungen an eine rechtmässige Bearbeitung von gewöhnlichen Personendaten:

- Buchstabe a: Öffentliche Organe dürfen Personendaten bearbeiten, wenn sie dazu aufgrund einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage ermächtigt werden (sog. unmittelbare gesetzliche Grundlage). Die Anforderungen an die Normstufe und Normdichte sind im Einzelfall zu prüfen. Während bei leichten Eingriffen in die Persönlichkeitsrechte eine Verordnung genügt, bedarf es für schwerwiegende Eingriffe einer formellgesetzlichen Grundlage. Anknüpfungspunkt bildet in der Regel die Unterscheidung zwischen gewöhnlichen Personendaten nach Artikel 5 Absatz 1 E-IDAG und besonders schützenswerten Personendaten nach Artikel 5 Absatz 2 E-IDAG.
- Buchstabe b: Obwohl in der Aufzählung erst an zweiter Stelle genannt, stellt die Datenbearbeitung gestützt auf eine mittelbare gesetzliche Grundlage den Regelfall dar. So dient z. B. die Eruiierung säumiger Abfallverursacher der Erfüllung einer gesetzlich geregelten öffentlichen Aufgabe, weshalb die Beschaffung von Adressangaben auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage gestattet ist. Hingegen sind für die Erhebung der gesetzlich vorgeschriebenen Motorfahrzeugsteuer Angaben über die Konfessionszugehörigkeit einer Motorfahrzeughalterin oder eines Motorfahrzeughalters nicht erforderlich, weshalb diese Angaben nicht erfasst werden dürfen.
- Buchstabe c: Die Bearbeitung von Personendaten ist auch ohne das Vorhandensein einer Rechtsgrundlage zulässig, wenn die betroffene Person dazu eingewilligt hat.
- Buchstaben d–f: Die Bestimmungen umschreiben verschiedene Konstellationen, bei denen die öffentlichen Organe von einer stillschweigenden Einwilligung zur Bearbeitung von Personendaten ausgehen dürfen. So ist von einer stillschweigenden Einwilligung auszugehen, wenn die betroffene Person ihre Personendaten mit Wissen und Willen einem unbeschränkten Personenkreis (z. B. über die Medien oder das Internet) selbst zugänglich gemacht hat (Bst. d) oder die Einwilligung aufgrund anderer Umstände vorausgesetzt werden darf (Bst. e). Von einer stillschweigenden Einwilligung kann ferner auch dann ausgegangen werden, wenn die betroffene Person öffentliche Leistungen (z. B. Sozialhilfe, Beiträge) beansprucht (Bst. f). Die Anforderungen an das Vorliegen einer stillschweigenden Einwilligung dürfen bei gewöhnlichen Personendaten nicht zu hoch angesetzt werden.

Absatz 2: Für das Bearbeiten von besonders schützenswerten Personendaten und für das Profiling gelten strengere Anforderungen an die Rechtmässigkeit:

- Buchstaben a und b: Eine Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten und das Profiling sind nur zulässig, wenn sie ein Gesetz im formellen Sinn vorsieht oder sie für eine im Gesetz klar umschriebene öffentliche Aufgabe erforderlich sind (sog. Gesetzesvorbehalt). Letzteres bedeutet, dass die in einem formellen Gesetz umschriebene öffentliche Aufgabe ohne Datenbearbeitung gar nicht erledigt werden könnte. Der Umstand, dass eine Aufgabe durch die Datenbearbeitung einfacher oder besser erfüllt werden kann, genügt nicht.

- Buchstabe e: Die stillschweigende Einwilligung findet bei der Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten und dem Profiling dort seine Grenze, wo der betroffenen Person Nachteile drohen.

Absatz 3: Sofern für die Datenbearbeitung mangels einer genügenden gesetzlichen Grundlage eine Einwilligung der betroffenen Person erforderlich ist, ist eine solche nur rechtmässig, wenn sie nach angemessener Information freiwillig und eindeutig erfolgt. Das Erfordernis der angemessenen Information setzt voraus, dass die betroffene Person darüber aufgeklärt wurde bzw. weiss, für welche Daten sie welchem öffentlichen Organ die Einwilligung erteilt und für welchen konkreten Zweck die Daten benötigt werden (vgl. zu den Informationspflichten auch Art. 21 E-IDAG). Die Einwilligung muss zudem auf der freien Entscheidung der betroffenen Person beruhen. Sie ist dann nicht freiwillig, wenn die Verweigerung für die betroffene Person Nachteile hat, unter Zwang erfolgt oder nachträglich nicht widerrufen werden kann. Schliesslich muss die Einwilligung eindeutig sein. Das heisst, aus der Erklärung der betroffenen Person muss deren Willen zweifelsfrei hervorgehen. Die Einwilligung kann dabei grundsätzlich weiterhin formfrei erfolgen und ist insbesondere nicht an eine schriftliche Erklärung gebunden. Auch eine stillschweigende Willenserklärung kann eindeutig sein. Blosses Schweigen oder blosser Untätigkeit ohne Willenserklärung genügt hingegen nicht. Gleich wie bei den Anforderungen an die gesetzliche Grundlage sind auch die Anforderungen an die Einwilligung strenger, wenn es um die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten oder das Profiling geht: Die Einwilligung muss nicht nur eindeutig, sondern ausdrücklich erteilt werden. Eine Willenserklärung ist ausdrücklich, wenn sie durch geschriebene oder gesprochene Worte oder ein Zeichen erfolgt und der geäusserte Wille daraus unmittelbar hervorgeht. Die Willensäusserung als solche muss durch die Art und Weise, wie sie erfolgt, bereits Klarheit über den Willen schaffen. Dies ist insbesondere möglich durch das Ankreuzen eines Kästchens oder die aktive Auswahl bestimmter Parameter. Das Gleiche gilt für nonverbale Äusserungen durch ein im Kontext klares Zeichen (z. B. zustimmendes Kopfnicken). Die Einwilligung als Surrogat der gesetzlichen Grundlage ist nur dort angebracht, wo die Einzelfallgerechtigkeit im Vordergrund steht. Sie hat deshalb die Ausnahme zu bleiben.

Artikel 15; Verhältnismässigkeit

Voraussetzung für die Bearbeitung von Personendaten wie für jede Verwaltungstätigkeit ist die Einhaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips. Ein Verhalten entspricht dem Verhältnismässigkeitsprinzip, wenn die Massnahme geeignet ist, das angestrebte Ziel zu erreichen (Zwecktauglichkeit), und sie diejenige ist, welche die privaten Interessen am meisten schont (mildester Eingriff). Schliesslich muss auch eine zwecktaugliche und schonende Massnahme durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sein.

Artikel 16; Richtigkeit

Absatz 1: Nach dem Grundsatz der Datenrichtigkeit müssen Personendaten, die von öffentlichen Organen bearbeitet werden, richtig sein. Personendaten sind richtig, wenn sie eine Tatsache oder einen Umstand im Hinblick auf den Bearbeitungszweck sachgerecht wiedergeben. Personendaten können je nach Sachzusammenhang auch unrichtig sein, wenn sie unvollständig oder nicht aktuell sind. Eine Ausnahme von der Aktualität ist dann zu machen, wenn die betroffenen Daten eine Momentaufnahme darstellen und der Vergangenheitsbezug zum Ausdruck kommt. Korrelat des Grundsatzes der Datenrichtigkeit ist das Berichtigungsrecht des Betroffenen (vgl. Art. 39 E-IDAG). Der Grundsatz der Datenrichtigkeit verpflichtet ein öffentliches Organ unter Umständen, die Richtigkeit der bearbeiteten Personendaten zu verifizieren.

Absatz 2: Die Beweislast für die Richtigkeit der Personendaten trägt das für die Bearbeitung verantwortliche öffentliche Organ. Satz 2 verpflichtet die betroffene Person zur Mitwirkung bei der Abklärung. Die Mitwirkung erfolgt z. B. durch die Erteilung von Auskünften oder die Vorlage von Dokumenten. Der Umfang der Mitwirkungspflicht ergibt sich aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit: Die Mitwirkung des Betroffenen muss erfüllbar und zumutbar sein

sowie sich zur Abklärung der Richtigkeit der Personendaten als geeignet und erforderlich erweisen.

Artikel 17; Datensicherheit

Absatz 1: Ziel der angemessenen organisatorischen und technischen Massnahmen ist die Vermeidung von Verletzungen der Datensicherheit (vgl. Art. 8 E-IDAG). Die Angemessenheit der Massnahmen richtet sich nach den Umständen des Einzelfalls. Zu den organisatorischen Massnahmen gehören z. B. die Instruktion der Datenbearbeitenden und Benutzenden, deren Verpflichtung zur Verschwiegenheit, der Erlass von Weisungen oder die Dokumentation. Unter die technischen Massnahmen fallen insbesondere IT-Sicherheitsmassnahmen oder bauliche Massnahmen.

Absatz 2: In nicht abschliessender Weise werden Kriterien genannt, nach denen die Massnahmen zu bestimmen sind. Buchstabe a verfolgt einen risikobasierten Ansatz: Je grösser das Risiko für eine Persönlichkeits- oder Grundrechtsverletzung ist, umso höher sind die Anforderungen an die zu treffenden Massnahmen.

Artikel 18; Zweckbindung

Personendaten dürfen nur zu dem Zweck bearbeitet werden, welcher bei der Beschaffung angegeben wurde, aus den Umständen ersichtlich oder gesetzlich vorgesehen ist. Der Grundsatz der Zweckbindung soll der von einer Datenbearbeitung betroffenen Person ermöglichen, dass sie bereits zu Beginn weiss, wofür ihre Daten verwendet werden. Daten dürfen nicht ohne nähere Zweckbestimmung auf Vorrat erhoben oder nach der Zweckerfüllung weiter aufbewahrt werden. Der Grundsatz der Zweckbindung besagt zudem, dass Personendaten nicht zu einem anderen Zweck bearbeitet werden dürfen. Ein Abweichen vom Zweckbindungsgebot ist nur zulässig, sofern dafür die Voraussetzungen für das Bearbeiten von Personendaten (vgl. Art. 14 und 15 E-IDAG) erfüllt sind.

Artikel 19; Datenvermeidung und Datensparsamkeit

Absatz 1: Der Grundsatz der Datenvermeidung und Datensparsamkeit ist Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips. Das öffentliche Organ soll so wenige Personendaten wie möglich bzw. gerade so viele Personendaten wie zur Aufgabenerfüllung notwendig bearbeiten. Ein Erheben und Aufbewahren von Daten auf Vorrat ist unzulässig.

Absatz 2: Ein Mittel zur Vermeidung unnötiger Personendaten stellt die Anonymisierung und Pseudonymisierung (vgl. Art. 9 E-IDAG) dar. Dabei gilt es jedoch, den Aufwand zu berücksichtigen.

Artikel 20; Quellen

Absatz 1: Ausfluss des Grundsatzes von Treu und Glauben ist das Transparenzgebot. Dieses besagt insbesondere, dass die Beschaffung von Personendaten für die betroffene Person erkennbar sein muss. Dadurch wird es der betroffenen Person ermöglicht, sich der Bearbeitung zu widersetzen. Der Grundsatz, dass Personendaten in erster Linie bei der betroffenen Person selbst zu erheben sind, trägt zur Transparenz der Datenbearbeitung bei. Als allgemeiner datenschutzrechtlicher Grundsatz galt er auch ohne explizite Erwähnung unter geltendem Recht.

Absatz 2: Die Datenbeschaffung bei anderen öffentlichen Organen oder privaten Drittpersonen darf nicht der Einfachheit halber vorgezogen werden. Sie hat gegenüber dem Grundsatz der Beschaffung bei der betroffenen Person die Ausnahme zu bleiben. Ausnahmen sind nach der abschliessenden Aufzählung in folgenden Fällen zulässig:

- Buchstabe a: Vorbehalten bleibt der Fall, in welchem die Datenbeschaffung bei Drittpersonen oder anderen öffentlichen Organen spezialgesetzlich vorgesehen ist.
- Buchstabe b: Die direkte Beschaffung bei der betroffenen Person ist nicht möglich oder unverhältnismässig, etwa, wenn sie wegen Krankheit, Unfall oder Abwesenheit keine Angaben machen kann.

- Buchstabe c: Die Natur der öffentlichen Aufgabe erfordert eine Erhebung bei einem anderen öffentlichen Organ oder einer Drittperson. Dies ist der Fall, wenn die Datenerhebung bei der betroffenen Person selbst die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe verunmöglichen würde.

Artikel 21; Informationspflichten

Transparenz und damit verbunden die Erkennbarkeit der Bearbeitung von Personendaten ist eines der Kernanliegen des Datenschutzrechts. Die aufgrund der europäischen Vorgaben neu aufzunehmenden Informationspflichten leisten einen wichtigen Beitrag zur Verwirklichung des Transparenzgebotes.

Absatz 1: Verlangt ist eine angemessene aktive Information über das Beschaffen von Personendaten. In Absatz 1 wird der Inhalt der Informationspflicht abschliessend umschrieben. Werden die Daten systematisch erhoben (z. B. auf einem Anmelde- oder Gesuchsformular), können die Angaben auf dem Formular angebracht werden. Bei anderen Datenbeschaffungen sind die betroffenen Personen individuell zu informieren.

Absatz 2: Die Information nach Absatz 1 hat auch zu erfolgen, wenn Personendaten nicht bei der betroffenen Person selbst, sondern bei anderen öffentlichen Organen oder Dritten beschafft werden.

Absatz 3: Die Informationspflicht entfällt in den folgenden abschliessend aufgezählten Fällen:

- Buchstabe a: Die betroffene Person verfügt bereits über die Informationen, die sie erhalten müsste, z. B. wenn sie in einer früheren Phase der Beschaffung bereits einmal informiert wurde.
- Buchstabe b: Die Bearbeitung der Personendaten ist gesetzlich ausdrücklich vorgesehen. Dies ist der Fall, wenn aus den gesetzlichen Grundlagen mit hinreichender Klarheit hervorgeht, welche Daten von wem zu welchem Zweck bearbeitet werden.
- Buchstabe c: Die Information der betroffenen Person ist nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich.

Absatz 4: Die Information kann zudem unter den gleichen Voraussetzungen eingeschränkt, aufgeschoben oder unterlassen werden wie das Recht auf Zugang zu den eigenen Personendaten, mithin soweit ein Gesetz oder überwiegende öffentliche oder private Interessen dies verlangen (vgl. Art. 37 E-IDAG).

Artikel 22; Bekanntgabe an öffentliche Organe

Absatz 1: Öffentliche Organe benötigen zu ihrer Aufgabenerfüllung oftmals Informationen anderer öffentlicher Organe. Die amtshilfeweise Datenbekanntgabe ist aus Sicht des Datenschutzes unter folgenden abschliessenden Voraussetzungen zulässig:

- Buchstabe a: Es gelten die gleichen Voraussetzungen, wie sie für die Bearbeitung von Personendaten im Allgemeinen gelten (s. Art. 14 und 15 E-IDAG). Für die Bekanntgabe muss eine gesetzliche Grundlage bestehen, die Personendaten müssen für die Erfüllung einer auf einer gesetzlichen Grundlage beruhenden öffentlichen Aufgabe erforderlich sein, die betroffene Person hat eingewilligt, die Information wurde allgemein zugänglich gemacht, die Einwilligung kann nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand erhältlich gemacht, aber aufgrund der Umstände vorausgesetzt werden oder die betroffene Person beansprucht öffentliche Leistungen. Für die Bekanntgabe besonders schützenswerter Personendaten gelten die qualifizierten Anforderungen von Artikel 14 Absatz 2 E-IDAG.
- Buchstabe b: Die Bekanntgabe an die vorgesetzte Behörde, wenn diese die Daten im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit benötigt, ist voraussetzungslos zulässig.

Absatz 2: Bereits nach geltendem Recht ist die Bekanntgabe von Stammdaten (vgl. Art. 5 Abs. 3 E-IDAG) erleichtert zulässig. Auch nach neuem Recht soll deren Bekanntgabe auch dann zulässig sein, wenn die Voraussetzungen von Absatz 1 nicht erfüllt sind. Zu beachten ist allerdings, dass die Bekanntgabe der Stammdaten nicht zur Offenbarung darüberhinausgehender Angaben führen darf.

Artikel 23; Bekanntgabe an Private

Absatz 1: Da mit der Bekanntgabe von Personendaten an private Dritte die Daten der Hoheit des Gemeinwesens und dem Geltungsbereich des vorliegenden Gesetzes entzogen werden, ist die Weitergabe nur unter strengen Voraussetzungen zulässig, nämlich:

- Buchstabe a: Das öffentliche Organ wird in einer gesetzlichen Grundlage dazu verpflichtet oder ermächtigt. Zu denken ist z. B. an das informationsrechtliche Zugangsrecht (vgl. Art. 11 E-IDAG).
- Buchstabe b: Die Bekanntgabe an den privaten Dritten ist erforderlich, um eine gesetzliche Aufgabe erfüllen zu können.
- Buchstabe c: Die betroffene Person hat in die Bekanntgabe eingewilligt, wobei die Einwilligung bei der Bekanntgabe besonders schützenswerter Personendaten eine ausdrückliche zu sein hat (vgl. Art. 14 Abs. 3 E-IDAG).
- Buchstabe d: Die ersuchende Person macht glaubhaft, dass die betroffene Person die Einwilligung verweigert oder die Bekanntgabe sperrt, um die Durchsetzung von Rechtsansprüchen oder die Wahrnehmung anderer schutzwürdiger Interessen zu vereiteln. Die Interessen der ersuchenden Person müssen diejenigen der betroffenen Person an der Nichtbekanntgabe überwiegen.
- Buchstabe e: Sofern die Personendaten allgemein zugänglich oder in öffentlichen Registern und amtlichen Veröffentlichungen enthalten sind, dürfen sie voraussetzungslos bekanntgegeben werden.
- Buchstabe f: Wie nach geltendem Datenschutzrecht dürfen Personendaten zudem bekannt gegeben werden, wenn die ersuchende Person Gewähr bietet, die Personendaten ausschliesslich für gemeinnützige oder schutzwürdige ideelle Zwecke zu verwenden und nicht weiterzugeben. Es geht darum, dass das Datenschutzrecht zum Beispiel die Durchführung von Spendensammlungen (gemeinnütziger Zweck) oder die Werbung für politische Parteien (schutzwürdiger ideeller Zweck) nicht verunmöglicht.

Absatz 2: Bei Stammdaten gilt auch für die Bekanntgabe an Private, dass diese zulässig ist, ohne dass die Voraussetzungen nach Absatz 1 erfüllt sind (s. bereits Art. 22 Abs. 2 E-IDAG).

Absatz 3: Bereits im geltenden Datenschutzrecht ist vorgesehen, dass die Bekanntgabe für wirtschaftliche Zwecke nur zulässig ist, wenn eine formell-gesetzliche Rechtsgrundlage dies vorsieht.

Artikel 24; Bekanntgabe ins Ausland

Absatz 1: Eine Datenbekanntgabe ins Ausland liegt vor, wenn Personendaten dem territorialen Anwendungsbereich schweizerischer Datenschutzgesetze entzogen werden. Personendaten dürfen lediglich unter einschränkenden Voraussetzungen ins Ausland bekannt gegeben werden: Nämlich nur, wenn im Empfängerland ein adäquates Datenschutzniveau sichergestellt ist. Bei der Beurteilung des adäquaten Datenschutzniveaus ist zu prüfen, ob das ausländische Datenschutzrecht in sachlicher, persönlicher und räumlicher Hinsicht mit dem Glarner Datenschutzrecht vergleichbar ist und ob der Datenschutz im Drittland auch praktisch effektiv gewährt wird. Die Anforderungen an das adäquate Datenschutzniveau werden auf Verordnungsstufe genauer geregelt.

Absatz 2: Das Gesetz geht in Absatz 1 davon aus, dass das Fehlen einer adäquaten Datenschutzgesetzgebung eine schwerwiegende Gefährdung der Persönlichkeit der betroffenen Person beinhaltet. Sofern ein angemessener Datenschutz im Empfängerland nicht gewährleistet ist, ist die Datenbekanntgabe nur im Einzelfall gemäss abschliessender alternativer Aufzählung zulässig:

- Buchstabe a: Auf Stufe des Völkerrechts besteht eine Verpflichtung zur Bekanntgabe.
- Buchstabe b: Es liegt eine Einwilligung der betroffenen Person vor (vgl. Art. 14 Abs. 3 E-IDAG). Die Einwilligung muss für einen konkreten Einzelfall erteilt werden. Dazu muss sich die Einwilligung insbesondere auf den Zweck, die Situation und die Staaten, in welche die Datenbekanntgabe erfolgt, beziehen. Im Rahmen der Information über die Empfängerstaaten ist auch über die mit dem fehlenden Datenschutzniveau einhergehenden Risiken zu informieren.

- Buchstabe c: Die fraglichen Personendaten sind allgemein zugänglich oder in öffentlichen Registern oder amtlichen Veröffentlichungen enthalten. Ob Personendaten allgemein zugänglich gemacht werden, ist jeweils im Einzelfall anhand der konkreten Umstände der Veröffentlichung zu prüfen, wobei dem Zweck der Veröffentlichung angemessenes Gewicht zukommen muss. Auch im Falle eines Zugänglichmachens im Internet ist dies im Einzelfall zu prüfen.
- Buchstabe d: Die Datenbekanntgabe darf zudem stattfinden, wenn sie für die Wahrnehmung schutzwürdiger Interessen oder für die Durchsetzung von Rechtsansprüchen vor Gericht unerlässlich ist.
- Buchstabe e: Bereits im geltenden Recht ist vorgesehen, dass die Bekanntgabe zudem erfolgen darf, wenn die Datenbearbeitung in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Abschluss oder der Abwicklung eines Vertrags steht und es sich nur um Personendaten des Vertragspartners handelt. Die Bestimmung ist nur anwendbar, wenn die Datenbekanntgabe ins Ausland für den Abschluss oder Vollzug des Vertrags erforderlich ist. Zu beachten sind insbesondere das Verhältnismässigkeitsprinzip (vgl. Art. 15 E-IDAG) sowie die Informationspflichten (vgl. Art. 21 E-IDAG).

Absatz 3: Es wird klargestellt, dass die Bekanntgabe auf der Internetseite des öffentlichen Organs keine Bekanntgabe ins Ausland darstellt, auch wenn die Internetseite vom Ausland her zugänglich ist.

Artikel 25; Einschränkungen

Absatz 1: Bereits im geltenden Datenschutzrecht ist vorgesehen, dass die Bekanntgabe von Personendaten im Einzelfall eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden kann, wenn ihr überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Vor der Bekanntgabe ist mithin eine Interessenabwägung vorzunehmen, es sei denn, ein Spezialgesetz würde dazu keinen Raum lassen. Soweit eine vollständige Verweigerung der Datenbekanntgabe als unverhältnismässig erscheint, kann sie auch eingeschränkt werden. Erscheint die Datenbekanntgabe in zeitlicher Hinsicht als unverhältnismässig, besteht die Möglichkeit, sie aufzuschieben.

Absatz 2: Die Datenbekanntgabe steht zudem unter dem Vorbehalt spezialgesetzlicher Geheimhaltungs- oder besonderer Datenschutzvorschriften. Zu denken ist insbesondere an spezialgesetzliche Geheimhaltungsbestimmungen wie das Steuergeheimnis. Bei der Bekanntgabe an Private ist insbesondere an das Recht auf Datensperrung (vgl. Art. 40 E-IDAG) zu denken.

Artikel 26; Datenbearbeitung für nicht personenbezogene Zwecke

Absatz 1: Charakteristisch an der Bearbeitung von Personendaten für die Wissenschaft, Forschung, Planung und Statistik ist, dass die betroffenen Personen in diesen Bereichen nicht als individuelle Persönlichkeiten, sondern als «statistische Werte» interessieren. Das Risiko einer Persönlichkeitsverletzung erscheint deshalb als geringer. Dies rechtfertigt es, die Bearbeitung von Personendaten zu nicht personenbezogenen Zwecken – analog dem Bund und den meisten anderen Kantonen – wie bisher privilegiert zu behandeln. Es gelten besondere, erleichterte Voraussetzungen und Grundsätze:

- Buchstabe a: Ist die Weitergabe von Personendaten für die Bearbeitung zu nicht personenbezogenen Zwecken spezialgesetzlich ausgeschlossen, so dürfen diese auch nicht dafür verwendet werden.
- Buchstabe b: Solange der Personenbezug für das Erkennen von Zusammenhängen und Abhängigkeiten erforderlich ist, darf mit nicht anonymisierten oder nicht pseudonymisierten Daten gearbeitet werden.
- Buchstabe c: Überlässt das verantwortliche öffentliche Organ Personendaten zur Bearbeitung für nicht personenbezogene Zwecke einem Dritten, so hat es dafür zu sorgen, dass dieser Gewähr dafür bietet, dass er die Daten nicht bzw. nur mit Zustimmung des verantwortlichen öffentlichen Organs weitergibt.
- Buchstabe e: Die Ergebnisse der Bearbeitung müssen so publiziert werden, dass keine Rückschlüsse auf die betroffenen Personen gezogen werden können.

Absatz 2: Die Bestimmung schliesst – im Sinne des Zweckbindungsgebotes und des Transparenzprinzips (vgl. Art. 18, 21 E-IDAG) – eine Verwendung von für nicht personenbezogene Zwecke beschafften Personendaten für andere Zwecke aus.

Artikel 27; Datenbearbeitung im Auftrag

Absatz 1: Eine Datenbearbeitung im Auftrag liegt vor, wenn das verantwortliche öffentliche Organ einen Dritten – ein anderes öffentliches Organ oder einen Privaten – damit betraut, einen oder mehrere Bearbeitungsvorgänge auszuführen. Mit dem Auftrag werden dem Beauftragten hingegen keine öffentlichen Aufgaben als solche übertragen, ansonsten er von vornherein unter den Begriff des öffentlichen Organs (vgl. Art. 4 E-IDAG) und somit auch in den Geltungsbereich des IDAG (vgl. Art. 2 E-IDAG) fallen würde. Die Auslagerung ist auf einen oder mehrere Bearbeitungsvorgänge beschränkt. Für die Datenbearbeitung im Auftrag gelten – analog dem Bund und den meisten anderen Kantonen – wie bisher besondere Voraussetzungen und Grundsätze:

- Buchstabe a: Die Auslagerung von Datenbearbeitungsvorgängen ist allgemein zugelassen, wenn sie gesetzlich nicht ausgeschlossen ist oder ihr keine gesetzlichen oder vertraglichen Geheimhaltungsverpflichtungen entgegenstehen.
- Buchstaben b und c: Der Inhalt und Umfang der Datenbearbeitung im Auftrag, also die einzelnen Bearbeitungsvorgänge, die ausgelagert werden sollen, sind klar zu umschreiben. Dies hat durch den Abschluss einer schriftlichen Vereinbarung oder durch die Gesetzgebung zu erfolgen. Die Erfordernisse dienen einerseits der Absicherung des auftraggebenden öffentlichen Organs, das für die Datenbearbeitung weiterhin verantwortlich bleibt (Abs. 3; vgl. auch Art. 32 E-IDAG); andererseits jedoch auch dem Auftragnehmer, der unter Umständen strafrechtlich belangt werden kann (vgl. Art. 60 E-IDAG). Dies sind auch die Gründe, weshalb trotz einer anderslautenden Rückmeldung aus der Vernehmlassung am Schriftlichkeitserfordernis festgehalten werden soll.
- Buchstabe d: Das auftraggebende öffentliche Organ bleibt für die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorschriften verantwortlich (Abs. 3). Soweit der Beauftragte nicht bereits seinerseits dem IDAG untersteht, hat das auftraggebende öffentliche Organ deshalb geeignete Massnahmen zu ergreifen, um ein angemessenes Datenschutzniveau sicherzustellen. Der Beauftragte hat sich grundsätzlich denselben datenschutzrechtlichen Pflichten unterzuordnen, wie sie für öffentliche Organe gelten. Dies hat namentlich durch Auflagen, Vereinbarungen oder in anderer Weise zu erfolgen (z. B. durch Festsetzung einer Konventionalstrafe).

Absatz 2: Zusätzlich zu den Anforderungen nach Absatz 1 schliesst die Bestimmung eine Weiterübertragung des Auftrags durch den Auftragnehmer aus bzw. macht sie von der schriftlichen Zustimmung des auftraggebenden öffentlichen Organs abhängig.

Absatz 3: Wie bereits ausgeführt, bleibt das auftraggebende öffentliche Organ für die Einhaltung des Datenschutzes verantwortlich (vgl. Art. 32 E-IDAG). Gegenüber ihm sind auch die Rechte der betroffenen Personen geltend zu machen (vgl. Art. 49 E-IDAG). Darüber hinaus ist es dazu verpflichtet, den Datenschutz bereits bei der Auswahl des Auftragnehmers und bei der Vergabe des Auftrags mitzudenken.

Artikel 28; Überwachung mit optisch-elektronischen Anlagen

Die Bestimmung, welche an der Landsgemeinde 2016 in das geltende Datenschutzgesetz aufgenommen worden ist, bildet die formell-gesetzliche Ermächtigungsnorm, auf welche sich die dem IDAG unterstellten öffentlichen Organe bei der Überwachung des öffentlichen Raums mit Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräten zur Wahrung ihres Hausrechts berufen können. Die Überwachung des darüberhinausgehenden öffentlichen Raums fällt in die Zuständigkeit der Kantonspolizei und richtet sich nach den Bestimmungen des Polizeigesetzes. Die Bestimmung wird inhaltlich unverändert in das neue IDAG übernommen.

Artikel 29; Datenbearbeitung zu Testzwecken

Absatz 1: Sowohl das geltende (vgl. Art. 17a DSGVO) als auch der Entwurf für ein neues, total-revidiertes Bundesdatenschutzgesetz (vgl. Art. 31 E-DSG) sehen für die Bearbeitung von Personendaten durch Bundesorgane einen sog. Pilot- oder Experimentierartikel vor. Ein solcher soll nun auch im kantonalen Recht geschaffen und damit eine bislang bestehende Lücke geschlossen werden. Die Bestimmung erlaubt den kantonalen öffentlichen Organen, genügend Erfahrungen mit dem praktischen Betrieb einer technischen Lösung zu sammeln, ohne dass vorgängig der aufwendige Gesetzgebungsprozess durchlaufen werden muss. Im Vordergrund steht dabei der Test von neuen Informatiksystemen. Die Bestimmung kommt immer dann zur Anwendung, wenn die praktische Umsetzung aus einem der in den Buchstaben a–c alternativ aufgeführten Gründen noch vor der Schaffung der gesetzlichen Grundlage eine Testphase zwingend erfordert. Buchstabe d regelt schliesslich den Fall, in welchem die gesetzliche Grundlage für die Datenbearbeitung zwar schon geschaffen worden ist, jedoch noch nicht rechtswirksam ist, die Umsetzung der künftigen Regelung aber den Aufbau einer neuen technischen Lösung mit einem entsprechenden Testbetrieb erfordert. Dies ist in der sich in der digitalen Transformation befindenden Verwaltung regelmässig der Fall.

Absatz 2: Da es sich um eine Ausnahme vom Erfordernis einer Rechtsgrundlage für das Bearbeiten von Personendaten (vgl. Art. 14 E-IDAG) handelt, darf die Testphase nicht zu lange dauern. Vorgesehen ist eine Befristung auf maximal fünf Jahre. Sind zudem die entsprechenden Voraussetzungen gegeben, ist die Fachstelle Datenschutz vorab zu konsultieren (vgl. Art. 34 E-IDAG).

Artikel 30; Vernichtung, Löschung

Absatz 1: Daten, die nicht mehr benötigt werden, sind – unter Vorbehalt von Absatz 3 oder spezieller Aufbewahrungspflichten – zu vernichten. Dies ist regelmässig der Fall, wenn das öffentliche Interesse an der Verwendung der personenbezogenen Daten nicht mehr gegeben ist. Dass der unmittelbare Zweck der Bearbeitung nicht mehr vorhanden ist, reicht jedoch nicht aus. Erforderlich ist auch, dass die Daten mittelbar nicht mehr gebraucht werden: Solange Personendaten Beweis Zwecken dienen, d. h. solange mit Ansprüchen oder der Wiederaufnahme eines Verfahrens gerechnet werden muss, dürfen sie nicht vernichtet werden. Der ursprüngliche Zweck der Datenbearbeitung wird diesfalls durch den Sicherungs- und Beweis zweck ersetzt. Der Begriff der Vernichtung ist primär auf Daten, die in Papierform vorhanden sind, ausgerichtet und impliziert, dass diese z. B. durch Verbrennen oder Schreddern unwiederbringlich zerstört werden. Schwieriger gestaltet sich die Vernichtung elektronischer Daten. Wurden die Daten mittels einer CD oder einem USB-Stick übermittelt, so muss einerseits der Datenträger unbrauchbar gemacht werden und andererseits sind alle Kopien so zu behandeln, dass die Daten nicht mehr lesbar gemacht werden können. Übliche Löschbefehle oder reine Umformatierungen stellen keine Vernichtung, sondern eine Löschung dar. Mit Löschen ist somit das «Vernichten im elektronischen Umfeld» gemeint. Ein blosses Entfernen aus dem aktiven Prozess, ähnlich wie dies beim Löschen von Strafregistereinträgen der Fall ist, genügt nicht bzw. ist mit dem datenschutzrechtlichen Begriff nicht gemeint.

Absatz 2: Die Bestimmung umschreibt zwei Tatbestände, bei denen auf eine Vernichtung oder Löschung verzichtet werden kann.

Absatz 3: Unterstehen die amtlichen Dokumente einer Anbietepflicht, sind sie vor ihrer Vernichtung oder Löschung dem zuständigen Archiv anzubieten. Dieses entscheidet über die Archivwürdigkeit und die Notwendigkeit der Übernahme in das Archivgut (vgl. Art. 42 E-IDAG).

Artikel 31; Anonymisieren, Pseudonymisieren

Absatz 1: Die Anonymisierung und die Pseudonymisierung sind datenschutzrechtlich der Vernichtung (vgl. Art. 30 E-IDAG) gleichgestellt (Bst. c). Für die betroffene Person spielt es in der Tat keine Rolle, ob die Daten anonymisiert, pseudonymisiert oder vernichtet werden. Im Ergebnis liegen in beiden Fällen keine personenbezogenen und damit auch keine daten-

schutzrechtlich relevanten Informationen mehr vor. Das Mittel der Anonymisierung und Pseudonymisierung erlaubt zudem einen gewissen Ausgleich der sich beim Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten gegenüberstehenden Interessen. Entsprechend sehen der Bund wie auch die meisten Kantone in ihren Öffentlichkeitsgesetzen vor, dass Personendaten in amtlichen Dokumenten vor der Einsichtnahme nach Möglichkeit zu anonymisieren sind (Bst. a; vgl. Art. 13 Abs. 4 E-IDAG). Schliesslich ist das Gebot der Anonymisierung oder Pseudonymisierung auch bei der Bearbeitung von Personendaten zu nicht personenbezogenen Zwecken zu beachten (Bst. b; vgl. Art. 26 E-IDAG).

Absatz 2: Die Bestimmung trägt dem Umstand Rechnung, dass die Wirksamkeit einer Anonymisierung oder einer Pseudonymisierung immer auch vom Kreis der Datenbearbeiter und -empfänger abhängig ist.

Artikel 32; Verantwortliches öffentliches Organ

Absätze 1 und 2: Die Verantwortung für die Datenbearbeitung muss klar zugeordnet sein. Insbesondere bei gemeinsamen Datenbearbeitungen muss die Verantwortlichkeit geregelt werden. Betroffene Personen können ihre datenschutzrechtlichen Ansprüche beim verantwortlichen öffentlichen Organ geltend machen (vgl. Art. 49 E-IDAG).

Absatz 3: Das verantwortliche öffentliche Organ hat den Nachweis zu erbringen, dass die Datenschutzbestimmungen eingehalten werden. Der Nachweis kann insbesondere durch eine Zertifizierung erbracht werden. Auf der Verordnungsstufe werden die Details geregelt, worin dieser Nachweis bestehen kann.

Artikel 33; Datenschutz-Folgenabschätzung

Absatz 1: Neu ist – wie im europäischen Recht – die Durchführung einer Datenschutz-Folgenabschätzung durch das verantwortliche öffentliche Organ vorgesehen (vgl. bisher Art. 3 DSV). Die Datenschutz-Folgenabschätzung ist durchzuführen, wenn die vorgesehene Datenbearbeitung voraussichtlich zu einem hohen Risiko für die Persönlichkeit und die Grundrechte der betroffenen Personen führt. Ein hohes Risiko kann insbesondere bei der Verwendung neuer Technologien, aufgrund der Art, des Umfangs sowie der Umstände und der Zwecke der Verarbeitung vorliegen. Ein hohes Risiko liegt namentlich vor bei der umfangreichen Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten, bei einem Profiling oder bei einer systematischen Überwachung umfangreicher öffentlicher Bereiche.

Absatz 2: Die Abschätzung muss zumindest eine Beschreibung der geplanten Bearbeitungsvorgänge, eine Bewertung der in Bezug auf die Grundrechte der betroffenen Personen bestehenden Risiken sowie eine Darstellung und Bewertung der geplanten Abhilfemassnahmen, Garantien, Sicherheitsvorkehrungen und Verfahren, durch welche der Schutz der Grundrechte der betroffenen Person sichergestellt und der Nachweis erbracht werden soll, dass die Bestimmungen des Datenschutzgesetzes eingehalten werden, enthalten.

Absatz 3: Die Datenschutz-Folgenabschätzung dient der Vorbereitung des verantwortlichen öffentlichen Organs, damit es die Voraussetzungen für den Nachweis der Einhaltung der Datenschutzvorschriften erbringen kann. Entsprechend kann darauf verzichtet werden, wenn bereits ein genügender Nachweis über die Einhaltung des Datenschutzes vorliegt (vgl. Art. 32 Abs. 3 E-IDAG).

Artikel 34; Vorab-Konsultation

Absatz 1: Bestimmte Vorhaben sind der Fachstelle Datenschutz vorab zur Konsultation zu unterbreiten. Es handelt sich dabei um Vorhaben, bei denen sich aus der Datenschutz-Folgenabschätzung ergibt, dass die geplante Bearbeitung ein hohes Risiko für die Persönlichkeit oder die Grundrechte zur Folge hätte, wenn keine Massnahmen getroffen würden. Dies ist insbesondere bei Vorhaben der Fall, bei denen aufgrund der Form der Datenbearbeitung (Verwendung neuer Technologien, Mechanismen oder Verfahren) ein hohes Risiko für die Persönlichkeit oder für die Grundrechte der betroffenen Person besteht. Die Fachstelle kann eine Liste von Vorgängen erstellen, die vorab zur Konsultation zu unterbreiten sind.

Absatz 2: Im Rahmen der Vorab-Konsultation hat die Fachstelle Datenschutz zu überprüfen, ob die vorgeschlagenen Massnahmen zum Schutz der Persönlichkeit und der Grundrechte ausreichend sind. Es ist keine umfassende Prüfung des gesamten Bearbeitungsvorgangs vorgesehen. Diese Prüfung hat das verantwortliche öffentliche Organ im Rahmen der Datenschutz-Folgenabschätzung selber vorzunehmen. Stellt die Fachstelle fest, dass die vorgesehene Bearbeitung zur Verletzung von Datenschutzbestimmungen führen würde, gibt sie eine Empfehlung (vgl. Art. 58 E-IDAG) ab. Sofern sich die Risiken zu wenig genau bestimmen lassen oder der Erfolg von Massnahmen zur Verringerung der Risiken zu wenig genau vorhersehbar ist, kann sie auch eine versuchsweise Durchführung (vgl. Art. 29 E-IDAG) empfehlen.

Absatz 3: Bei einer komplexen Bearbeitung von Personendaten kann die grundsätzliche Frist von drei Monaten um einen Monat verlängert werden.

Artikel 35; Meldung von Verletzungen der Datensicherheit

Absatz 1: Liegt eine Verletzung der Datensicherheit (Art. 8 E-IDAG) vor, hat der Auftragnehmer dies dem auftraggebenden öffentlichen Organ unverzüglich zu melden. Im Gegensatz zur Meldung nach Absatz 2 kann diejenige nach Absatz 1 in keinem Fall unterbleiben. Die unverzügliche Meldung durch den Auftragnehmer ermöglicht dem öffentlichen Organ ein Vorgehen im Sinne von Absatz 2.

Absatz 2: Das verantwortliche öffentliche Organ hat der Fachstelle Datenschutz Verletzungen der Datensicherheit so rasch als möglich zu melden. Die Meldung beinhaltet mindestens die Art der Verletzung der Datensicherheit, deren Folgen sowie die ergriffenen oder vorgesehenen Massnahmen.

Absatz 3: Die Meldung kann unterbleiben, wenn die Verletzung der Datensicherheit voraussichtlich nicht zu einem Risiko für die Persönlichkeit und die Grundrechte der betroffenen Personen führt. Bagatellfälle oder hinreichend eingedämmte oder beseitigte Verletzungen müssen nicht gemeldet werden. Die Folgen der Verletzung der Datensicherheit sind weiterhin zu beobachten. Ändert sich in der Folge die Risikoeinschätzung, ist unverzüglich Meldung nach Absatz 2 zu erstatten.

Absatz 4: Die betroffene Person ist zu informieren, wenn die Umstände es erfordern oder die Fachstelle dies verlangt. Eine Benachrichtigung hat insbesondere zu erfolgen, wenn die betroffene Person Massnahmen zur Abwendung des Schadens ergreifen kann.

Absatz 5: Unter den genannten Voraussetzungen kann die Information der betroffenen Person unterlassen, eingeschränkt oder aufgeschoben werden.

Artikel 36; Recht auf Zugang zu eigenen Personendaten

Absatz 1: Das im Anspruch auf Zugang zu eigenen Personendaten enthaltene voraussetzungslose, d. h. nicht an den Nachweis eines besonderen Interesses geknüpfte Auskunfts- und Einsichtsrecht (vgl. Art. 52 E-IDAG) gilt als Grundpfeiler des Datenschutzes. Es bildet die Voraussetzung für die Ausübung aller weiteren Kontrollrechte. Erst wenn eine Person weiss, ob und falls ja, welche Daten über sie bearbeitet werden, kann sie die ihr zustehenden weiteren Rechte wirksam in Anspruch nehmen.

Absatz 2: Das Zugangsrecht umfasst – in Übereinstimmung mit den Vorgaben auf europäischer Ebene – neben den Angaben, welche im Rahmen der Informationspflicht gemacht werden müssen (vgl. Art. 21 E-IDAG) – zusätzlich die Angaben über Herkunft und Aufbewahrungsdauer.

Absatz 3: Da es sich um ein höchstpersönliches Recht handelt, kann auf das Zugangsrecht nicht im Voraus verzichtet werden.

Absatz 4: Das datenschutzrechtliche Zugangsrecht ist im Verhältnis zum informationsrechtlichen Zugangsrecht (vgl. Art. 11 E-IDAG) auf eigene Personendaten beschränkt, bezieht sich innerhalb davon jedoch auf sämtliche, vom verantwortlichen öffentlichen Organ bearbeiteten Personendaten. In Kongruenz zum informationellen Zugangsrecht sollen mit der Bestim-

mung aber bereits von Gesetzes wegen Personendaten, welche von den öffentlichen Organen ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch bearbeitet werden, vom Zugangsrecht ausgenommen werden. Dazu gehören Informationen, die zwar für dienstliche Zwecke verwendet werden, deren Gebrauch aber ausschliesslich der Verfasserin, dem Verfasser oder einem eng begrenzten Personenkreis als Arbeitshilfsmittel vorbehalten ist (vgl. Art. 3 E-IDAG).

Absatz 5: Neben der Einschränkung des Zugangsrechts im Einzelfall aufgrund einer entsprechenden Interessenabwägung (vgl. Art. 37 E-IDAG) können auch spezialgesetzliche Bestimmungen ausdrücklich einen Ausschluss des Zugangsrechts verlangen. Ist dies der Fall, hat der Gesetzgeber die Interessenabwägung bereits auf generell-abstrakter Ebene vorweggenommen, weshalb sich die Vornahme einer solchen im Einzelfall erübrigt. Obwohl sich der Vorbehalt spezialgesetzlicher Geheimhaltungsbestimmungen eigentlich bereits aus dem Lex-specialis-Grundsatz ergibt, erscheint es gerechtfertigt, ihn an dieser Stelle ausdrücklich zu erwähnen.

Artikel 37; Einschränkung des Zugangsrechts

Absatz 1: Das Zugangsrecht gilt nicht absolut. Vielmehr kann es in sachlicher, persönlicher oder zeitlicher Hinsicht eingeschränkt werden. Die Einschränkung setzt voraus, dass überwiegende öffentliche oder private Interessen vorliegen. Ob und wie der Zugang eingeschränkt wird, ist somit das Ergebnis einer Interessenabwägung im Einzelfall zwischen den Interessen der gesuchstellenden Person und den entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Geheimhaltungsinteressen. Dabei vermag nicht jedes irgendwie geartete Interesse für eine Einschränkung zu genügen. Vielmehr bedarf es dazu eines überwiegenden schutzwürdigen Interesses. Wegleitend für die Abwägung ist das Verhältnismässigkeitsprinzip. Die Interessenabwägung soll nur im Ausnahmefall zu einer vollständigen Verweigerung führen.

Absatz 2: Einschränkungen lassen sich auch rechtfertigen, wenn der betroffenen Person durch die Gewährung des Zugangs zu eigenen Personendaten schwere Nachteile drohen. Diesfalls kann der Zugang über eine von der betroffenen Person bezeichnete Auskunftsperson gewährt werden. Analog der Regelung im Kanton Aargau gewichtet die Bestimmung jedoch letztlich das Selbstbestimmungsrecht höher als einen drohenden Aufklärungsschaden, weshalb der betroffenen Person die Informationen auf ihren ausdrücklichen Wunsch hin trotzdem persönlich zugänglich zu machen sind.

Artikel 38; Rechte bei widerrechtlicher Datenbearbeitung

Die Bearbeitung von Personendaten stellt einen Realakt dar. Die Einräumung der besonderen Rechte erlaubt den betroffenen Personen einerseits, eine mögliche Verletzung ihrer Persönlichkeitsrechte abklären zu lassen, und stellt andererseits den Zugang zum Rechtsschutz sicher. Widerrechtlich ist eine Bearbeitung, wenn sie ohne genügende Rechtsgrundlage oder zu einem Zweck erfolgt, welcher mit dem ursprünglichen Bearbeitungszweck unvereinbar ist, wenn sie unverhältnismässig ist oder sonst gegen eine Vorschrift der Rechtsordnung verstösst:

- Buchstabe a: Der Unterlassungsanspruch ist insbesondere dort von praktischer Bedeutung, wo es darum geht, die Weitergabe von Personendaten an Dritte zu verhindern.
- Buchstabe b: Der aufgrund der europäischen Anforderungen neu aufzunehmende Anspruch auf Vernichtung oder Löschung widerrechtlich bearbeiteter Daten ist nicht mit dem Vernichten oder Löschen von unrichtigen (vgl. Art. 39 E-IDAG) oder nicht mehr benötigten Personendaten (vgl. Art. 30 E-IDAG) zu verwechseln.
- Buchstabe c: Beim Beseitigungsanspruch geht es um die Beseitigung realer Folgen einer widerrechtlichen Bearbeitung, nicht jedoch um die finanziellen Folgen (vgl. dazu Art. 61 E-IDAG).
- Buchstabe d: Die blosser Feststellung der Widerrechtlichkeit einer Datenbearbeitung ist deshalb von Bedeutung, weil sie der betroffenen Person einen Rechtstitel verschafft, der es ihr ermöglicht, bei nachträglich auftauchenden Folgen widerrechtlicher Bearbeitung unverzüglich einschreiten zu können. Auch kann die Feststellung der Widerrechtlichkeit einer Bearbeitung durch Drittpersonen entgegengehalten werden.

- Buchstabe e: Die Mitteilung oder Veröffentlichung eines Unterlassungs- oder Feststellungsentscheids ist ein europarechtlich vorgeschriebenes und deshalb ins kantonale Recht zu übernehmendes Mittel zur Beseitigung der nachteiligen Folgen einer widerrechtlichen Bearbeitung. Voraussetzung bildet dafür der Nachweis eines schutzwürdigen Interesses. Ein solches ist insbesondere dann zu bejahen, wenn die betroffene Person auch in Zukunft in Kontakt mit öffentlichen Organen steht, die widerrechtlich bearbeitete Personendaten empfangen haben.

Artikel 39; Berichtigungsrecht

Absatz 1: Das Berichtigungsrecht bildet das Korrelat zum allgemeinen Bearbeitungsgrundsatz (vgl. Art. 16 E-IDAG). Es ist durch die betroffene Person beim verantwortlichen öffentlichen Organ geltend zu machen. Das Verfahren richtet sich nach Artikel 49–51 E-IDAG. Der Berichtigungsanspruch setzt voraus, dass die bearbeiteten Personendaten nicht richtig sind. Die Richtigkeit bzw. Unrichtigkeit beurteilt sich dabei mit Blick auf den jeweiligen Bearbeitungsvorgang, -zeitpunkt und -zweck. Danach sind Personendaten als unrichtig zu qualifizieren, wenn sie die Wirklichkeit kontextbezogen nicht sachgerecht abbilden (vgl. Art. 16 E-IDAG).

Absatz 2: Die Bestimmung umschreibt die Art und Weise, wie eine Berichtigung vorgenommen werden kann.

Absatz 3: Die Bestimmung enthält besondere Rechtsfolgen für den Fall, dass weder die Richtigkeit noch die Unrichtigkeit der bearbeiteten Personendaten festgestellt werden kann. Dies ist in der Regel bei Werturteilen oder bei Verknüpfungen von Tatsachenbehauptungen mit Werturteilen der Fall. Die betroffene Person kann diesfalls einen Bestreitungsvermerk anbringen oder die Aufnahme einer Gegendarstellung verlangen. Der Bestreitungsvermerk ist den bestrittenen Daten anzuhängen. Mit ihm wird dargetan, dass die betroffene Person mit der Darstellung des Sachverhaltes durch das öffentliche Organ nicht einverstanden ist. Die Gegendarstellung geht darüber hinaus. Sie bietet die Möglichkeit, dass die betroffene Person ihre Version darstellen kann. Wird ein Bestreitungsvermerk angebracht oder eine Gegendarstellung aufgenommen, so hat das öffentliche Organ sicherzustellen, dass diese zusammen mit den beanstandeten Personendaten aufbewahrt und bei der Weiterverwendung der Daten beachtet werden.

Absatz 4: Analog dem Entwurf für ein neues Datenschutzgesetz des Bundes und in Kongruenz zu Artikel 38 E-IDAG soll die betroffene Person zusätzlich die Mitteilung oder Veröffentlichung des Entscheids über die Berichtigung verlangen können, wenn sie dafür ein schutzwürdiges Interesse nachweisen kann.

Absatz 5: Ebenfalls analog dem neuen Bundesrecht soll in Bezug auf Personendaten, die sich in Beständen von öffentlich zugänglichen Gedächtnisinstitutionen befinden, eine Berichtigung ausgeschlossen sein. Gemeint sind öffentliche Institutionen, deren Tätigkeit insbesondere darin besteht, Dokumente aller Art zu sammeln, zu erschliessen, zu erhalten und zu vermitteln. Diesem speziellen Bearbeitungszweck würde eine Berichtigung durch Vernichtung oder Löschung entgegenstehen. Die Bestände sollen mit den Dokumenten einen Moment in der Vergangenheit abbilden, was nur möglich ist, wenn diese Dokumente originalgetreu und unverändert im Archiv enthalten sind. Statt der Berichtigung bleibt die Möglichkeit eines Bestreitungsvermerks oder einer kurzen Gegendarstellung.

Absatz 6: Siehe Erläuterungen zu Artikel 41 E-IDAG.

Artikel 40; Recht auf Datenspernung

Absatz 1: Die Datensperre gilt wie im geltenden Recht nur für die Bekanntgabe von Personendaten an Private. Die Weitergabe von Personendaten an ein anderes öffentliches Organ kann über das Recht auf Datenspernung nicht verhindert werden. Praktische Relevanz erhält die Datensperre insbesondere dort, wo Personendaten durch die Einwohnerkontrollen oder durch das Strassenverkehrsamt veröffentlicht werden.

Absatz 2: Die Datensperre gilt nicht absolut. Sie kann in den gesetzlich vorgesehenen Fällen (Bst. a–c) durch das öffentliche Organ verweigert oder aufgehoben werden.

Absatz 3: Das Gesuch um Datensperrung ist an das verantwortliche öffentliche Organ zu richten. Dieses erlässt einen anfechtbaren Entscheid. Wird das Gesuch gutgeheissen, so hat das öffentliche Organ den gesperrten Daten einen Sperrvermerk anzufügen oder eine automatische Weitergabe zu blockieren. Der Entscheid zur Durchbrechung der Sperrung stellt ebenfalls eine anfechtbare Verfügung dar. Für das Verfahren gelten die Bestimmungen von Artikel 49–51 E-IDAG sinngemäss.

Artikel 41; Zugang zu Daten verstorbener Personen

Der Umgang mit Daten einer verstorbenen Person wirft in der Praxis immer wieder Fragen auf. Verfassungsrechtlich ist anerkannt, dass gewisse Aspekte des Persönlichkeitsschutzes über den Tod eines Menschen hinausreichen, so z. B. in Bezug auf die Bestattungswünsche einer verstorbenen Person. Hingegen kennt die Schweiz kein eigentliches postmortales Persönlichkeitsrecht. Vielmehr erlischt die Persönlichkeit mit dem Tod. Dies betrifft auch das datenschutzrechtliche Auskunfts- und Einsichtsrecht, handelt es sich dabei doch um ein höchstpersönliches Recht (vgl. Art. 36 E-IDAG). Das Erlöschen schliesst jedoch nicht aus, dass den Erben kraft Universalsukzession gewisse Informationsansprüche zusätzlich zu den auf sie übergegangenen materiellen Rechten zustehen. Soweit dies nicht der Fall ist, soll die Bestimmung eine Lücke schliessen, indem sie einen datenschutzrechtlichen Zugangsanspruch Dritter zu Daten verstorbener Personen statuiert. Dies in Anlehnung an die Regelung des Kantons Aargau. Auch der bundesrätliche Entwurf für ein totalrevidiertes Datenschutzgesetz sah eine Bestimmung vor, mit welcher die bisher bereits bestehende Regelung in der eidgenössischen Datenschutzverordnung (VDSG) auf Gesetzesstufe gehoben werden sollte. Der Nationalrat hat diese in der Beratung jedoch wieder gestrichen. Neben dem Zugangsrecht soll auch das Berichtigungsrecht nach dem Tod einer Person durch gewisse Drittpersonen wahrgenommen werden können (vgl. Art. 39 E-IDAG).

Absatz 1: Das verantwortliche öffentliche Organ muss Dritten Zugang zu Daten einer verstorbenen Person gewähren, wenn kumulativ folgende drei Voraussetzungen erfüllt sind:

- Buchstabe a setzt zunächst voraus, dass entweder ein schutzwürdiges Interesse am Zugang besteht oder dass die Person, welche den Zugang verlangt, mit der verstorbenen Person in einem besonderen Verwandtschafts- oder Beziehungsverhältnis stand. Ein schutzwürdiges Interesse liegt z. B. vor, wenn die fraglichen Daten für ein Verfahren oder im Zusammenhang mit rechtlichen Ansprüchen der Drittperson relevant sind. Auch die Klärung von familiären oder persönlichen Konflikten oder ein wissenschaftliches Forschungsprojekt kann ein schutzwürdiges Interesse darstellen. Reine Neugier reicht hingegen als schutzwürdiges Interesse nicht aus. Die aufgezählten nahestehenden Personen müssen im Unterschied zu allen übrigen Personen kein schutzwürdiges Interesse nachweisen, weil das enge Verwandtschafts- oder Beziehungsverhältnis zu einer Person stets für das Vorliegen eines solchen spricht. Dasselbe gilt für den Willensvollstrecker, der nur auf diese Weise seiner Funktion vollumfänglich gerecht werden kann.
- Buchstabe b: Nach dieser Bestimmung ist der Zugang stets zu verweigern, wenn die verstorbene Person ihn ausdrücklich untersagt hat. Auf diese Weise wird der explizit geäusserte Willen der verstorbenen Person verwirklicht und sichergestellt, dass jede Person selbst entscheiden und darüber verfügen kann, ob und wer Zugang zu ihren Daten erhält – und zwar auch nach ihrem Tod. Auch ohne ausdrückliche Erklärung der verstorbenen Person kann dem Zugang ein besonderes Schutzbedürfnis der verstorbenen Person entgegenstehen, sodass er zu verweigern ist. Von einem solchen besonderen Schutzbedürfnis ist etwa dann auszugehen, wenn es um spezifische (medizinische) Daten geht, die nicht mehr zu den üblichen Angaben und Informationen zu zählen sind, wie z. B. Angaben zu Sexualleben oder Geschlechtskrankheiten, zu (lasterhaftem) Lebenswandel oder bestimmten Rechtsgeschäften, bei denen im konkreten Fall davon auszugehen ist, dass sie die verstorbene Person nicht preisgeben wollte.
- Buchstabe c: Die Bestimmung verlangt eine Interessenabwägung. Auf der einen Seite steht dabei das Interesse der den Zugang verlangenden Person, Informationen über die verstorbene Person zu erhalten. Auf der anderen Seite steht das Interesse des Verantwortlichen oder von Dritten, dass die fraglichen Informationen geheim bleiben. Wann

diese Interessen überwiegen, ist im Einzelfall zu entscheiden. Dabei ist unter anderem zu berücksichtigen, welche Bedeutung die fraglichen Daten für die beteiligten Personen haben und zu welchem Zweck der Zugang verlangt wird.

Absatz 2: Unterliegen die Daten, für welche um Zugang ersucht wird, dem strafrechtlichen Amts- oder Berufsgeheimnis, so muss sich der Geheimnisträger vor der Bekanntgabe von seiner Geheimnispflicht entbinden lassen.

Artikel 42; Aktenführungs- und Aktenaufbewahrungspflicht, Anbietepflicht

Absatz 1: Archivieren, verstanden als Endarchivierung selektiver Informationen für ein späteres Bearbeiten zu retrospektiven Zwecken, dient dem öffentlichen Interesse. Es soll den Umgang mit der Vergangenheit sowie die Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns als Beitrag zur Realisierung des Prinzips der Verantwortlichkeit von Behörden und Verwaltung gegenüber dem Souverän ermöglichen. Dazu kommen die Funktionen des Archivs als Wissensspeicher für die Verwaltungen und als Bewahrer des kulturellen Erbes. Damit Archivieren im öffentlichen Interesse überhaupt möglich ist, muss das Material vorhanden und dessen Benutzbarkeit durch fachgerechte Aufbewahrung und Erschliessung gesichert sein. Deshalb verpflichtet die Bestimmung die ablieferungspflichtigen öffentlichen Organe zur vollständigen und geordneten Aktenführung sowie zur Sicherung und Aufbewahrung ihrer Dokumente bereits während ihrer aktiven Phase, also für die Zeit, in der sie zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe verwendet werden.

Absatz 2: Die Anbietepflicht bedeutet, dass mit Ausnahme der Glarner Kantonalbank die dem Gesetz unterstehenden öffentlichen Organe dem jeweils für sie zuständigen Gemeinde- oder Landesarchiv sämtliche Unterlagen anbieten müssen, welche sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben inkl. Sicherungs- und Beweis Zwecken nicht mehr dauernd benötigen. Auf die Regelung von Fristen und Terminen zur Ablieferung wird generell verzichtet, die bisher im Gemeindegesetz vorgesehene Frist von zehn Jahren für die Ablieferung an die Gemeindearchive gestrichen. Stattdessen sollen die amtlichen Dokumente «regelmässig» zur Übernahme angeboten werden.

Absatz 3: Der Entscheid über die Archivwürdigkeit kantonaler amtlicher Dokumente, also über die Frage, ob Akten für die Ziele und Funktionen der Archivierung von Bedeutung oder sonst wie von öffentlichem Interesse sind, obliegt dem jeweils zuständigen Gemeinde- oder Landesarchiv.

Absatz 4: Verneint das jeweils zuständige Gemeinde- oder Landesarchiv die Archivwürdigkeit von amtlichen Dokumenten und übernimmt es diese nicht in das Archivgut, so sind diese Dokumente – unter Vorbehalt spezialgesetzlicher Aufbewahrungspflichten – zu vernichten oder zu löschen (vgl. auch Art. 30 E-IDAG).

Absatz 5: Das geltende Archivgesetz statuiert den Grundsatz der Unveräusserlichkeit des Archivgutes. Dieser Grundsatz soll, aufgrund der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung, auch ins IDAG übernommen werden.

Artikel 43; Landesarchiv

Absatz 1: Die bereits in Artikel 42 E-IDAG angesprochenen Funktionen eines Archivs werden auf Kantonsebene durch das Landesarchiv wahrgenommen. Die Gemeinden (Einwohner- und Kirchgemeinden) führen jeweils eigene Gemeindearchive (vgl. Art. 44 E-IDAG).

Absatz 2: Hier werden die Hauptaufgaben des Landearchivs bezeichnet: die Erhaltung, Erschliessung und Zugänglichmachung des Archivgutes.

Absatz 3: Bereits heute erlässt das Landesarchiv in seinem Zuständigkeitsbereich Weisungen und Richtlinien zur Aktenführung und Aufbewahrung. Dies insbesondere im Zusammenhang mit dem GEVER-System, für das ersetzende Scannen, den Aktenplan oder für die sog. Zwischenarchivierung. Darüber hinaus soll es weiterhin die Möglichkeit haben, Einsicht in die Datenbestände kantonaler öffentlicher Organe nehmen zu können.

Artikel 44; Gemeindearchive

Absatz 1: Die Gemeinden (Einwohner- und Kirchgemeinden) führen weiterhin ihre eigenen Archive. Entsprechend haben sie auch die dazu erforderlichen Vorschriften selbst zu erlassen.

Absatz 2: Wie unter geltendem Recht soll es auch künftig möglich sein, dass das Landesarchiv gewisse Aufgaben eines oder mehrerer Gemeindearchive gegen Entgelt übernehmen kann. Die Bestimmung stellt sowohl die gesetzliche Grundlage für die Übertragung durch die Gemeinden als auch für die Übernahme bestimmter Aufgaben durch das Landesarchiv dar. Die Verantwortung für das Führen eines Gemeindearchivs verbleibt jedoch bei den Gemeinden. Sie kann nicht übertragen werden. Zwischen den Gemeinden dem Kanton besteht eine Leistungsvereinbarung, auf deren Grundlage das Landesarchiv den Gemeinden gegen Entgelt Ressourcen (Personal, Räumlichkeiten, Systeme) zur Führung der Gemeindearchive zur Verfügung stellt.

Artikel 45; Schutzfristen

Absatz 1: Da das Archivgut auch Unterlagen umfasst, die nach Einführung des Öffentlichkeitsprinzips nicht einsehbar sind, werden die aufbewahrten Unterlagen wie bisher erst nach einer Schutzfrist von 30 Jahren zugänglich. Die Schutzfrist beginnt ab Erstellung der Dokumente zu laufen.

Absatz 2: Enthält das Archivgut Personendaten, wird der Schutz wie bisher erhöht. Es gilt sicherzustellen, dass zu Lebzeiten betroffener Personen keine solchen Daten eingesehen oder bekannt gemacht werden können. Die Schutzfrist beträgt jedoch in Angleichung an diejenige in anderen Kantonen (AG, LU, SG, VS, ZH) neu zehn und nicht mehr 30 Jahre ab dem Todeszeitpunkt. Damit wird insbesondere auch der höheren Lebenserwartung Rechnung getragen. Ist der Todeszeitpunkt nicht bekannt, gilt eine 100-jährige Schutzfrist ab Geburt oder subsidiär eine 80-jährige ab Erstellungsdatum.

Artikel 46; Zugang zu archivierten Dokumenten

Der Zweck und die Funktionen der Archive realisiert sich in deren Benützung. Das Recht auf Zugang zu archivierten Dokumenten ist darum als Anspruch im Gesetz zu formulieren. Dabei ist zwischen dem Zugang nach Ablauf der Schutzfristen und während der Schutzfristen zu unterscheiden.

Absatz 1: Nach Ablauf der Schutzfristen ist das Archivgut öffentlich zugänglich zu machen. Es besteht ein voraussetzungsloses, gerichtlich durchsetzbares Zugangsrecht, das beim zuständigen Archiv geltend gemacht werden kann (vgl. Art. 49 E-IDAG).

Absatz 2: Hier werden die Fälle geregelt, in denen bereits schon während der Schutzfristen Zugang zu gewähren ist. Der Zugang öffentlicher Organe ist dabei auf die eigenen amtlichen Dokumente, welche es abgeliefert hat, beschränkt (Bst. a). Der Zugang kann auch zu wissenschaftlichen oder statistischen Zwecken gewährt werden. Soweit davon auch Personendaten erfasst sind, sind die Vorgaben von Artikel 26 E-IDAG zu beachten (Bst. b). Schliesslich ist auch nicht ausgeschlossen, dass Dritte, also andere öffentliche Organe vor allem aber Private, zu anderen Zwecken als Wissenschaft und Statistik bereits vor Ablauf der Schutzfristen Zugang zum Archivgut erhalten. Dies setzt jedoch zwingend eine Interessenabwägung voraus (Bst. c). Soll einem anderen öffentlichen Organ oder einer Privatperson Zugang zu Archivgut gewährt werden, ist das abliefernde öffentliche Organ durch das für den Entscheid zuständige Archiv anzuhören. Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach Artikel 49 ff. E-IDAG.

Absatz 3: Die Modalitäten der Zugangsgewährung sind derart auszugestalten, dass sichergestellt ist, dass das Archivgut nicht verändert oder gar zerstört werden kann. Das zuständige Archiv hat die entsprechenden Sicherungsmassnahmen zu ergreifen bzw. anzuordnen.

Artikel 47; Einschränkungen des Zugangsrechts

Absatz 1: Wie das informations- (vgl. Art. 11 E-IDAG) oder datenschutzrechtliche Zugangsrecht (vgl. Art. 36 E-IDAG) gilt auch das archivrechtliche Zugangsrecht nicht absolut, sondern kann in sachlicher oder persönlicher Hinsicht eingeschränkt oder in zeitlicher Hinsicht aufgeschoben werden. Massgebend für die Art und Weise sowie für den Umfang der Einschränkung ist das Verhältnismässigkeitsprinzip. Die Einschränkungsgründe in den Buchstaben a, b und c entsprechen dabei denjenigen, wie sie für die informations- und datenschutzrechtlichen Zugangsrechte ebenfalls gelten. Diesbezüglich kann auf die Erläuterungen zu Artikel 13 und 37 E-IDAG verwiesen werden. Speziell zu erwähnen ist hingegen der Grund von Buchstabe d. Erlauben der schlechte Zustand oder das Schutzbedürfnis des Archivgutes die Gewährung des Zugangs nicht, so rechtfertigt dies, ihn einzuschränken oder gar zu verweigern. Massgebend ist wiederum das Verhältnismässigkeitsprinzip.

Absatz 2: Ähnlich wie beim Öffentlichkeitsprinzip (vgl. Art. 3 E-IDAG) beinhaltet auch das archivrechtliche Zugangsrecht keinen Anspruch auf spezielle Aufbereitung oder Übersetzung der nachgefragten Dokumente.

Artikel 48; Verhältnis der Zugangsrechte

Absatz 1: Im E-IDAG sind im Rahmen des Öffentlichkeitsprinzips, des Datenschutzes und des Archivwesens Zugangsrechte vorgesehen. Zu klären ist deshalb, in welchem Verhältnis die verschiedenen Zugangsrechte zueinander stehen:

- Buchstabe a: Das archivrechtliche Zugangsrecht (vgl. Art. 46 E-IDAG) geniesst Vorrang vor den übrigen Zugangsrechten. Sobald ein amtliches Dokument beim zuständigen Archiv abgeliefert worden ist, richtet sich der Zugang in der Regel ausschliesslich nach Artikel 46 E-IDAG.
- Buchstabe b: In zweiter Linie ist das datenschutzrechtliche Zugangsrecht zu den eigenen Personendaten (vgl. Art. 36 E-IDAG) geltend zu machen. Es geht dem informationsrechtlichen Zugangsrecht nach Artikel 11 E-IDAG vor. Enthalten amtliche Dokumente Personendaten der nachfragenden Person, so ist nach den Bestimmungen über den Datenschutz zu verfahren.
- Buchstabe c: An dritter Stelle steht das informationsrechtliche Zugangsrecht des Öffentlichkeitsprinzips (vgl. Art. 11 E-IDAG). Es ist gegenüber dem archiv- und datenschutzrechtlichen Zugangsrechten subsidiär und kommt immer dann zur Anwendung, wenn die nachgefragten Informationen weder bereits dem zuständigen Archiv abgeliefert worden sind, noch wenn es sich dabei um Personendaten des Gesuchstellers handelt.

Absatz 2: Da der Geltungsbereich (vgl. Art. 2 Abs. 4 E-IDAG) lediglich einen Vorrang der anwendbaren Verfahrensrechte für hängige Verfahren der Zivil-, Straf- und Verwaltungsrechtspflege vorsieht, ist das Verhältnis der Zugangsrechte nach diesem Gesetz zu denjenigen des erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens zu regeln. Vorgesehen ist, dass in erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren die einschlägige Bestimmung zum Akteneinsichtsrecht des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) den Zugangsrechten nach diesem Gesetz vorgeht. Befindet sich eine Person in einem Verwaltungsverfahren und verlangt in ihrer Angelegenheit Zugang zu amtlichen Dokumenten, so richtet sich dieser nach Artikel 67 VRG.

Artikel 49; Geltendmachung von Ansprüchen

Das geltende Recht regelt die Geltendmachung von Ansprüchen nur unvollständig. Neu wird – in Anlehnung an die Regelung im Kanton Aargau – ein zweistufiges Verfahren vorgesehen: Sofern die Entscheidung über ein Gesuch für die gesuchstellende Person oder betroffene Dritte negativ ausfällt, hat das öffentliche Organ diesen zunächst vorgängig Mitteilung zu machen. Einen anfechtbaren Entscheid hat das öffentliche Organ erst zu erlassen, wenn die gesuchstellende oder die betroffene Person dies innert einer Frist von 30 Tagen nach der Mitteilung verlangt. Fällt der Entscheid hingegen positiv aus, sind keine betroffenen Dritten zu informieren oder erfolgt innert Frist kein Widerspruch, so kann der Zugang formlos, d. h. ohne Erlass eines anfechtbaren Entscheids, gewährt werden.

Die Zugangsrechte und die datenschutzrechtlichen Ansprüche (z. B. Berichtigungsrecht, Datensperre, Unterlassung) nach diesem Gesetz werden mit einem Gesuch geltend gemacht. Die Absätze 1–3 bestimmen die Adressaten der einzelnen Gesuche.

Absatz 1: Informationsrechtliche Zugangsrechte sind bei demjenigen öffentlichen Organ geltend zu machen, welches das Dokument erstellt oder von Dritten, welche dem Gesetz nicht unterstehen, als Hauptadressat erhalten hat. Hat ein öffentliches Organ einen Dritten mit einem Bearbeitungsvorgang beauftragt, so geht die Zuständigkeit in der Regel nicht auf die betraute Person über, sondern verbleibt beim öffentlichen Organ.

Absatz 2: Datenschutzrechtliche Ansprüche sind beim verantwortlichen öffentlichen Organ (vgl. Art. 32 E-IDAG) geltend zu machen

Absatz 3: Archivrechtliche Zugangsgesuche sind an das Landesarchiv bzw. an das jeweils zuständige Gemeindearchiv zu richten.

Absatz 4: Ansprüche nach diesem Gesetz können mündlich oder schriftlich geltend gemacht werden. An den Inhalt der Begehren sind keine hohen Anforderungen zu stellen. Allerdings hat der Gesuchsteller den Gegenstand des Begehrens hinreichend genau zu umschreiben. Die Gesuche müssen grundsätzlich nicht begründet werden. Soweit allerdings zur Geltendmachung der Ansprüche ein besonderes Interesse vorausgesetzt ist (vgl. z. B. Art. 46 Abs. 2 Bst. c oder Art. 41 Abs. 1 Bst. a E-IDAG), ist dieses anzuführen.

Artikel 50; Mitteilung und Anhörung

Absatz 1: Sofern dem Gesuch ohne Weiteres stattgegeben werden kann, ist kein förmliches Verfahren erforderlich. Kommt das öffentliche Organ allerdings zum Schluss, dass das Gesuch teilweise oder vollumfänglich abzuweisen ist, ist dies der gesuchstellenden Person vorgängig mitzuteilen. Die Gewährung eines spezifischen Anhörungsrechts ist nicht vorgesehen. Vielmehr wird von der gesuchstellenden Person erwartet, dass sie in ihrem Gesuch die wesentlichen Aspekte aufzeigt. Dem Betroffenen steht es allerdings frei, nach Artikel 51 E-IDAG vorzugehen und den Erlass eines anfechtbaren Entscheids zu verlangen.

Absatz 2: Sofern schutzwürdige Interessen Dritter betroffen sind, ist diesen vorgängig das rechtliche Gehör zu gewähren.

Absatz 3: Kommt das öffentliche Organ trotz Würdigung der Stellungnahmen des betroffenen Dritten zum Schluss, dass dem Gesuch zu entsprechen ist, ist dieser vorgängig darüber in Kenntnis zu setzen. Er hat die Möglichkeit, nach Artikel 51 E-IDAG vorzugehen und den Erlass eines anfechtbaren Entscheids zu verlangen.

Artikel 51; Entscheid

Sofern der Betroffene (Gesuchsteller oder betroffener Dritter) innerhalb von 30 Tagen nach der Mitteilung gemäss Artikel 50 E-IDAG es verlangt, hat das öffentliche Organ einen Entscheid zu erlassen, welcher auf dem ordentlichen Rechtsmittelweg angefochten werden kann. Die Gewährung der aufschiebenden Wirkung richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz (vgl. Art. 53 Abs. 1 E-IDAG).

Artikel 52; Form der Zugangsgewährung

Absatz 1: Das Zugangsrecht kann durch Auskunftserteilung, Einsichtnahme oder Herausgabe und Zustellung gewährt. Die Form der Zugangsgewährung hängt insbesondere vom geltend gemachten Anspruch sowie der Beschaffenheit der nachgesuchten Information ab. Die erteilte Auskunft muss wahr und vollständig sein. Die Gewährung des Zugangs durch Auskunftserteilung kann – entgegen der im Rahmen der Vernehmlassung vereinzelt geäußerten Ansicht – auch im Interesse der das Gesuch stellenden Person sein. So kann die Auskunft auch zusätzliche Informationen beinhalten, die sich aus dem amtlichen Dokument selbst bei einer blossen Einsichtnahme nicht entnehmen liessen (z. B. Zweck des Dokuments oder dessen Erstellung, Empfänger usw.). Wo die Einsicht verweigert werden müsste oder einen grossen Aufwand verursachen würde (z. B. Schwärzen, Anonymisieren, Zusammenstellen o. ä.), kann dem Zugangsrecht durch Auskunftserteilung Genüge getan werden.

Die Auskunft stellt diesfalls ein milderer Mittel im Verhältnis zur Verweigerung der Einsicht dar.

Absatz 2: Die Einsichtnahme im Sinne von Absatz 1 Buchstabe b beinhaltet auch das Recht, Kopien oder Fotos zu erstellen sowie Notizen anzufertigen.

Absatz 3: In welcher Form der Zugang gewährt wird, steht im Ermessen des öffentlichen Organs, welches pflichtgemäss zu handeln hat. Der betroffenen Person steht kein Anspruch auf eine bestimmte Form der Zugangsgewährung zu.

Artikel 53; Verfahren und Rechtsschutz

Absatz 1: Verfahren und Rechtsschutz richten sich unter dem Vorbehalt besonderer Bestimmungen nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.

Absatz 2: Sieht das VRG gegen Entscheide öffentlicher Organe kein Rechtsmittel vor, ist der betreffende Entscheid direkt beim Verwaltungsgericht anfechtbar. Dies gilt z. B. für Entscheide der kantonalen Schlichtungsbehörde sowie des Kantons- oder des Obergerichts. Hat das Verwaltungsgericht erstinstanzlich einen Entscheid zu erlassen, ist dieser beim Obergericht anfechtbar.

Absatz 3: Da die Beschwerdeinstanzen unter Umständen zu beurteilen haben, ob das öffentliche Organ den Zugang zu Dokumenten oder Informationen zu Recht verweigert hat, kann es sich als erforderlich erweisen, dass sie Einsicht in die der Geheimhaltung unterliegenden Dokumente nehmen können. Dazu wird eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage geschaffen.

Artikel 54; Kosten und Gebühren

Absatz 1: Für die Geltendmachung der Rechte und Ansprüche nach diesem Gesetz gilt der Grundsatz der Kostenlosigkeit.

Absatz 2: Vom Grundsatz der Kostenlosigkeit kann abgewichen werden:

- Buchstabe a: Eine angemessene Gebühr kann erhoben werden, wenn die Bearbeitung des Gesuchs mit besonderen Aufwendungen verbunden ist, insbesondere bei komplizierten Verhältnissen oder wenn umfangreiche Anonymisierungen oder Pseudonymisierungen erforderlich sind.
- Buchstabe b: Eine angemessene Gebühr kann auch dann erhoben werden, wenn zuhanden der betroffenen Person Kopien erstellt werden.

Für Höhe und Bemessung der Gebühr wird auf die Kostenverordnung verwiesen (Abs. 3). Im Rechtsmittelverfahren werden die Kosten nach dem VRG erhoben (Abs. 4).

Artikel 55; Fachstelle Datenschutz

Absatz 1: Aufgrund der europäischen Vorgaben waren die Kantone bereits unter geltendem Recht verpflichtet, auf Gesetzesstufe unabhängige öffentliche Kontrollorgane einzurichten, welche die Anwendung der Vorschriften über den Datenschutz beaufsichtigen. Zudem ergab sich aus dem Bundesrecht die Pflicht, ein unabhängiges kantonales Kontrollorgan einzusetzen, das beim Vollzug von Bundesrecht für die Einhaltung eines angemessenen Datenschutzes sorgt. Die Reform der Datenschutzgesetzgebung auf europäischer Ebene bedingt eine formelle Stärkung des institutionellen Datenschutzes, insbesondere was die Stellung und Unabhängigkeit aber auch die Aufgaben und Befugnisse der Kontrollorgane anbelangt. Den erhöhten Anforderungen an den institutionellen Datenschutz, die Ausübung der Aufsichtstätigkeit in Personalunion mit der Tätigkeit beim Rechtsdienst der Staatskanzlei künftig ausschliessen, soll mit der Schaffung einer neuen, unabhängigen Fachstelle Datenschutz nachgekommen werden.

Absatz 2: Im Zentrum des Unabhängigkeitsbegriffs steht die funktionelle Unabhängigkeit. Die Fachstelle soll ihre Aufgaben selbstständig, weisungsungebunden und autonom wahrnehmen können. Dies bedeutet, dass sie über die Art und Weise der Erfüllung ihrer Aufgaben ohne jegliche Einwirkung von aussen entscheiden können muss. Dazu zählt insbesondere auch, dass sie ihre Kontrollen nach einem selber festgelegten Prüfprogramm durchführt.

Absatz 3: Das Erfordernis der funktionellen Unabhängigkeit wirkt sich auch auf die Eingliederung der Fachstelle in die Behördenorganisation aus. Sie darf keiner anderen, von ihr kontrollierten Behörde untergeordnet sein, eine administrative Zuweisung an ein anderes öffentliches Organ hinsichtlich der Infrastruktur und der internen Betriebsabläufe ist jedoch zulässig. Daher soll das Kontrollorgan wie bisher administrativ der Staatskanzlei zugewiesen werden. Ausfluss der Unabhängigkeit ist schliesslich auch die Budgethoheit. Die Fachstelle erstellt ihr eigenes Budget, das sie dem Regierungsrat einreicht, der es – mit oder ohne Abänderungsanträge – an den Landrat weiterleitet. Im Rahmen des Budgets soll die Fachstelle schliesslich künftig auch über ein eigenes Sekretariat verfügen können, sollte die administrative Unterstützung durch die Staatskanzlei nicht mehr ausreichen.

Absatz 4: Die Tätigkeit der Fachstelle setzt eine qualifizierte Vertraulichkeit voraus, weshalb das Öffentlichkeitsprinzip in diesem Bereich nicht gelten soll.

Artikel 56; Leitung

Absatz 1: Im Hinblick auf eine unabhängige und effiziente Aufgabenerfüllung gilt es sicherzustellen, dass die mit der Leitung der Fachstelle beauftragte Person über ausreichende fachliche Kompetenzen verfügt.

Absatz 2: Der Grundsatz der funktionellen Unabhängigkeit wirkt sich auch auf die personalrechtliche Stellung der Leiterin oder des Leiters der Fachstelle aus. Die volle Unabhängigkeit lässt sich nur mit einer Wahl auf eine feste Amtsdauer ohne jederzeitiger Kündbarkeit gewährleisten. Entsprechend wird auf die durch Nebenänderung angepassten Bestimmungen im Personalrecht verwiesen, welche das Arbeitsverhältnis der durch den Landrat auf Amtsdauer angestellten Personen regeln. Diese gelten auch für die Leiterin oder den Leiter der Fachstelle.

Absatz 3: Die EU-RL 2016/680 verlangt, dass die Mitglieder von Aufsichtsbehörden von allen mit den Aufgaben ihres Amtes nicht zu vereinbarenden Handlungen absehen und während ihrer Amtszeit keine anderen, mit ihrem Amt nicht zu vereinbarenden entgeltlichen oder unentgeltlichen Tätigkeiten ausüben. Die Leiterin oder der Leiter der Fachstelle soll möglichst abgeschirmt von Interessenkonflikten arbeiten können. Dies schliesst eine Fortführung des bisherigen Modells mit dem Rechtsdienst der Staatskanzlei aus.

Artikel 57; Aufgaben

Absatz 1: Die Fachstelle ist für die Einhaltung des Datenschutzes durch kantonale und kommunale öffentliche Organe besorgt (vgl. Art. 55 E-IDAG), soweit diese nicht von der Aufsicht ausgenommen sind (vgl. Art. 2 E-IDAG). Im Einzelnen umfasst die Tätigkeit die Aufgaben gemäss der Aufzählung in den Buchstaben a–f. Das bisherige Schlichtungsverfahren wird dabei abgeschafft, da es in der Praxis keine Bedeutung erlangte. An seine Stelle tritt die allgemeine Vermittlungstätigkeit (Bst. e). Ebenfalls wird künftig auf eine allgemeine Registerführungspflicht verzichtet. Die Pflicht, ein Verzeichnis über die «Datenbearbeitungstätigkeiten» zu führen und zugänglich zu machen, besteht aufgrund der internationalen Vorgaben nur noch für öffentliche Organe im Polizei- und Justizbereich. Aufgrund der EU-RL 2016/680 ist hingegen neu vorzusehen, dass jede betroffene Person ungeachtet eines anderweitigen verwaltungsrechtlichen oder gerichtlichen Rechtsbehelfs das «Recht auf Beschwerde» bei der Datenschutzaufsichtsstelle hat, wenn sie der Ansicht ist, dass die Bearbeitung der sie betreffenden Personendaten gegen datenschutzrechtliche Vorschriften verstösst. Dabei handelt es sich der Rechtsnatur nach um eine Aufsichtsanzeige. Die Fachstelle hat die Pflicht, sich mit dieser Anzeige zu befassen und der anzeigenden Person innert drei Monaten das Ergebnis der Abklärungen oder zumindest deren Stand mitzuteilen (Bst. f).

Absatz 2 bildet die gesetzliche Grundlage für den Austausch und die Zusammenarbeit (Amtshilfe) mit anderen Datenschutzaufsichtsorganen. In der Praxis findet insbesondere ein Austausch im Rahmen der Konferenz der Datenschutz-Beauftragten (Privatim) aber auch mit den Datenschutzbeauftragten der Ostschweizer Kantone statt.

Absatz 3: Die Fachstelle hat gegenüber dem Wahlorgan, also dem Landrat, jährlich Bericht zu erstatten. Dies soll im Rahmen des Tätigkeitsberichts des Regierungsrates erfolgen, so wie dies bereits bisher der Fall war.

Artikel 58; Befugnisse

Absatz 1: Um ihre Aufgaben wirkungsvoll wahrnehmen zu können, muss die Fachstelle über entsprechende Befugnisse verfügen. Sie kann von sich aus, d. h. anlassfrei, tätig werden oder auf entsprechende Anzeige hin.

Absatz 2: Die Fachstelle klärt den Sachverhalt von Amtes wegen ab. Es gilt die Untersuchungsmaxime. Dazu stehen ihr wie bereits unter geltendem Recht weitreichende Untersuchungsbefugnisse und ein Informationsbeschaffungsrecht zu. Die für die Datenbearbeitung verantwortlichen öffentlichen Organe haben die Fachstelle zu unterstützen und bei der Feststellung des Sachverhaltes mitzuwirken. Dem stehen auch allfällige Geheimhaltungspflichten nicht entgegen.

Absätze 3–6: Der Aufsichtsbehörde muss aufgrund der Vorgaben aus der EU-RL 2016/680 neu die Befugnis zukommen, bei Verstößen gegen das Datenschutzrecht verbindliche Massnahmen in Verfügungsform anordnen zu können. Die Fachstelle soll jedoch nicht direkt verfügen können, sondern hat zunächst eine Empfehlung zu erlassen. Entscheide der Fachstelle sind durch das öffentliche Organ, an welches der Entscheid gerichtet ist, mit Beschwerde beim Regierungsrat anfechtbar. Die Fachstelle ist ihrerseits befugt, den Entscheid des Regierungsrates mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht anzufechten. Falls schutzwürdige Interessen offensichtlich gefährdet oder verletzt werden, muss die Fachstelle zudem neu die Befugnis haben, eine Datenbearbeitung vorsorglich direkt zu untersagen.

Artikel 59; Übertragung der Aufgaben

Das geltende kantonale Datenschutzgesetz sieht vor, dass der Landrat die Aufgaben des kantonalen Datenschutz-Kontrollorgans einer kantonsübergreifenden Aufsichtsstelle übertragen kann. Ende 2013 wies der Landrat den Vorschlag des Regierungsrates, sich der interkantonalen Datenschutzaufsichtsstelle Schwyz, Obwalden und Nidwalden anzuschliessen, an diesen zurück. Dies verbunden mit dem Auftrag, eine Lösung innerhalb des Kantons zu finden (LRB § 438/2013). Mit der nun vorgeschlagenen Lösung wird dieser Auftrag umgesetzt, zumal das bisherige Modell mit dem Rechtsdienst der Staatskanzlei aus Gründen der Unabhängigkeit nicht mehr zulässig ist. Die Möglichkeit einer Auslagerung soll jedoch trotzdem auch unter dem neuen Recht bestehen bleiben.

Artikel 60; Strafbestimmung

Absatz 1: Diese Strafbestimmung soll helfen, die gesetzeskonforme Datenbearbeitung durch Private abzusichern, die von einem öffentlichen Organ mit dem Bearbeiten von Personendaten beauftragt werden. Als Strafe ist wie unter geltendem Recht eine Busse vorgesehen. Im Übrigen verzichtet das IDAG auf die Schaffung neuer, besonderer Straftatbestände im Bereich des Datenschutzes, wie dies insbesondere künftig beim Bund z. B. bei einer Verletzung der Informationspflichten vorgesehen ist. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sämtliche übrigen Verstösse nicht sanktioniert werden: Je nach konkretem Fall stellt sich die Frage, ob personal-, zivil- oder strafrechtliche Sanktionen auszufällen sind.

Absatz 2 übernimmt die Strafbestimmung aus dem geltenden Archivgesetz. Mit ihr sollen die Schutzfristen auch strafrechtlich abgesichert werden. Analog der Strafbestimmung von Absatz 1 ist nur noch Busse als Strafe vorgesehen.

Absatz 3: Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse wird auf die Strafbarkeit fahrlässiger Widerhandlungen ausdrücklich verzichtet.

Artikel 61; Schadenersatz und Genugtuung

Das kantonale Staatshaftungsgesetz wäre auch ohne expliziten Verweis anwendbar. Trotzdem soll hier darauf verwiesen werden, dies insbesondere auch, weil Absatz 2 neu einen

darüber hinausgehenden Wiedergutmachungsanspruch in Form der Veröffentlichung oder Mitteilung eines staatshaftungsrechtlichen Entscheids enthält.

Artikel 62; Übergangsbestimmung betreffend Öffentlichkeitsprinzip

Die Regelung, wonach das Zugangsrecht erst für amtliche Dokumente gelten soll, die nach dem Inkrafttreten des Gesetzes erstellt oder empfangen wurden, soll zum einen dazu beitragen, den Vollzugsaufwand für die öffentlichen Organe beim Übergang zum Öffentlichkeitsprinzip gering zu halten. Zum anderen ist das rechtmässige Vertrauen der Verfasserinnen und Verfasser von unter altem Recht erstellten amtlichen Dokumenten, dass diese nicht öffentlich einsehbar, sondern geheim sind, trotz der in der Vernehmlassung geäusserten Kritik zu schützen.

Artikel 63; Übergangsbestimmung betreffend Datenbearbeitungen

Absatz 1 betrifft Datenbearbeitungen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des IDAG abgeschlossen sind, d. h. vollständig nach altem Recht erfolgt sind und nach dem Inkrafttreten auch nicht mehr fort dauern. Solche Bearbeitungen richten sich weiterhin vollständig nach dem bisherigen Recht. So können z. B. abgeschlossene Bearbeitungen, die nach bisherigem Recht rechtmässig sind, nicht durch Inkrafttreten des neuen Rechts widerrechtlich werden. Dies gilt jedoch nicht für die datenschutzrechtlichen Ansprüche der betroffenen Personen. Nach Inkrafttreten des neuen Rechts richten sich diese ausschliesslich nach neuem Recht.

Absatz 2 betrifft Datenbearbeitungen, die nach bisherigem Recht begonnen wurden und nach Inkrafttreten des IDAG fort dauern, bei denen aber das neue Recht die Voraussetzungen verschärft hat. Zu denken ist z. B. an den Fall, dass nach neuem Recht eine Persönlichkeitsverletzung vorliegt, weil die Anforderungen an den Rechtfertigungsgrund geändert wurden oder neue Informationspflichten gelten. Solche Bearbeitungen dürfen während drei Jahren ohne weitere Anpassungen fortgeführt werden. In dieser Zeit muss das verantwortliche öffentliche Organ dafür sorgen, dass diese Bearbeitungen in einen rechtmässigen Zustand nach neuem Recht überführt werden.

Absatz 3: Von Absatz 2 ausgenommen sind die Datenschutz-Folgenabschätzung (Art. 33 E-IDAG) und die Vorabkonsultation (Art. 34 E-IDAG).

Absatz 4 gilt für Datenbearbeitungen, die nicht unter die Absätze 1–3 fallen. Dazu gehören insbesondere Datenbearbeitungen, die erst nach Inkrafttreten des Gesetzes begonnen wurden, aber auch solche, die sowohl nach bisherigem als auch nach neuem Recht rechtmässig sind. Für diese Datenbearbeitungen gilt das neue Recht ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der fraglichen Bestimmungen.

Artikel 64; Übergangsbestimmung betreffend laufende Verfahren

Zur Gewährleistung der Rechtssicherheit und im Sinne des Grundsatzes von Treu und Glauben schreibt diese Bestimmung vor, dass Schlichtungsverfahren der bisherigen Datenschutzaufsichtsstelle, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des IDAG hängig sind, sowie Beschwerden gegen hängige erstinstanzliche Entscheide dem bisherigen Recht unterstehen. Dies betrifft sowohl die materiellen Datenschutzvorschriften als auch die Befugnisse der Datenschutzaufsichtsstelle sowie die weiteren Verfahrensvorschriften.

Artikel 65; Übergangsbestimmung betreffend Daten juristischer Personen

Die Aufhebung des Schutzes der Daten juristischer Personen im IDAG (vgl. Art. 5 E-IDAG) hat verschiedene Auswirkungen auf die Datenbearbeitung durch kantonale und kommunale öffentliche Organe. Insbesondere führt diese Neuerung dazu, dass die kantonalen und kommunalen Gesetzesgrundlagen, mit welchen die öffentlichen Organe zur Bearbeitung und Bekanntgabe von Personendaten ermächtigt werden, inskünftig nicht mehr anwendbar sind, wenn Daten juristischer Personen bearbeitet werden. Aufgrund des in Artikel 5 Absatz 1 BV verankerten Legalitätsprinzips bedarf jedoch jedes staatliche Handeln – und damit auch jede staatliche Datenbearbeitung juristischer Personen – einer gesetzlichen Grundlage. Es erscheint zweckmässig und zielführend, die spezialgesetzlichen Datenschutzbestimmungen

nach der Beratung dieser Vorlage gründlich durchzusehen und zu prüfen, welche Vorschriften, die sich heute auf den Umgang mit Daten juristischer Personen beziehen, weiterhin beibehalten werden sollen oder angepasst bzw. aufgehoben werden müssen. Damit in der Zwischenzeit keine Rechtslücken entstehen, wird – analog der vorgeschlagenen Regelung beim Bund – eine Übergangsbestimmung eingeführt, welche die Weitergeltung solch spezialgesetzlicher Vorschriften betreffend die Daten juristischer Personen während fünf Jahren nach Inkrafttreten des IDAG vorsieht. Insbesondere sollen sich kantonale und kommunale öffentliche Organe während dieser Zeit für die Bekanntgabe von Daten juristischer Personen auf die bisherigen Rechtsgrundlagen zur Bekanntgabe von Personendaten stützen können.

4.1.2. Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht

Artikel 12; Bearbeitung von Personendaten

Die rechtliche Grundlage für die Bearbeitung von Personendaten ist mit dem Profiling (vgl. Art. 7 E-IDAG) anstelle des Persönlichkeitsprofils zu ergänzen.

4.1.3. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister

Artikel 3; Einwohnerregister

Die Begrifflichkeiten werden an diejenigen des IDAG angepasst.

4.1.4. Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung

Artikel 4; Information der Öffentlichkeit

Die Bestimmungen über die aktive Information der Öffentlichkeit durch den Regierungsrat und die Verwaltung werden ins IDAG überführt (vgl. Art. 10 E-IDAG). Artikel 4 RVOG kann aufgehoben werden.

Artikel 26a; Geschäftsverwaltungssysteme

Die Revision des kantonalen Datenschutzrechts soll dazu genutzt werden, die formell-gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung von Personendaten einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten sowie von Daten juristischer Personen in den elektronischen Geschäftsverwaltungssystemen (GEVER) der kantonalen Verwaltung zu schaffen. Die Bestimmung ist ihrem Pendant im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz des Bundes (RVOG Bund) nachempfunden (vgl. Art. 57h RVOG Bund). Die weiteren Bestimmungen sollen in einer sog. GEVER-Verordnung durch den Regierungsrat geregelt oder in die bestehende RVOV integriert werden (vgl. für den Bund: Verordnung über die elektronische Geschäftsverwaltung in der Bundesverwaltung). Ob – wie in der Vernehmlassung vorgebracht – für das Geschäftsverwaltungssystem der Gerichte ebenfalls eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden soll und wie diese auszugestalten ist, soll im Rahmen der Justizreform 2022 geprüft und entschieden werden.

Artikel 27; Amtsgeheimnis

Es braucht eine Klarstellung, dass das Amtsgeheimnis neu lediglich noch im Rahmen des IDAG gilt (vgl. dazu die Erläuterungen zu Art. 12 E-IDAG).

Artikel 29; Nebenbeschäftigung der Regierungsmitglieder

Die Information der Öffentlichkeit über die Nebenbeschäftigungen von Mitgliedern des Regierungsrates soll nicht mehr zwingend via Landrat im Tätigkeitsbericht erfolgen müssen. Im Lichte des Öffentlichkeitsprinzips erscheint es sinnvoller, die Nebentätigkeiten der Mitglieder des Regierungsrates – analog den Interessenbindungen der Mitglieder des Landrates – in einem Register zu erfassen und dieses via Internet bzw. durch Publikation auf der Website des Kantons der breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

4.1.5. *Gesetz über Personalwesen*

Artikel 9; Anstellungsinstanzen

Die Aufzählung der durch den Landrat auf eine feste Amtsdauer von vier Jahren durch Wahl angestellten Personen ist um den Leiter oder die Leiterin der Fachstelle Datenschutz zu ergänzen. Durch die Nennung im Personalgesetz kann auf eine separate Regelung im IDAG verzichtet werden.

Artikel 14; Dauer der Arbeitsverhältnisse

Siehe Erläuterungen zu Artikel 9 E-PG.

Artikel 26; Geheimhaltungspflicht

Es braucht eine Klarstellung, dass das Amtsgeheimnis neu lediglich noch im Rahmen des IDAG gilt (vgl. dazu die Erläuterungen zu Art. 12 E-IDAG).

Artikel 28; Unvereinbarkeit mit dem Landratsamt

Die Aufzählung ist mit der Leiterin oder dem Leiter der Fachstelle Datenschutz zu ergänzen. Durch die Nennung im Personalgesetz, kann auf eine separate Regelung im IDAG verzichtet werden.

4.1.6. *Gemeindegesetz*

Artikel 26; Information der Öffentlichkeit

Die Bestimmungen über die aktive Information der Öffentlichkeit durch die Gemeindevorsteherchaften und -verwaltungen werden ins IDAG überführt (vgl. Art. 10 E-IDAG). Artikel 26 Absatz 2 GG kann aufgehoben werden.

Artikel 76; Aufbewahrung, Archivierung

Die Bestimmungen über die Aufbewahrung und Archivierung von amtlichen Dokumenten kommunaler öffentlicher Organe werden ins IDAG überführt (vgl. Art. 42 und 44 E-IDAG). Artikel 76 GG kann aufgehoben werden.

Artikel 77; Amtsgeheimnis

Es braucht eine Klarstellung, dass das Amtsgeheimnis neu lediglich noch im Rahmen des IDAG gilt (vgl. dazu die Erläuterungen zu Art. 12 E-IDAG).

Artikel 104; Publikation der Erlasse und Beschlüsse; Akteneinsicht

Die aktive und passive Information der Öffentlichkeit werden neu im IDAG geregelt (vgl. Art. 10, 11–13 E-IDAG). Artikel 104 Absätze 2 und 3 sind aufzuheben, die Sachüberschrift anzupassen.

4.1.7. *Gesetz über die Gerichtsorganisation des Kantons Glarus*

Artikel 3a; Nebenbeschäftigungen der Gerichtspräsidenten

Analog der Information der Öffentlichkeit über die Nebenbeschäftigungen der Mitglieder des Regierungsrates (vgl. Art. 29 E-RVOG) soll auch die Information über die Nebenbeschäftigungen der Gerichtspräsidenten nicht mehr zwingend im Tätigkeitsbericht an den Landrat erfolgen müssen. Ob darüber hinaus auch die Nebentätigkeiten der Richterinnen und Richter veröffentlicht werden sollen, wie dies in der Vernehmlassung vereinzelt gefordert wurde, ist im Rahmen der Justizreform 2022 zu prüfen und zu entscheiden.

Artikel 3b; Amtsgeheimnis

Absatz 1: Es braucht eine Klarstellung, dass das Amtsgeheimnis neu lediglich noch im Rahmen des IDAG gilt (vgl. dazu die Erläuterungen zu Art. 12 E-IDAG).

Absatz 3a: Die Zuständigkeit über die aktive und passive Information der Öffentlichkeit kommt den Gerichtspräsidien zu.

Artikel 12; Zuständigkeit der Zivilabteilung des Kantonsgerichtes

Es handelt sich um eine terminologische Anpassung.

Artikel 33; Beförderliche Erledigung der Prozesse

Es handelt sich um eine terminologische Anpassung.

Titel nach Art. 45

Es handelt sich um eine terminologische Anpassung.

Artikel 47; Amtsbericht

Es handelt sich um eine terminologische Anpassung.

4.1.8. Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus

Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse wird der Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen. Bei den im Kindes- und Erwachsenenschutz bearbeiteten Daten handelt es sich regelmässig und überwiegend um sensible Daten. Dies rechtfertigt eine generelle Ausnahme.

4.1.9. Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung

Artikel 27a; Aktenaufbewahrung (Art. 103 StPO)

Strafakten sind gemäss Artikel 103 Absatz 1 StPO mindestens bis zum Ablauf der Verfolgungs- und Vollstreckungsverjährung aufzubewahren. Diese Minimalfristen können vom Bund und von den Kantonen verlängert, nicht jedoch verkürzt werden. Ohne explizite Regelung bleibt unklar, wann Strafakten nach Ablauf der Verfolgungs- und Vollstreckungsverjährung dem Landesarchiv anzubieten und bei einer Nichtübernahme zu vernichten wären. Aufgrund einer Rückmeldung aus der Vernehmlassung sollen die Fristen für die Aufbewahrung von Strafakten deshalb neu explizit geregelt werden.

Nach aktueller Praxis werden die Akten in Übertretungsstrafsachen zehn Jahre aufbewahrt. Bei Verbrechen und Vergehen sowie in Jugendstrafsachen beträgt die Aufbewahrungsfrist in der Regel 30 Jahre. Erfolgt eine Anklageerhebung, werden die Akten 80 Jahre aufbewahrt. Da in Übertretungsstrafsachen teilweise gerade die Qualifikation als Übertretung oder als Verbrechen oder Vergehen fraglich sein kann, erscheint eine Aufbewahrungsfrist von zehn Jahren als zu kurz. Eine generelle Aufbewahrung von Akten während 80 Jahren erscheint hingegen zu lange. Sachgerecht erscheint eine generelle Aufbewahrung von 30 bzw. 50 Jahren. Dies in Anlehnung an die Regelung, wie sie der Kanton Schwyz in seinem Justizgesetz vorsieht. Über diese Fristen hinaus sind nach Vorgabe des Bundesrechts Akten aufzubewahren, welche noch nicht beurteilte unverjährbare Delikte betreffen. Darauf wird mit dem Vorbehalt zugunsten der bundesrechtlichen Minimalfristen hingewiesen.

Artikel 27b; Akteneinsicht bei abgeschlossenen Verfahren

Die Akteneinsicht bei abgeschlossenen Strafverfahren der kantonalen Gerichtsbarkeit wird durch das Bundesrecht nicht geregelt. Es kommt das kantonale Recht zur Anwendung. Vor

diesem Hintergrund wurde in der Vernehmlassung angeregt, das EG StPO mit einer diesbezüglichen Regelung, die sich am Entwurf zur künftigen Regelung der Akteneinsicht im Kanton Zürich orientiert (§ 151d E-GOG), zu ergänzen.

Mit der Regelung werden die bundesrechtlich geregelten Akteneinsichtsrechte bei hängigen Verfahren weitgehend auch für abgeschlossene Verfahren übernommen, sodass einerseits im Interesse der Rechtssicherheit auf die dazu ergangene Rechtsprechung abgestellt werden kann und andererseits nicht vom zufälligen Zeitpunkt des Verfahrensabschlusses an andere Voraussetzungen zu beachten sind oder gewissen Personen keine Akteneinsicht mehr gewährt werden kann.

4.1.10. Polizeigesetz

Artikel 30; Grundsatz

Der Verweis auf das kantonale Datenschutzgesetz wird mit dem Verweis auf das IDAG aktualisiert.

Artikel 30a; Datenbearbeitung

Die rechtlichen Grundlagen für die Bearbeitung von Personendaten durch die Kantonspolizei sind mit dem Profiling (vgl. Art. 7 E-IDAG) anstelle des Persönlichkeitsprofils zu ergänzen.

Artikel 31; Datenweitergabe

Statt auf das kantonale Datenschutzgesetz, das mit Inkrafttreten des IDAG aufgehoben wird, wird neu auf die einschlägigen Bestimmungen des IDAG verwiesen.

Artikel 32b; Datenbearbeitung von gewaltbereiten Personen

Der Verweis wird aktualisiert.

4.1.11. Gesetz über den Brandschutz und die Feuerwehr

Artikel 6a

Mit dieser Bestimmung wird die gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung von Personendaten durch die Glarnersach und die Gemeinden im Rahmen des Brandschutzes und der Feuerwehr geschaffen. Darin eingeschlossen ist auch die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten.

4.1.12. Gesetz über die Kantonale Sachversicherung Glarus

Artikel 17a

Mit dieser Bestimmung wird die gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung von Personendaten durch die Glarnersach geschaffen. Darin eingeschlossen ist auch die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten sowie das Profiling.

4.1.13. Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden

Artikel 1; Zweck

Es handelt sich um eine terminologische Anpassung.

4.1.14. Steuergesetz

Artikel 136; Amtsgeheimnis

Mit dieser Bestimmung wird der Vorrang des Steuergeheimnisses gegenüber dem Öffentlichkeitsprinzip verdeutlicht (vgl. dazu auch die Erläuterungen zu Art. 12 E-IDAG).

4.1.15. Einführungsgesetz zum Geoinformationsgesetz

Artikel 10; Datenschutz

Der Verweis wird aktualisiert.

4.1.16. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung

Artikel 29; Datenschutz

Die rechtliche Grundlage für die Bearbeitung von Personendaten ist mit dem Profiling (vgl. Art. 7 E-IDAG) zu ergänzen.

4.1.17. Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe

Artikel 5; Schweigepflicht, Auskunftsrecht

Mit dieser Bestimmung wird der Vorrang der Verschwiegenheitspflicht im Sozialhilferecht gegenüber dem Öffentlichkeitsprinzip verdeutlicht (vgl. dazu auch die Erläuterungen zu Art. 12 E-IDAG).

Artikel 5a; Datenbearbeitung

Mit dieser Bestimmung wird die gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung von Personendaten durch die im Sozialwesen tätigen Personen geschaffen. Darin eingeschlossen ist auch die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten sowie das Profiling.

4.1.18. Gesetz über den Schutz von Personendaten

Die Bestimmungen des kantonalen Datenschutzgesetzes werden ins IDAG überführt. Das Gesetz kann mit Inkrafttreten des IDAG aufgehoben werden.

4.1.19. Gesetz über das Archivwesen

Die Bestimmungen des Archivgesetzes werden ins IDAG überführt. Das Gesetz kann mit Inkrafttreten des IDAG aufgehoben werden.

4.2. Teil B: Änderung des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung

Die Umsetzung der EU-RL 2016/680 für den justiziellen und polizeilichen Bereich bedingt folgende Änderungen des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung:

Artikel 11; Erster Staatsanwalt

Die Richtlinie verlangt die Benennung einer für den Datenschutz zuständigen Person innerhalb der Strafverfolgungsbehörden (Datenschutzberater). Dabei kann es sich um ein Mitglied des vorhandenen Personals handeln, das eine besondere Schulung auf dem Gebiet der Datenschutzvorschriften und der Datenschutzpraxis erhalten hat. Der Grad des erforderlichen Fachwissens sollte sich insbesondere nach der Art der durchgeführten Datenverarbeitung und des erforderlichen Schutzes für die verarbeiteten personenbezogenen Daten richten. Die für den Datenschutz zuständige Person hat die Angestellten, die personenbezogene Daten verarbeiten, zu unterstützen, indem sie diese über die Einhaltung ihrer jeweiligen Datenschutzpflichten unterrichtet, schult und berät. Zudem nimmt sie künftig die Datenschutz-Folgeabschätzungen nach Artikel 33 E-IDAG vor und ist Ansprechperson der Fachstelle Datenschutz. Der Datenschutzberater wird durch den Ersten Staatsanwalt bezeichnet. Zur Vermeidung von Unklarheiten wird im Sinne einer Rückmeldung aus der Vernehmlassung klar gestellt, dass die durch den Ersten Staatsanwalt bezeichnete Person nicht als Datenschutzberater für die Kantonspolizei fungiert. Diese verfügt über einen

eigenen Datenschutzberater. Innerhalb der Staatsanwaltschaft erstreckt sich die Tätigkeit des Datenschutzberaters grundsätzlich nur auf den Bereich der Strafverfolgung.

Artikel 28a; Register über Datenbearbeitungstätigkeiten

Die Richtlinie verlangt für den justiziellen und polizeilichen Bereich, dass ein Register der Datenbearbeitungen zu führen ist. Das Register ist öffentlich, was sich künftig bereits aus dem im E-IDAG festgeschriebenen Öffentlichkeitsprinzip ergibt und daher nicht noch ausdrücklich erwähnt werden muss.

4.3. Teil C: Änderung des Polizeigesetzes

Die Umsetzung der EU-RL 2016/680 für den justiziellen und polizeilichen Bereich bedingt folgende Änderungen des Polizeigesetzes:

Artikel 32c; Datenschutzberatung

Auch im Polizeibereich ist eine für den Datenschutz zuständige Person einzusetzen und ihre Aufgaben sind gesetzlich zu verankern.

Artikel 33; Weitere Bestimmungen

Die Richtlinie verlangt bezüglich der Transparenz bei der Datenbearbeitung, dass die Polizeibehörden ein Verzeichnis über die Datenbearbeitungstätigkeiten führen. Weil mit Erlass des IDAG die allgemeine Bestimmung betreffend Register und Datensammlung aufgehoben wird, ist eine entsprechende Regelung im Polizeigesetz vorzusehen. Die Vorgabe, wonach im materiellen Datenschutzrecht Löschfristen für Daten vorzusehen sind, ist im Polizeirecht mit der Polizeiverordnung (GS V A/11/2) erfüllt. Das geltende Polizeigesetz enthält bereits eine entsprechende Delegationsnorm zur Regelung dieser Materie durch den Regierungsrat in einer Verordnung, weshalb keine zusätzliche Anpassung erforderlich ist.

5. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips wird bei den kantonalen und kommunalen Verwaltungen unbestritten massen zu einem gewissen Mehraufwand führen. Dieser ist einerseits von der Anzahl der Gesuche abhängig, zu deren Bearbeitung personelle Ressourcen eingesetzt werden müssen. Andererseits ist der Inhalt der nachgesuchten Informationen bzw. der damit verbundene Aufwand für die Zusammenstellung und Aufbereitung der amtlichen Dokumente entscheidend. Aufgrund der Erfahrungen in anderen Kantonen ist davon auszugehen, dass die meisten Anfragen informell an die Behörden herangetragen werden. Die im Vorfeld der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips geäußerte Befürchtung, die Verwaltung werde mit Zugangsgesuchen und Rechtsmitteln überschwemmt, hat sich jedenfalls in den Kantonen und Gemeinden, die das Öffentlichkeitsprinzip bereits kennen, nicht bewahrheitet.

Die erforderlichen Neuerungen beim Datenschutzrecht aufgrund der Entwicklungen auf europäischer Ebene führen in den Kantonen ebenfalls zu einem Mehraufwand. So verursachen vor allem die zusätzlichen Aufgaben des Datenschutz-Kontrollorgans wie z. B. die Vorprüfung von Bearbeitungsmethoden (vgl. Art. 34 E-IDAG), die Behandlung von Aufsichtsanzeigen (vgl. Art. 57 und 58 E-IDAG) oder der Erlass von Verfügungen (vgl. Art. 58 E-IDAG) Mehrarbeit. Unabhängig von den zusätzlichen Aufgaben verlangen die rechtlichen Vorgaben im Bereich des Datenschutzes eine wirksame, aktive Kontrolle und nicht bloss ein reaktives Tätigwerden, wenn ein Anliegen an das kantonale Kontrollorgan herangetragen wird. Diesbezüglich wurden anlässlich der Schengen-Evaluierung der Schweiz im Jahre 2018 Mängel festgestellt und deren Behebung empfohlen. Die Sicherstellung einer effektiven Aufgabenerfüllung des Datenschutz-Kontrollorgans setzt deshalb voraus, dass ihm genügend personelle und finanzielle Ressourcen zugeteilt werden. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der KdK-Leitfaden kleineren Kantonen, ihr kantonales Datenschutz-Kontrollorgan mindestens mit einem 50-Prozent-Pensum auszustatten.

Die gestiegenen Anforderungen an die Unabhängigkeit und an die Aufgabenerfüllung des Datenschutz-Kontrollorgans sowie die ihm neu zukommenden zusätzlichen Aufgaben sollen zum Anlass genommen werden, eine neue Fachstelle Datenschutz einzurichten. Diese ist mit einem Pensum von 50 Prozent für die Leiterin oder den Leiter auszustatten, was dem Minimum der Empfehlung der KdK entspricht. Dies hat einen finanziellen Mehraufwand von rund 43'200 Franken jährlich gegenüber den bereits heute aufgewendeten rund 25'100 Franken zur Folge. Die Mehrkosten beim Personalaufwand fallen ab Inkrafttreten des IDAG an. Was das Sekretariat der Fachstelle betrifft, soll dieses durch das Sekretariat der Staatskanzlei sichergestellt werden, so wie dies bereits bisher für die Datenschutzaufsichtsstelle der Fall war. Würde dies künftig nicht mehr ausreichen, so wären die entsprechenden Mittel durch die Fachstelle beim Landrat zu beantragen.

Mehrarbeit wird auch in der Verwaltungstätigkeit anfallen, etwa mit der Durchführung von Datenschutz-Folgenabschätzungen (vgl. Art. 33 E-IDAG) oder aufgrund der Information der Betroffenen über die Beschaffung und Bearbeitung von Personendaten (vgl. Art. 21 E-IDAG). Bis auf Weiteres soll dieser Mehraufwand sowie derjenige, wie er sich aus der Einführung und Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips ergibt, mit den heutigen Ressourcen und im Rahmen der bestehenden Strukturen bewältigt werden. Würde sich mittelfristig ein Bedarf für Massnahmen zeigen, wäre dann zu reagieren.

6. Inkraftsetzung

Um eine weitere Verzögerung bei der Umsetzung der EU-RL 2016/680 zu verhindern, ist vorgesehen, die Teile B und C der Vorlage bereits auf den 1. Juli 2020 in Kraft zu setzen. Die Bezeichnung der Datenschutzberater bei der Polizei und der Staatsanwaltschaft sowie die Registerführungspflicht verursachen keinen grösseren Aufwand, der ein längeres Zuwarten notwendig machen würde. Dies insbesondere auch, weil die Umsetzung innerhalb der bestehenden Strukturen erfolgen soll.

Demgegenüber stellt die Umsetzung des IDAG gewisse Anforderungen an die Verwaltungsbehörden. Eine gute Einführung vor Inkrafttreten des Gesetzes ist deshalb für einen späteren erfolgreichen Vollzug zentral. Seitens des Kantons sind entsprechend Informations- und Schulungsanlässe vorzusehen, und zwar für die kantonale Verwaltung und die Gemeinden. Weiter sollen Hilfsmittel wie Wegleitungen, Checklisten, Ablaufschemas und Musterverfügungen erarbeitet und den öffentlichen Organen zur Verfügung gestellt werden. Zudem muss innerhalb der Staatskanzlei die Fachstelle Datenschutz aufgebaut werden. Schliesslich ist das Verordnungsrecht an das neue Gesetz anzupassen und die erforderliche Ausführungsgesetzgebung zu erlassen. Unter Berücksichtigung dieser notwendigen Einführungsarbeiten ist vorgesehen, das neue Gesetz im Verlaufe des Jahres 2021 in Kraft zu setzen.

7. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat,

- 1. den beiliegenden Gesetzesentwurf und die beiliegenden Gesetzesänderungen der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten; und*
- 2. die Erhöhung des Personalaufwands bei der Staatskanzlei von 43'200 Franken ab 2021 – unter Vorbehalt der Zustimmung der Landsgemeinde zu Ziffer 1 – zu genehmigen.*

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Andrea Bettiga, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- SBE Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen
- Synopse Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen
- SBE Änderung des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung
- Synopse Änderung des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung
- SBE Änderung des Polizeigesetzes
- Synopse Änderung des Polizeigesetzes