

An den Landrat

Glarus, 1. Oktober 2013

Beitritt des Kantons Glarus zur Datenschutzstelle SZ/OW/NW
(ersetzt Antrag vom 21. Mai 2013)

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Mit den bilateralen Abkommen II trat die Schweiz auch dem Vertrag von Schengen/Dublin bei. Zu den wichtigsten Instrumenten gehört das Schengener Informationssystem (SIS), eine europäische Fahndungsdatenbank. Weil derartige Systeme schwerwiegend in Persönlichkeitsrechte eingreifen können, erliess die EU strenge Datenschutzregeln, die alle Staaten mit Zugriff auf das SIS zu beachten haben. Deshalb war das kantonale Datenschutzrecht insbesondere bezüglich der Datenschutzaufsicht anzupassen. Die derzeit der Staatskanzlei angegliederte Datenschutzaufsichtsstelle ist aus der kantonalen Verwaltung auszulagern und mit einem genügenden Pensum auszustatten. Anstelle eines kantonalen kann ein für mehrere Kantone zuständiges Datenschutzkontrollorgan für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt werden, was dem Landrat obliegt. Die Regelung trat nach der Landsgemeinde 2008 in Kraft.

Dieser Vorgabe, obwohl grundsätzlich sofort umzusetzen, kam nicht erste Priorität zu. Die Staatskanzlei war mit anderen Aufgaben (Verwaltungsorganisation, Gemeindestrukturreform, Gesetzgebung) gefordert. Zudem wollten Erfahrungen anderer Kantone abgewartet werden. Nicht verschwiegen sei, dass auch aus Kostengründen auf sofortiges Umsetzen verzichtet wurde; die Lösung mit einer nur fachlichen, nicht aber organisatorischen Verselbstständigung ist bedeutend günstiger. Der Datenschutzbeauftragte, Hans-Ruedi Aebli, ist Mitarbeiter des Rechtsdienstes und wendet 10 bis 15 Prozent seines Pensums für diese Aufgabe auf. Mit allen Neben- und Gemeinkosten (Sozialleistungen, Büro-/Informatik) wird der Datenschutzaufwand für Kanton und Gemeinden kaum mehr als 25'000 Franken betragen.

Seit 2010 wurden mit anderen Kantonen (Graubünden, Uri) Lösungen für eine Zusammenarbeit gesucht und Kosten dafür geschätzt. Anfangs September 2011 fragte Kaspar Michel, Vorsteher des Finanzdepartements des Kantons Schwyz, den Regierungsrat, ob der Kanton Glarus an einer Zusammenarbeit mit der Datenschutzstelle der Kantone SZ, OW und NW interessiert wäre, was die Staatskanzlei abzuklären hatte. Ende November 2011 fand dazu eine Besprechung statt, an der Kaspar Michel, Präsident der Aufsichtscommission, Jules Busslinger, Leiter der Datenschutzstelle der drei Kantone, Hans-Ruedi Aebli, Datenschutzbeauftragter Glarus, und Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, teilnahmen.

Das spruchreife Geschäft wurde am 21. Mai 2013 dem Landrat unterbreitet und die Kommission Recht, Sicherheit und Justiz befasste sich am 20. Juni 2013 mit der Vorlage, in Anwesenheit des Datenschutzbeauftragten der Kantone SZ/OW/NW, Jules Busslinger. Am 17. Juni 2013 wurde jedoch im Kantonsrat Schwyz ein Postulat eingereicht, welches die Abschaffung des kantonalen Datenschützers forderte. Kommission und Ratsschreiber kamen nach einer ersten Eintretensdebatte überein, dass es angesichts dieser neuen Ausgangslage keinen Sinn mache, das Geschäft voranzutreiben. Es musste zuerst die Erledigung des Postulates abgewartet werden. Zudem wurde die Zeit genutzt werden, um die Vorlage mit den aktuellsten Budgetzahlen 2013 zu ergänzen.

Am 20. August 2013 beantwortete der Regierungsrat des Kantons Schwyz das Postulat, unter anderem mit mehrfachen Verweisen auf die von Glarus in Auftrag gegebene Studie. Er kam zu folgendem Fazit:

„Der Kanton Schwyz hat mit dem Erlass des Gesetzes über die Öffentlichkeit und den Datenschutz des Kantons Schwyz (ÖDSG) die bundesrechtlichen Vorgaben im Bereich Datenschutz umgesetzt und den Schutz der Privatsphäre der Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Schwyz gestärkt. Jede Änderung des ÖDSG, welche die Unabhängigkeit der Datenschutzbehörde relativiert oder gar aufhebt, stünde klar im Widerspruch zum Bundesrecht und stellt für den Regierungsrat deshalb keine realistische Option dar.

Durch die Schaffung einer gemeinsamen Datenschutzstelle mit den Kantonen Obwalden und Nidwalden konnte garantiert werden, dass alle drei Vereinbarungskantone über eine unabhängige Aufsichtsbehörde im Bereich Datenschutz verfügen, ohne dass organisatorisch drei Behörden aufgebaut werden mussten. Diese Lösung erfüllt die bundesrechtlichen Vorgaben, vermeidet Doppelspurigkeiten in den Kantonen und nutzt dabei vorhandene Synergien. Mit dem von der gemeinsamen Datenschutzstelle im Rahmen des EP 14–17 selbst vorgeschlagenen Stellenabbau um 20 Prozent (von 250 auf 200 Stellenprozent) kann überdies der Personalaufwand signifikant gesenkt werden. Da der Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragte und dessen Stellvertreter ihren Beschäftigungsgrad freiwillig vor Ablauf der Amtsdauer am 30. Juni 2016 reduzieren, können diese Einsparungen bereits ab 2014 realisiert werden.

Bei einer Kündigung der Vereinbarung mit den Kantonen Obwalden und Nidwalden müsste der Kanton Schwyz (und auch die Kantone Obwalden und Nidwalden) eine eigene unabhängige Datenschutzbehörde aufbauen und diese administrativ an ein Departement angliedern. Eine wesentliche personelle Einsparung liesse sich damit nicht realisieren, da die gesetzlichen Aufgaben unverändert blieben und auch die Unabhängigkeit der Datenschutzbehörde weiterhin gewährleistet bleiben müsste. Hingegen gingen die bisher genutzten Synergien verloren, d.h. jeder der heutigen Vereinbarungskantone müsste eine eigene Infrastruktur für die Datenschutzbehörde aufbauen und deren Fixkosten selbst tragen und bis anhin gemeinsam erfüllte Aufgaben würden in jedem Kanton separat erledigt (z.B. Vertretung in übergeordneten Fachgremien, Stellungnahmen zu bundesrechtlichen Vorlagen, Tätigkeitsbericht an den Kantonsrat usw.).

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass das heutige Modell der gemeinsamen Datenschutzbehörde der Kantone Schwyz, Obwalden und Nidwalden effektiv, kostengünstig und effizient ist. Es soll deshalb beibehalten werden. Im Hinblick auf den Beitritt des Kantons Glarus zur gemeinsamen Datenschutzstelle möchte er zudem ein klares Signal senden, dass mittelfristig an der heutigen Lösung festgehalten werden soll. Dem grundsätzlichen Anliegen des Postulats wird bereits mit der Umsetzung der im Rahmen des EP 14–17 vorgeschlagenen Massnahmen Rechnung getragen. Zeitlich entfalten diese sogar früher Wirkung als die im Postulat vorgeschlagenen Optionen, die – sofern rechtlich überhaupt umsetzbar – frühestens ab Mitte 2016 umgesetzt werden könnten und zumindest teilweise eine Änderung des ÖDSG voraussetzen.“

Der Regierungsrat des Kantons Schwyz beantragte dem Kantonsrat, das Postulat als nicht erheblich zu erklären. Am 25. September 2013 folgte der Kantonsrat diesem Antrag und erklärte das Postulat – wenn auch knapp – als nicht erheblich.

2. Lösungsmöglichkeiten

2.1. Grundsätzliches – Vergleich mit anderen Kantonen

Die neue Organisation regelt Artikel 20 des Datenschutzgesetzes (DSG):

„Unabhängige Aufsichtsstelle

¹ Der Landrat wählt auf Vorschlag des Regierungsrats ein kantonales Datenschutzkontrollorgan auf die verfassungsmässige Amtsdauer (Aufsichtsstelle). Dieses ist verpflichtet, seine Interessenbindungen offen zu legen. Der Regierungsrat kann in einer Verordnung die Nebenerwerbstätigkeit des Datenschutzkontrollorgans regeln. Statt der Wahl eines kantonalen Datenschutzkontrollorgans kann der Landrat auf Vorschlag des Regierungsrates dessen Aufgaben auch einer kantonsübergreifenden Aufsichtsstelle übertragen.

^{1a} Die Aufsichtsstelle ist unabhängig und bei der Erfüllung ihrer Aufgaben an keine Weisungen gebunden. Administrativ ist sie der Staatskanzlei oder einem Departement zugeordnet.

^{1b} Die Aufsichtsstelle erstellt ihren eigenen Voranschlag zuhanden des Regierungsrates und des Landrates.“

Daraus ergeben sich folgende organisatorische Möglichkeiten:

- Schaffung eines eigenen Datenschutzorgans ausserhalb der Verwaltung mit eigenem Budget und eigener Rechnung, administrative Zuweisung zu Staatskanzlei oder einem Departement (analog Regelung Finanzkontrolle, aber mit erweiterter Autonomie);
- Ausgliederung aus der Verwaltung, Mandatslösung (Anwalt) oder Zusammenarbeit mit einer ausgegliederten Datenschutzstelle eines anderen Kantons;
- Konkordatslösung mit kantonsübergreifender Aufsichtsstelle.

Die erste Variante wäre ein organisatorisches Umding: Für eine Stelle von 20 bis maximal 30 Prozent eine eigene Organisation aufzustellen, widerspricht den Grundsätzen unserer Verwaltungsorganisation. Die beiden anderen Varianten sind möglich.

Lösungen ähnlicher Kantone und deren Kosten (Budgetzahlen 2013):

- UR: Auslagerung mit Anwaltsmandat	Fr. 37'300
- SZ/OW/NW: gemeinsame Datenschutzstelle (netto SZ: Fr. 314'900, OW: 76'300 Fr., NW: 88'800 Fr.)	Fr. 480'000
- SH: Auslagerung, Mandatsbasis	Fr. 87'600
- ZG: Eigene unabhängige Datenschutzstelle	Fr. 453'000
- AI: Auslagerung, Mandatsbasis	Fr. 20'000
- AR: Auslagerung, Mandatsbasis	Fr. 50'000
- GR: Auslagerung, Mandatsbasis	Fr. 140'000

In der Praxis setzten sich in Kantonen unserer Grösse nur Auslagerung auf Mandatsbasis oder eine gemeinsame Datenschutzstelle durch.

2.2. Angebot der Datenschutzstelle SZ/OW/NW

Die Kantone Schwyz, Obwalden und Nidwalden bieten die Beteiligung an ihrer Datenschutzstelle an. Glarus bekäme auch einen Sitz in der gemeinsamen Aufsichtskommission. Die Datenschutzstelle SZ/OW/NW hat ihren Sitz in Oberarth/SZ und verfügt aktuell über 2,5 Stellen, wobei diese wegen der Sparmassnahmen im Kanton Schwyz voraussichtlich auf 2 Stellen reduziert werden. Sie ist zuständig für die drei Kantone und deren Gemeinden, verwal-

tungsunabhängig, auf eine Amtsperiode von vier Jahren gewählt und verfügt über ein eigenes Budget. Die Mitbeteiligung kostete Glarus (unter Berücksichtigung des Sparprogramms im Kanton SZ) 60'400 Franken pro Jahr (= 13,33%). Zudem entfiel ab 2014 noch der Beitrag an Privatim (Vereinigung der Schweiz. Datenschutzbeauftragten).

2.3. *Bewertung – Expertenbericht zu Effizienzfragen betr. Datenschutz im Kanton Glarus*

Am 13. Dezember 2011 erhielt die Staatskanzlei den Auftrag, bis Mitte 2012 Bericht und Antrag über einen Beitritt zur Vereinbarung über die gemeinsame Datenschutzstelle SZ/OW/NW per 1. Januar 2013 vorzulegen, sowie eine kostengünstigere Lösung auf Mandatsbasis im Kanton zu prüfen, was aber mehr Zeit beanspruchte. Mitte März 2012 starteten die beiden Projekte „Verwesentlichung der Rechtsetzung“ und „Effizienzanalyse light“, in deren Zusammenhang Auslagerung geprüft werden wollte. Mitte 2012 erfolgte der Auftrag an die PuMa Consult GmbH, deren Bericht (Verfasser Rechtsanwalt Daniel Kettiger) Ende April 2013 vorlag; deshalb war der Termin 1. Januar 2013 nicht einzuhalten.

2.4. *Zusammenfassung Bericht*

Der Experte prüfte die Modelle:

- *teilautonome Aufsichtsbehörde*: Datenschutzorgan als eigene, teilautonome Behörde ausserhalb der Kantonsverwaltung mit eigenem Budget und eigener Rechnung, administrativ der Staatskanzlei (allenfalls einem Departement) zugewiesen (Änderung Art. 15 Datenschutzverordnung).
- *Mandatslösung*: Auslagerung aus der Verwaltung durch Beauftragung einer Fachperson (Anwältin/Anwalt); Steuerung mittels Leistungsvertrag und eigener (globaler) Budgetposition im Voranschlag und eigenem Konto in der Rechnung; Untervariante: Anschluss an Mandatslösung eines anderen Kantons;
- *Konkordatslösung*: kantonsübergreifende Aufsichtsstelle auf Grundlage eines interkantonalen Vertrags; Steuerung mittels Leistungsvertrag und eigener (globaler) Budgetposition im Voranschlag sowie eigenem Konto in der Rechnung.

Ergebnis der Nutzwertanalyse:

Effizienzfaktor	Teilautonome Aufsichtsbehörde	Mandatslösung	Konkordatslösung
Fachwissen: Erledigungseffizienz	5	4	6
Fachwissen: Qualität	4	4	6
Stellvertretungskosten	4	4	6
Ausstandsproblematik	5	4	6
Skalenertrag	3	5	5
Infrastruktur-/Verwaltungskosten	4	6	6
Transaktions-/Aufbaukosten	5	4	6
Gesamtkosten	6	5	4
Durchschnittswert (Kosten 1/8)	4.5	4.5	5.6
Durchschnittswert (Kosten 2/9)	4.6	4.5	5.4
Durchschnittswert (Kosten 3/10)	4.8	4.6	5.3
Durchschnittswert (Kosten 4/11)	4.9	4.6	5.1
Durchschnittswert (Kosten 7/14)	5.1	4.7	4.9

Die Konkordatslösung ist abgesehen vom höheren Preis die effizienteste Lösung. Selbst wenn die Kosten viermal so stark gewichtet werden wie die übrigen Effizienzfaktoren, schneidet sie am besten und werden die Gesamtkosten mit 50 Prozent gewichtet, nicht viel schlechter ab, als die mit einer eigenen Behörde. Die Mandatslösung erweist sich als klar schlechteste Lösung. Geht sie nicht von auswärtigen spezialisierten, sondern von Glarner Anwaltsbüros aus, schneidet sie noch schlechter ab, da sich bei Fachwissen und Ausstandsproblematik der Wert um je einen Punkt (insgesamt 2 Punkte) verschlechtert.

Das im In- und Ausland verbreitete Organisationsmodell einer Behördenkommission schloss der Experte aus. Eine kantonale Kommission mit Entscheidungsbefugnissen einer Aufsichtsbehörde erforderte eine ausdrückliche Rechtsgrundlage auf Gesetzesstufe.

3. Stellungnahme, Finanzielles

Ein Beitritt zur Datenschutzstelle SZ/OW/NW macht Sinn, obschon die Kosten etwas höher liegen als bei Auslagerung (Fr. 30'000 bis 40'000) oder teilautonomer Aufsichtsbehörde (Fr. 25'000 bis 30'000 plus Stellvertretung).

Die neue Organisation ist mit der heutigen sehr schlanken Lösung nicht vergleichbar, da diese weder dem kantonalen Recht noch dem Schengen/Dublin-Abkommen entspricht und nur das absolute Minimum ausführt; dennoch haben die drei fusionierten Gemeinden ein gutes Bewusstsein für datenschutzrechtliche Problemsituationen.

Bei Auslagerung mit Mandatsbasis müsste der Beauftragte sein Datenschutzwissen aufbauen, und bei jedem Wechsel ergäben sich Kompetenzverluste. Personelle Wechsel in den Datenschutzstellen von Uri und Graubünden begründen denn auch die Verzögerung.

Die Synergien des Beitritts zur Datenschutzstelle SZ/OW/NW bestehen im Wesentlichen darin, dass sehr viel gesetzlich vorgeschriebenes statt vier- nur einmal gemacht werden muss, z.B.:

- *Reduktion der Fixkosten:* Die Fixkosten für die gesetzlich vorgeschriebene, unabhängige Aufsichtsstelle (Büro-, Infrastrukturkosten, Personalaufwand) entstehen nur einmal statt in jedem Kanton.
- *Reduktion des Aufwandes für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben:* Nur ein Tätigkeitsbericht für alle beteiligten Kantone, weitgehend einheitliche Instrumente und Grundlagen für Erfüllung der Aufsichtsfunktion (Reduktion des Erstellungsaufwandes), dasselbe für einheitliche Muster und Merkblätter, einheitliche Informationsplattform (Webseite, Newsletter), effizientere Behandlung von gleichen oder ähnlichen Geschäften (z.B. gleichlautende Bürgeranfragen, Einführung Fallkostenpauschale in Spitälern, Bekanntgabe personenbezogener Informationen durch Einwohnerkontrollen usw.), einheitliche Stellungnahmen zu datenschutzrechtlich relevanten Vernehmlassungen des Bundes.
- *Vertretung* aller beteiligten Kantone in den Bundesgremien durch eine Stelle (statt vier Personen reist nur eine Person nach Bern) und in Vereinigungen (z.B. Schweiz. Datenschutzbehörden).
- *Professionalisierung und Qualitätssteigerung:* Kanton und Gemeinden werden besser betreut. Kontinuität ist gesichert, indem Fachwissen und Erfahrung in einem Kompetenzzentrum vorhanden sind.
- Wo bisher gesetzliche Aufgaben rudimentär wahrgenommen wurden, wird das DSG mit geringen Zusatzkosten vollständig umgesetzt.

Im Finanzplan sind die Mittel (60'400 Fr./Jahr) für die Auslagerung ab 2013 vorgesehen. In personeller Hinsicht fällt die Aufgabe im Rechtsdienst weg (10 bis 15 Stellenprozent); mit dem Rücktritt des bisherigen Ratssekretärs wird jedoch die Betreuung der Gesetzessammlung (nach Einführung von Lexwork etwa 20 Stellenprozent) neu organisiert und mehrheitlich dem Rechtsdienst übertragen.

Der Anschluss an die Datenschutzstelle SZ/OW/NW erweist sich als die beste und zukunftsgerichtetste Lösung.

4. Weiteres Vorgehen

Gemäss Artikel 20 Absatz 1 DSG hat der Landrat über die Auslagerung des Datenschutzes Beschluss zu fassen.

Der Beschluss ist den anderen Vereinbarungskantonen mitzuteilen. Die Vereinbarung ist anzupassen und zu ratifizieren sowie die Vertretung in das gemeinsame Aufsichtsorgan (Regierungsrat oder Ratsschreiber je nach organisatorischer Angliederung) zu bestimmen. Da dies auch in den anderen Kantonen Zeit erfordert, ist der Beitritt zur Vereinbarung per 1. Januar 2014 vorzusehen.

5. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, folgendem Beschlussentwurf zuzustimmen:

Betritt des Kantons Glarus zur Datenschutzstelle SZ/OW/NW

(Erlassen vom Landrat am 2013)

1. Der Kanton Glarus erklärt mit Wirkung ab 1. Januar 2014 den Beitritt zur Vereinbarung über die gemeinsame Datenschutzstelle SZ/OW/NW.
2. Der Regierungsrat wird mit dem weiteren Vollzug beauftragt und zum Abschluss der überarbeiteten Vereinbarung ermächtigt.

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:
- Vereinbarung des Kantons Schwyz mit den Kantonen OW und NW über die Zusammenarbeit bei der Aufsicht im Datenschutz
 - Bericht „Effizienzfragen beim Datenschutz im Kanton Glarus“
 - Berechnung Kantonsanteil aufgrund Voranschlag 2013