

Baselstrasse 40
4509 Solothurn
Telefon 032 627 23 91
Telefax 032 627 23 00
judith.petermann@sk.so.ch
www.datenschutz.so.ch

An den Kantonsrat

Judith Petermann Büttler, Dr. iur.
Beauftragte für Information und Datenschutz
Telefon 032 627 23 91
judith.petermann@sk.so.ch

10.01_2013_01

11. Juli 2013, pet

Tätigkeitsbericht 2012 der Beauftragten für Information und Datenschutz des Kantons Solothurn

1. Rechtsgrundlage

Die Beauftragte für Information und Datenschutz (IDSB) erstattet dem Kantonsrat jährlich Bericht über ihre Tätigkeit (§ 32 Abs. 1 Bst. f Informations- und Datenschutzgesetz, InfoDG, BGS 114.1).

Ihre Aufgaben sind im InfoDG wie folgt aufgezählt: Sie

- a. überwacht die Anwendung der Vorschriften über den Zugang zu amtlichen Dokumenten und über den Datenschutz; der Kantonsrat und der Regierungsrat sind von dieser Aufsicht ausgenommen;
- b. berät und unterstützt die Behörden in der Anwendung der Vorschriften und erteilt Privaten und betroffenen Personen Auskunft über ihre Rechte;
- c. vermittelt zwischen Privaten, betroffenen Personen und Behörden und führt das Schlichtungsverfahren (§ 36) durch;
- d. sorgt für die Nachführung der Register der Datensammlungen (§ 24 f.);
- e. nimmt Stellung zu Entwürfen von Erlassen und zu Massnahmen, die für den Zugang zu amtlichen Dokumenten oder für den Datenschutz erheblich sind;
- f. erstattet dem Kantonsrat jährlich und nach Bedarf Bericht über die Tätigkeit und informiert ihn sowie die Bevölkerung periodisch über wichtige Feststellungen und Beurteilungen sowie über die Wirkung der Bestimmungen des Datenschutzes und des Öffentlichkeitsprinzips; die jährlichen Berichte werden veröffentlicht;
- g. erfüllt weitere Aufgaben, die ihr durch Gesetz oder Verordnung zugewiesen werden;
- h. überprüft vorgängig geplante Datenbearbeitungen, die besondere Risiken für die Rechte und Freiheit der betroffenen Personen in sich bergen;
- i. arbeitet zur Erfüllung der Kontrollaufgaben mit den Kontrollorganen der anderen Kantone, des Bundes und des Auslandes zusammen.

2. Vorbemerkung zum Berichtsjahr

Im Berichtsjahr wurden markant mehr Geschäfte erledigt als in den beiden Vorjahren. Insbesondere die Zahl der Anfragen ist auf den hohen Stand der vorangehenden Jahre angestiegen. Bei der hohen Geschäftslast und den beschränkten Ressourcen ist es wichtig, dass diese richtig eingesetzt werden. Deshalb hat die IDSB im Berichtsjahr Kriterien für die Priorisierung der Arbeiten erstellt. Aber auch mit der Priorisierung ist zu befürchten, dass die IDSB mit den bestehenden Ressourcen den gesetzlichen Auftrag in Zukunft nicht vollumfänglich erfüllen kann, dies vor allem auch im Hinblick auf die neue Kontrollpflicht betreffend Dienstchef Nachrichtendienst (vgl. Kapitel 5.1). Die IDSB wird die Situation in den folgenden Jahren weiter im Auge behalten und dem Kantonsrat allenfalls einen Antrag auf Budgeterhöhung unterbereiten.

Die IDSB ist im Berichtsjahr, nachdem sie im Vorjahr in provisorische Räumlichkeiten eingezogen war, erneut umgezogen. Neu befinden sich die Büros der IDSB an der Baselstrasse 40 in Solothurn.

3. Inhaltliche Schwerpunkte

3.1 Priorisierung

Die Aufgaben der IDSB sind umfangreich, die Zahl der Anfragen ist stark angestiegen und die personellen Ressourcen sind beschränkt (vgl. Kapitel 1, 9.1 und 10). Aus diesem Grunde hat die IDSB Kriterien für die Priorisierung der Arbeiten erstellt. Ohne Priorisierung besteht die Gefahr, dass alle Geschäfte mit einem ähnlichen Ressourcenaufwand erledigt werden und keine Gewichtung nach der Bedeutung der Geschäfte erfolgt. Es besteht auch das Risiko, dass vor allem Geschäfte erledigt werden, welche der IDSB als Anfrage unterbreitet werden und dass andere gesetzliche Aufgaben, insbesondere Kontrollaufgaben, zu wenig wahrgenommen werden. Die Priorisierung soll nicht dazu führen, dass gewisse Geschäfte nicht erledigt werden; vielmehr soll sie helfen, dass die IDSB und ihr Team bewusst entscheiden, welche Arbeiten mit vertieftem Aufwand und welche eher summarisch erledigt werden. Bei der Priorisierung stehen folgende Aspekt im Vordergrund:

- Das Schwergewicht der Tätigkeiten wird auf die Prävention ausgerichtet. Zu den Tätigkeiten mit präventiver Wirkung zählen insbesondere die Begleitung sensibler Projekten, die Mitwirkung beim Mitberichts- und Vernehmlassungsverfahren, die Durchführung von Schulungen und die Sensibilisierung der Führungsverantwortlichen.
- Die einzelnen Geschäfte werden nach ihrer Bedeutung gewichtet. Je mehr der folgenden Aspekte zutreffen, desto wichtiger ist das Geschäft: Grosse Zahl von Betroffenen, besonders schützenswerte Personendaten, Persönlichkeitsprofile, sonstiger hoher Schutzbedarf, automatisierte elektronische Datenübermittlung, Abrufverfahren, besondere Risiken für die Bürger, Grundsatzfrage.
- Es werden gezielte Einzel-Kontrollen durchgeführt. Systematische Kontrollen sind mit den vorhandenen Mitteln kaum möglich. Trotzdem sind Kontrollen wichtig, denn sie haben nebst dem repressiven Charakter auch eine präventive Wirkung.

3.2 Zentrales Register der Datensammlungen

Das InfoDG sieht vor, dass die Behörden ein Register ihrer Datensammlungen führen und dieses Register der IDSB melden. Sie erstellt, basierend auf diesen Meldungen, das zentrale Register der Datensammlungen. Die IDSB hat im Berichtsjahr die kantonalen Behörden erstmals nach einer längeren Zeit wieder angeschrieben und gebeten, ihre Datensammlungen zu melden. Mit den

erfolgten Meldungen konnte sie das zentrale Register der Datensammlungen per 1.1.2012 aktualisieren. Gemeldet wurden im Berichtsjahr rund 190 Datensammlungen mit aufaddiert rund 12 Millionen erfassten Personen. Bei den 12 Millionen Einträgen handelt es sich bei Weitem nicht um eine exakt erfasste Grösse. Die Zahl weist aber darauf hin, in welchem Umfang bei den Behörden Personendaten bearbeitet werden. Das zentrale Register ist bei der IDSB, auf der Staatskanzlei und auf den Oberämtern einsehbar.

Das Erstellen der Register ist sowohl für die Behörden wie auch für die IDSB aufwendig. Der Hauptzweck des Registers, nämlich die Transparenz für die Bürger, wird durch ein physisches Register, welches bei verschiedenen Stellen zur Einsicht aufliegt, kaum erreicht. Im Berichtsjahr hat bei der IDSB niemand Einblick ins Register verlangt. Es wäre aber falsch, daraus zu folgern, dass das Register unnötig sei und deshalb aufgehoben werden müsste. Die Bürger müssen die Möglichkeit haben, sich über die bestehenden Datensammlungen zu informieren und dies auf möglichst einfache Weise. Die IDSB plant deshalb, die Einsichtsmöglichkeiten zu verbessern und gleichzeitig den administrativen Aufwand der Behörden beim Meldeverfahren zu verringern. In einem ersten Schritt werden die Behörden ihre Datensammlungen über ein Online-Formular melden können. In einem zweiten Schritt plant die IDSB, dass diese Meldungen in einer Datenbank auf dem Internet zusammengefasst und transparent ausgewiesen werden.

Nebst dem Transparenzaspekt hat das Register der Datensammlungen aber auch weitere Funktionen. Die IDSB geht davon aus, dass eine Behörde nur dann ihre Datenschutzverantwortung wahrnehmen kann, wenn sie selbst einen Überblick über ihre eigenen Datensammlungen hat. Das Zusammentragen der eigenen Datensammlungen gehört deshalb zu den Führungsaufgaben jeder Behörde. Das zentrale Register ist aber auch für die IDSB nützlich. Sie kann sich auf einfache Art einen Überblick über die verschiedenen Datensammlungen verschaffen und deren Bedeutung besser einschätzen. Auch bei Abklärungen im Einzelfall ist das zentrale Register hilfreich, weil darin der Inhalt und die Rechtsgrundlagen für die Datensammlungen und Datenbearbeitungen zusammengefasst sind.

4. Beratung

Nachfolgend wird anhand einzelner Beispiele die Beratungspraxis der IDSB aufgezeigt. Statistische Auswertungen zu den Anfragen finden sich in Kapitel 10.

4.1 Fragen zum Datenschutz

4.1.1 Muss das Personalamt die Akten zu den Disziplinarverfahren ans Staatsarchiv abgeben?

Ausgangslage:

Das Personalamt klärte bei der IDSB ab, ob die Akten zu den Disziplinarverfahren dem Staatsarchiv abgegeben werden müssen.

Auskunft:

Die kantonalen Behörden müssen dem Staatsarchiv alle amtlichen Dokumente anbieten, bevor sie diese vernichten. Anzubieten sind auch alle besonders schützenswerten Personendaten und Daten, die einer besonderen Schweigepflicht unterstehen. Das Staatsarchiv bewertet die Dokumente hinsichtlich ihrer Archivwürdigkeit und wendet dabei das Archivgesetz (BGS 832.10) an. Somit hat das Personalamt auch die Akten zu den Disziplinarverfahren dem Staatsarchiv anzubieten und dieses prüft die Archivwürdigkeit. Aber auch nach der Abgabe ans Staatsarchiv unterstehen die Daten weiterhin den Datenschutzbestimmungen des InfoDG. Sie dürfen erst nach Ablauf der sogenannten Schutzfrist bekannt gegeben werden. Die Dauer der Schutzfrist ist im InfoDG geregelt. Die Schutzfrist beträgt bei nicht öffentlichen Dokumenten grundsätzlich 30 Jahre. Bei besonders schützenswerten Personendaten endet sie 30 Jahre nach dem Tod der betroffenen Person beziehungsweise 110 Jahre nach der Geburt, wenn der Tod ungewiss ist.

4.1.2 Darf die Schule den Arbeitgeber über ungenügende Leistungen des Kursteilnehmers informieren?

Ausgangslage:

Eine Person rügte bei der IDSB, dass die Schule ihren Arbeitgeber darüber informierte, dass die Schule ihr gegenüber einen Schulverweis ausgesprochen hat. Zudem habe die Schule dem Arbeitgeber Kopien ihrer Prüfungsarbeit zugestellt. Sowohl die Schule als auch der Arbeitgeber sind Behörden i.S.v. § 3 InfoDG.

Auskunft:

Sofern es sich um eine gesetzlich verlangte Ausbildung handelt, welche für die konkrete Berufsausübung erforderlich ist, die Ausbildung vom Arbeitgeber finanziert wird und zu Arbeitszeiten stattfindet, darf die Schule den Arbeitgeber über den Schulverweis informieren. Im konkreten Fall war die Information aber datenschutzwidrig, weil sie erfolgte, bevor der Schulverweis rechtskräftig wurde. Der Schulverweis wurde mit Erfolg weitergezogen und wurde gar nie rechtskräftig. Kopien von Prüfungen dürfen dem Arbeitgeber ohne Zustimmung der betroffenen Person nicht weitergegeben werden.

4.1.3 Darf die Spitex der Trauerfamilie die Namen der Spender bekannt geben?

Ausgangslage:

Immer häufiger wünschen Trauerfamilien anlässlich eines Todesfalles anstelle von Blumen Spenden für eine bestimmte wohltätige Einrichtung. Die IDSB wurde von einer Spitexorganisation angefragt, ob sie der Trauerfamilie die Namen der Spender bekannt geben dürfe, damit die Trauerfamilie die Spenden verdanken kann. Sie fragte auch, ob sie alle Spenden, die kurz nach dem Todesfall eingingen, melden dürfe.

Auskunft:

Die IDSB geht davon aus, dass für die konkrete Frage der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) zuständig sei, weil die Mittelbeschaffung nicht zum eigentlichen Leistungsauftrag der privatrechtlich organisierten Spitexorganisation zählt. Im konkreten Fall gab sie aber aus pragmatischen Gründen eine Auskunft, unter dem Vorbehalt, dass der EDÖB dies allenfalls leicht anders betrachten könnte. Die Weitergabe der Namen der Spender an die Trauerfamilie darf nur mit deren Zustimmung erfolgen. Die Zustimmung muss nicht zwingend ausdrücklich gegeben werden, sie kann insbesondere auch durch konkludentes Handeln erfolgen. Die Spitexorganisation darf grundsätzlich davon ausgehen, dass die Spender, welche als Zahlungsgrund den Namen des Verstorbenen vermerken, damit einverstanden sind, dass ihre Spende der Trauerfamilie mitgeteilt wird. Um allfällige Missverständnisse zu verhindern, riet die IDSB der Spitexorganisation, die Trauerfamilie darauf hinzuweisen, dass sie nur die Spender, welche den Namen vermerkt haben, bekannt gebe. In der Zwischenzeit hat auch der EDÖB diese Fragestellung in vergleichbarer Weise beantwortet (Tätigkeitsbericht 2012).

4.1.4 Dürfen die erwachsenen Kinder in die Scheidungsakten Einsicht nehmen?

Ausgangslage:

Zwei erwachsene Geschwister haben beim Gericht ein Gesuch um Einsicht in die Scheidungsakten ihrer Eltern gestellt. Das Gericht liess sich von der IDSB beraten.

Auskunft:

Die Kinder sind vom Scheidungsurteil in Bezug auf die Kinderzuteilung betroffen. Deshalb dürfen sie grundsätzlich Einblick in die sie betreffenden Akten nehmen. Ihnen ist Auskunft zu geben über die Kinderzuteilung und deren Begründung, sofern nicht schützenswerte Interessen der Eltern oder anderer Familienmitglieder entgegenstehen. Es ist im Einzelfall eine Interessenabwägung vorzunehmen. Einsicht in allenfalls vorhandene psychiatrische Gutachten über die Erziehungsfähigkeit der Eltern kann grundsätzlich nur gewährt werden, wenn die Zustimmung der Eltern vorliegt. Wenn in einem psychiatrischen Gutachten sowohl die Eltern wie auch die Kinder begutachtet wurden und keine Zustimmung der Eltern vorliegt, muss im Einzelfall unter

Berücksichtigung aller Umstände eine Abwägung der Interessen der Kinder und jener der Eltern vorgenommen werden.

4.1.5 Muss die Einwohnerkontrolle die Adresse der Ex-Ehefrau dem Ex-Ehemann bekannt geben?

Ausgangslage:

Grundsätzlich dürfen die Einwohnerkontrollen die Adressen von Einwohnern bekannt geben, sofern diese keine Datensperre hinterlegt haben. Das InfoDG regelt, in welchen Fällen eine Datensperre durchbrochen werden kann. Die IDSB wird häufig von Einwohnerkontrollen angefragt, wie sie in schwierigen Situationen vorgehen sollen. Dies ist oft der Fall, wenn ein Ex-Ehepartner nach der Adresse des andern Ex-Ehepartners fragt.

Auskunft:

Wenn eine Datensperre vorliegt, muss die Durchbrechung der Datensperre verfügt werden. Dass es dabei wichtig ist, der betroffenen Person vorgängig das rechtliche Gehör zu gewähren, zeigte sich im Berichtsjahr am folgenden Beispiel: Eine Frau hatte eine Datensperre hinterlegt. Ihr Ex-Ehemann machte als Durchbrechungsgrund die Ausübung seines Besuchsrechts geltend und konnte ein entsprechendes Scheidungsurteil vorweisen. Die Ex-Ehefrau reichte sodann aber einen neueren Entscheid ein, welcher das Besuchsrecht wegen akuter Entführungsgefahr massiv einschränkte und nur noch unter Aufsicht in einer Einrichtung gewährte. Die Datensperre konnte in diesem Fall natürlich nicht durchbrochen werden. Bei einem Fall, bei dem sich die Einwohnerkontrolle über die Datenbekanntgabe besorgt zeigte, riet die IDSB der Einwohnerkontrolle, die betroffene Person vorgängig anzufragen, ob sie eine Datensperre hinterlegen wolle.

4.1.6 Darf die Gemeinde die Entwicklung eines Bauprojektes mit Webcams dokumentieren?

Ausgangslage:

Gemeinden und andere Behörden realisieren oft grössere Bauprojekte. Gleich zwei Gemeinden stellten die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen sie mit einer Webcam die Entwicklung eines Bauprojekts auf dem Internet dokumentieren dürfen.

Auskunft:

Sofern die Kameras so eingestellt sind, dass keine Rückschlüsse auf Personen möglich sind, dürfen die Bilder auf dem Internet publiziert werden, denn es handelt sich nicht um Personendaten. Bei Bauprojekten ist allerdings zu beachten, dass auch bei einer groben Bildauflösung oft Rückschlüsse auf Personen möglich sind. Rückschlüsse sind insbesondere möglich bei erkennbaren Firmenautos, bei Bauarbeitern, die Grossfahrzeuge oder besondere Geräte bedienen und bei Baustellen, auf denen nur wenige Bauarbeiter arbeiten. Mangels gesetzlicher Grundlage dürfen Personendaten nur dann auf dem Internet publiziert werden, wenn eine Einwilligung der betroffenen Personen vorliegt. Während bei Firmenautos in vielen Fällen von einer stillschweigenden Einwilligung des Unternehmens ausgegangen werden kann, können die Bauarbeiter keine rechtswirksame Einwilligung für eine Dauerüberwachung erteilen. Bei der Dokumentation von Bauprojekten durch Webcams ist deshalb bei der Kamera-Einstellung besonders darauf zu achten, dass keine Dauerüberwachung der Arbeiter entsteht. Der EDÖB hat allgemeine Hinweise zu Webcams und zu Baustellen publiziert (www.edoeb.admin.ch).

4.1.7 Darf der Kantonstierarzt zur Rettung der Fische aufgeboten werden?

Ausgangslage:

Ein Insasse einer geschlossenen Strafvollzugseinrichtung wies darauf hin, dass die Person, welcher er mit der Betreuung seiner Fische beauftragt hatte, im Spital sei und die Tiere deshalb gefährdet seien. Offenbar handelte es sich um eine grosse Zahl von Fischen, möglicherweise eine Fischzucht. Die Vollzugsbehörde fragte die IDSB, ob sie den Fall dem Kantonstierarzt melden dürfe, damit dieser die Betreuung der Fische organisieren könne.

Auskunft:

Die IDSB riet vorerst, die Einwilligung des Häftlings einzuholen. Dieser willigte allerdings nicht ein. Er wies auf das ganz spezifische Fachwissen hin, welches für die korrekte Versorgung seiner Tiere erforderlich sei. Die IDSB riet sodann, dem Insassen Gelegenheit zu geben, die Fischbetreuung von der Vollzugseinrichtung aus in einer speditiven Weise zu organisieren. Erst wenn dies nicht gelingen würde, könne von einer Vernachlässigung der Tiere gesprochen werden. Basierend auf den einschlägigen Bestimmungen im Tierschutzbereich dürfe dann der Tierarzt aufgebeten werden. Die Fischversorgung konnte offenbar organisiert werden und der Kantontierarzt musste nicht aufgebeten werden.

4.2 Fragen zum Öffentlichkeitsprinzip

4.2.1 Darf die Einwohnerkontrolle den politischen Parteien Adresslisten abgeben?

Ausgangslage:

Die IDSB wird regelmässig von Einwohnerkontrollen angefragt, ob sie den politischen Parteien Adressen aus den Einwohnerregistern abgeben dürfen.

Auskunft:

Gemäss konstanter Praxis dürfen im Kanton Solothurn die Einwohnerkontrollen den politischen Parteien gestützt auf § 22 Abs. 2 InfoDG Listen der Stimmberechtigten abgeben. Die Förderung des politischen Interesses wird als schützenswerter ideeller Zweck betrachtet. Weil die Listen aus den Einwohnerregistern nach der Staatsangehörigkeit und dem Alter sortiert werden dürfen, können Listen der stimmberechtigten Bürger erstellt und bezogen werden. Wie bei allen Listenauskünften rät die IDSB den Einwohnerkontrollen, vor der Abgabe der Liste vom Empfänger eine Datenschutzerklärung unterzeichnen zu lassen. Die Parteien dürfen die erhaltenen Adressen nur für den in der Erklärung angegebenen Zweck verwenden. Sie dürfen beispielsweise nicht in der Parteizeitung zu runden Geburtstagen gratulieren, es sei denn, sie hätten vorgängig die Einwilligungen der betroffenen Personen eingeholt. Die Einwohnerkontrollen dürfen bei den Listenauskünften die Personen, welche ein Sperrrecht hinterlegt haben, nicht bekannt geben. Zu beachten ist ferner, dass § 22 Abs. 2 InfoDG abschliessend festhält, welche Daten bekannt gegeben werden dürfen. Da der Beruf in dieser Bestimmung nicht erwähnt ist, darf er von der Einwohnerkontrolle auch nicht bekannt gegeben werden.

4.2.2 Darf ich wissen, wer in der Gemeinde stimmberechtigt ist?

Ausgangslage:

Im Hinblick auf die Gemeindeversammlung einer Bürgergemeinde wurde die IDSB von einem Bürger angefragt, ob und wie er erfahren kann, welche Bürger stimmberechtigt seien.

Auskunft:

Grundsätzlich kann die betroffene Person auf zwei Wegen erfahren, welche Personen in der Bürgergemeinde stimmberechtigt sind. Das Stimmregister ist für die Stimmberechtigten öffentlich und zu bestimmten Zeiten einsehbar (§ 11 Gesetz über die politischen Rechte, BGS 113.111). Das Einsichtsgesuch ist der zuständigen Gemeinde, im konkreten Fall bei der Bürgergemeinde, zu stellen. Grundsätzlich besteht ein Einsichtsrecht vor Ort und es werden keine Listen abgegeben. Listenauskünfte können hingegen bei der Einwohnerkontrolle in Bezug auf das Einwohnerregister verlangt werden, sofern die Daten ausschliesslich für schützenswerte ideelle Zwecke verwendet werden. Diese Listen dürfen auch nach dem Bürgerrecht sortiert werden. Die Einwohnergemeinde hat zu prüfen, ob im konkreten Fall ein ideeller Zweck vorliegt. Wie in Kapitel 4.2.1 erwähnt, werden bei den Listenauskünften keine Adressen von Personen bekannt gegeben, welche ein Sperrrecht hinterlegt haben.

4.2.3 Die Gemeinde verweigert Einsicht in ein Gemeinderatsprotokoll. Was kann ich tun?

Ausgangslage:

Einer Person wurde die Einsicht in das Protokoll zu einem bestimmten Traktandum einer Gemeinderatssitzung verweigert, weil dieses nicht öffentlich beraten worden war. Die Gemeinde ging davon aus, dass die Ablehnung des Gesuchs nicht weiter begründet werden müsse und dass nicht stimmberechtigte Personen keinen Einblick in die Protokolle haben.

Auskunft:

Im Kanton Solothurn sind Gemeinderatssitzungen grundsätzlich öffentlich. Weil die Gemeinden dem InfoDG unterstehen, können auch nicht stimmberechtigte Personen Zugangsgesuche gemäss § 12 InfoDG stellen. Die Behörde hat diese Einsichtsgesuche nach den Bestimmungen des InfoDG zu prüfen. Ablehnende Entscheide müssen begründet werden. Ein simpler Verweis, dass das Traktandum nicht öffentlich beraten wurde, ist noch keine genügende Begründung für einen ablehnenden Entscheid. Es ist aber denkbar, dass der Grund, welcher dazu führte, dass das Geschäft unter Ausschluss der Öffentlichkeit beraten worden ist, auch dazu führt, dass keine Einsicht in die entsprechenden Dokumente gewährt wird. Falls ein Einsichtsgesuch abgelehnt oder eingeschränkt wird, kann die anfragende Person der IDSB den Sachverhalt zur Schlichtung unterbreiten.

4.2.4 Darf ein nicht öffentlicher Regierungsratsbeschluss veröffentlicht werden?

Ausgangslage:

Der Regierungsrat hat in einem Beschwerdeverfahren entschieden, wie die Ferien eines Lehrers nach einem unbezahlten Urlaub gekürzt werden müssen. Zu beurteilen war insbesondere, wie die Ferienzeit und die unterrichtsfreie Zeit zu berücksichtigen sind. Im Kanton Solothurn finden die Regierungsratssitzungen grundsätzlich öffentlich statt. Das konkrete Geschäft wurde allerdings, weil es sich um eine Personalangelegenheit handelte, unter Ausschluss der Öffentlichkeit beraten. Weil die rechtlichen Überlegungen des Regierungsrates jedoch von allgemeiner Bedeutung waren, wurde die IDSB angefragt, ob und unter welchen Voraussetzungen der nicht öffentliche Regierungsratsentscheid veröffentlicht werden könne. Der Entscheid verwies auf einen anderen, ebenfalls nicht öffentlichen Regierungsratsentscheid.

Auskunft:

Der Umstand, dass ein Regierungsratsgeschäft nicht öffentlich beraten worden ist, bedeutet nicht zwingend, dass der Entscheid gänzlich geheim ist. Tatsächlich ist es unter Umständen sinnvoll und richtig, einen Entscheid zumindest auszugsweise zu veröffentlichen. Im konkreten Fall konnten die Ferienkürzungsformel und die entsprechenden rechtlichen Überlegungen veröffentlicht werden, die Angaben zu den betroffenen Personen mussten hingegen abgedeckt werden. Die IDSB geht davon aus, dass auch bei nicht öffentlichen Regierungsratsbeschlüssen grundsätzlich ein Zugangsgesuch gestellt werden kann, welches nach den Bestimmungen des InfoDG zu prüfen ist.

4.2.5 Kommt es aufgrund der Leistungstests zu Schulratings?

Ausgangslage:

Der Kanton Solothurn wird ab dem Schuljahr 2013/2014 - zusammen mit den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft und Basel-Stadt - an den Schulen Leistungstests, sogenannte Checks, durchführen. Die Leistungstests bieten eine unabhängige Standortbestimmung der Leistung der Schülerinnen und Schüler in ausgewählten Kompetenzen zu einem bestimmten Zeitpunkt. Für alle Schülerinnen und Schüler gibt es den gleichen Test, der unter denselben Rahmenbedingungen durchgeführt und nach einheitlichen Kriterien korrigiert und ausgewertet wird. Die Leistungstests werden in erster Linie zur Förderung und zur Unterrichts- und Schulentwicklung verwendet. Die im Kanton bereits eingeführten Leistungstests in der 5. und 6. Primarklasse (Orientierungs- bzw. Vergleichsarbeit) stehen im Zusammenhang mit dem Übertritt von der Primar- in die Sekundarschule. Das zuständige Amt hat verschiedene Fragen zum Datenschutz

und zum Öffentlichkeitsprinzip mit der IDSB besprochen. Völlig unbestritten ist, dass die Schülerdaten vertraulich zu behandeln und entsprechende Schutzvorkehrungen zu treffen sind. Komplexer ist die Frage, wie die Resultate pro Klasse und pro Schule unter dem Aspekt des Öffentlichkeitsprinzips zu würdigen sind, denn aus den Resultaten der Vergleichsarbeiten lassen sich leicht sogenannte Schulratings erstellen.

Auskunft:

Mangels einer Spezialnorm sind die allgemeinen Bestimmungen des InfoDG anwendbar. Soweit aus den Resultaten Rückschlüsse auf die Lehrpersonen möglich sind, handelt es sich um Personendaten und die Resultate dürfen mangels Rechtsgrundlage nicht veröffentlicht werden. Es gilt aber zu beachten, dass der Datenschutz die betroffene Person, im konkreten Fall die Lehrperson, schützt und diese grundsätzlich in die Datenbekanntgabe einwilligen kann. Es stellt sich deshalb weiter die Frage, wie die Daten unter dem Aspekt des Öffentlichkeitsprinzips zu würdigen sind. Nicht öffentlich sind amtliche Dokumente, wenn wichtige öffentliche Interessen entgegenstehen. Werden Klassen, Lehrpersonen und Schulen, basierend auf den Resultaten der Leistungstests in Ratings aufgelistet, führt dies zu verschiedenen nicht erwünschten Wirkungen, welche den eigentlichen Sinn der Vergleichsarbeit in Frage stellen könnten. Es besteht beispielsweise die Gefahr, dass falsche Rückschlüsse auf die Qualität des Unterrichts der konkreten Lehrperson gezogen, dass der Unterricht zu stark auf die Vergleichsarbeiten ausgerichtet und dass Lernziele, die für die Vergleichsarbeiten nicht relevant sind, vernachlässigt werden. Aus diesen Gründen teilt die IDSB die Ansicht des zuständigen Amtes, dass die Resultate der Leistungstests pro Klasse und Schule nicht veröffentlicht werden dürfen.

5. Vernehmlassungen / Mitberichtsverfahren

Die IDSB prüfte im Berichtsjahr 12 Erlassvorlagen und wirkte bei entsprechenden Vorbereitungsarbeiten mit. Sie legte ihr Schwergewicht auf die Prüfung kantonaler Vorlagen. Bei Bundesvorlagen beschränkte sie sich darauf, die Vorschläge von „privatim – Die Schweizerischen Datenschutzbeauftragten“ an die federführenden kantonalen Behörden weiterzuleiten, damit diese sie in die jeweilige Vernehmlassungsantwort des Regierungsrates einfließen lassen konnten. Erfreulicherweise wurden die Anregungen der IDSB von den zuständigen Stellen mehrheitlich übernommen und konnten in die Erlasse einfließen. Auf kantonomer Ebene standen folgende Rechtsprojekte im Vordergrund:

5.1 Verordnung über die Dienstaufsicht und Kontrolle der Tätigkeiten der Polizei Kanton Solothurn zur Wahrung der inneren Sicherheit (Dienstaufsichtsverordnung)

Die Verordnung sieht vor, dass die IDSB als getrenntes Kontrollorgan die Dienstaufsicht bei der Prüfung der Aufgabenerfüllung des Dienstchefs Nachrichtendienst unterstützt. Der Dienstchef Nachrichtendienst erfüllt die Aufgaben, welche der Kanton gestützt auf das Bundesgesetz zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS, SR 120) zu erfüllen hat. Die IDSB wurde in die Vorbereitungsarbeiten zum Erlass der Verordnung miteinbezogen. Da auch der Nachrichtendienst eine Behörde i.S.v. § 3 InfoDG ist, kann die IDSB grundsätzlich bereits basierend auf den Bestimmungen des InfoDG Kontrollen durchführen. Neu ist aber die jährliche Kontrollpflicht. Nachdem die Verordnung am 1.1.2013 in Kraft getreten ist, wird die erste Kontrolle im nächsten Berichtsjahr durchgeführt werden und über die Kontrollergebnisse wird im nächsten Tätigkeitsbericht informiert. Sollte die IDSB bei der Kontrolle feststellen, dass massgebende Rechtsvorschriften nicht eingehalten werden, hat sie den Dienstchef und den zuständigen Regierungsrat zu orientieren und eine Empfehlung abzugeben.

5.2 Auftrag der Geschäftsprüfungskommission: Verbesserung Akteneinsichts- und Informationsrechte der Kantonsratsmitglieder / Revision Kantonsratsgesetz / Revision des Geschäftsreglements des Kantonsrats

Eine parlamentarische Sonderkommission prüfte, inwieweit die Mitglieder des Kantonsrates zusätzliche Informationsrechte erhalten sollen. Unter anderem ging es darum, ob und in welchem Umfang die Parlamentarier Einsicht in nicht öffentliche Regierungsratsgeschäfte erhalten sollen. Die IDSB durfte die entsprechende Sonderkommission in Bezug auf das Öffentlichkeitsprinzip beraten. Der von der Kommission ausgearbeitete Gesetzesentwurf berücksichtigte sodann in ausgewogener Weise die berechtigten Interessen der Ratsmitglieder, ohne aber zu weitgehende Informationsrechte zu verankern. Im Zusammenhang mit der Renovation des Kantonsratssaales wurden die technischen Möglichkeiten geschaffen, die Stimmabgaben der Ratsmitglieder transparent auszuweisen und die Beratungen live auf dem Internet übertragen zu können. Die entsprechenden Rechtsgrundlagen wurden im Zusammenhang mit der Revision des Kantonsratsgesetzes und des Geschäftsreglements des Kantonsrates ausgearbeitet. Auf Anregung der IDSB wurden bei dieser Gelegenheit die bestehenden Rechtsgrundlagen über die Öffentlichkeit der Ratssitzungen weiterentwickelt und insbesondere deren Schranken präzisiert. Sitzungsunterlagen und Protokolle dürfen auf dem Internet publiziert werden, soweit keine schützenswerten privaten oder wichtigen öffentlichen Interessen entgegenstehen. Kodifiziert wurde neu auch die Möglichkeit, gewisse sensible Geschäfte, wie beispielsweise Begnadigungen, in anonymisierter Weise öffentlich zu beraten.

5.3 Gesetz über die Kantonspolizei

Die IDSB wurde bei den Vorbereitungsarbeiten zum Polizeigesetz miteinbezogen. Im Vordergrund standen bei der Gesetzesrevision diverse präventive polizeiliche Massnahmen. Die IDSB wies im Mitberichtsverfahren darauf hin, dass die Voraussetzungen der einzelnen präventiven Massnahmen im Gesetz klar zu formulieren und dass für das geplante Bedrohungsmanagement solide rechtliche Grundlagen auf Gesetzesstufe zu schaffen seien. Diese Anregungen wurden bereits in die Vernehmlassungsvorlage eingearbeitet. Viele der präventiven Massnahmen greifen wesentlich in die Grundrechte der Bürger ein. Jede der vorgeschlagenen Massnahmen ist sinnvoll, wenn sie korrekt und verhältnismässig umgesetzt wird. Die vorgeschlagenen polizeilichen Massnahmen sind aber dann problematisch, wenn sie übermässig und nicht verhältnismässig angewandt werden. Der Gesetzgeber kann nur sehr beschränkt griffige Leitplanken setzen, um die korrekte Umsetzung zu garantieren. Letztlich wird der Polizei immer ein gewisses Ermessen in der Anwendung eingeräumt werden müssen. Umso wichtiger ist es, dass die Einhaltung der Verhältnismässigkeit mit konkreten zusätzlichen Massnahmen sichergestellt wird. Aus diesem Grund schlug die IDSB im Vernehmlassungsverfahren vor, dass die Kantonspolizei regelmässig zu Händen der Öffentlichkeit einen Bericht über die ergriffenen präventiven Massnahmen erstellt. Die IDSB freut sich, dass dieser Gedanke im Botschaftsentwurf aufgenommen worden ist.

Im Weiteren hat die IDSB zur medizinischen Staatshaftung, zur Revision der Justizvollzugserlasse, zur Verordnung zum Zeugenschutz, zum Gesetz über die politischen Rechte sowie zu einer kommunalen Vorlage Stellung genommen.

6. Begleitung von Projekten / Vorabkontrollen

Die IDSB begleitete im Berichtsjahr verschiedene Projekte und führte Vorabkontrollen durch (total 12 Geschäfte).

6.1 Bedrohungsmanagement der Kantonspolizei

Die IDSB begleitete die Vorbereitungsarbeiten für die Einführung des kantonalen Bedrohungsmanagements. Bei diesem Projekt gab es eine Reihe von Datenschutzthemen auszuleuchten und entsprechende Regelungen zu finden. Die Polizei konnte sich bereits auf eine Rechtsgrundlage auf Verordnungsstufe und auf die polizeiliche Generalklausel stützen. Bald schon zeigte sich

aber, dass es sinnvoll ist, verschiedene Konkretisierungen auf Gesetzesesebene vorzunehmen. Die entsprechenden Aspekte wurden in die bereits laufenden Revisionsarbeiten zum Gesetz über die Kantonspolizei eingebracht.

6.2 Kantonaler Zusammenzug der Einwohnerregister

Basierend auf der Delegationsnorm der Kantonsratsverordnung über die Harmonisierung der amtlichen Register (RegV, BGS 131.51) hat der Regierungsrat beschlossen, dass die kommunalen Einwohnerregister in einem kantonalen Register zusammengeführt werden. Dieser Zusammenzug aller Kantonseinwohner in einer einzigen Datensammlung ist aus verschiedenen Aspekten bedeutend. Einerseits wird darin die ganze Kantonsbevölkerung abgebildet und andererseits ist absehbar, dass viele Behörden und möglicherweise auch Private Daten aus diesem kantonalen Einwohnerregister beziehen möchten. Die IDSB riet deshalb, für diese Datensammlung eine fundierte Rechtsgrundlage zu schaffen und darin die Datenweitergaben zu regeln. Die zuständige Behörde erklärte sich dazu bereit und die entsprechenden Arbeiten sind zurzeit im Gang.

6.3 Schwarze Liste der Krankenkassen-Schuldner

Der Kanton Solothurn hat 2011 gestützt auf das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) eine kantonale Rechtsgrundlage geschaffen, wonach die Prämienschuldner der Krankenversicherer auf einer sogenannten Schwarzen Liste aufgeführt werden. Die Aufnahme auf die Liste führt dazu, dass der Krankenversicherer für die entsprechende Personen nur noch Notfallbehandlungen bezahlt. Mehrere Kantone, welche ebenfalls schwarze Listen gesetzlich vorsehen, beabsichtigen gemeinsam eine elektronische Lösung für den Datenaustausch zu entwickeln. Bis diese eingeführt werden kann, arbeitet der Kanton Solothurn mit einer Übergangslösung. Die IDSB hatte Gelegenheit, sich bei den Vorbereitungsarbeiten zu dieser Übergangslösung einzubringen.

6.4 Elektronische Rechnungsstellung der Spitäler an den Kanton

Seit der Einführung der neuen Spitalfinanzierung bezahlen die Kantone im KVG-Bereich einen Anteil der stationären Spitalrechnungen. Der Kanton erhält deshalb für seine gesamte Wohnbevölkerung Rechnungen für die stationären Spitalbehandlungen. Weil die stationären Spitalbehandlungen im DRG-Abrechnungsverfahren in Rechnung gestellt werden und dieses diagnosebasiert ist, erhält der Kanton mit der in der Rechnung aufgeführten Fallgruppennummer auch Hinweise auf die Erkrankung und somit sehr viele sensible Informationen. Die IDSB wurde im Zusammenhang mit der elektronischen Übermittlung der Rechnungsdaten vom Spital an den Kanton und der Rechnungsprüfung durch den Kanton beratend beigezogen. Wichtig war der IDSB einerseits, dass nur die Daten übermittelt werden, welche für die Rechnungsprüfung erforderlich sind und andererseits, dass die Daten innerhalb des Kantons vor missbräuchlicher Datenbearbeitung geschützt werden. Zurzeit werden keine ICD-10 Diagnosecodes übermittelt.

7. Kontrollen

Neben verschiedenen kleineren Kontrollarbeiten, wie sie im Zusammenhang mit der Behandlung von Beschwerden über Datenschutzverletzungen routinemässig anfallen, hat die IDSB im Berichtsjahr eine vertiefte Kontrolle durchgeführt.

7.1 Kontrolle beim Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV)

Die Kontrolle erfolgte aufgrund wiederholter Beschwerden einer Person, welche Dienstleistungen des RAV in Anspruch nahm. Nach Rücksprache mit der betroffenen Person führte die IDSB in den Räumlichkeiten des RAV eine Kontrolle durch und prüfte die Datenbearbeitung am Beispiel der konkreten Dossierführung zu dieser Person. Sie nahm Einblick in die Einträge im Informationssystem AVAM und im Informations-Subsystem AVAM-DMS. Zur stichprobenartigen Kontrolle liess sich die IDSB rund 50 Seiten ausdrucken, um diese später genauer zu prüfen. Sie konnte im Bereich, den sie in ihrer Zuständigkeit prüfen konnte, keine Datenschutzverletzungen feststellen. Es wurden nur Informationen in den Datenbanken gespeichert, die zur Erfüllung der

gesetzlichen Aufgaben erforderlich waren und es wurde glaubwürdig dargelegt, dass Dritten weder schriftlich noch mündlich Daten übermittelt worden waren, es sei denn, diese verfügten über einen AVAM-Zugriff oder es lag eine entsprechende Ermächtigung des Verwaltungskunden vor. Am Beispiel der Kontrolle beim RAV zeigte sich aber, dass die Anwendbarkeit der einschlägigen Datenschutzbestimmungen (InfoDG oder Bundesgesetz über den Datenschutz, DSG, SR 235.1) und die Zuständigkeit des jeweiligen Datenschutzbeauftragten (IDSB oder EDÖB) bei kantonalen Behörden, welche Bundesgesetze umsetzen und mit Datensammlungen des Bundes arbeiten, nicht immer offensichtlich und für Laien kaum nachvollziehbar ist. Für die Organisation und den Betrieb des Informationssystems AVAM inklusive der Gewährung der Zugriffsrechte und der Einhaltung der entsprechenden datenschutzrechtlichen Bestimmungen ist das DSG anwendbar. Allfällige Missstände diesbezüglich müssen beim EDÖB gerügt werden.

8. Zusammenarbeit mit anderen Datenschutzstellen

Auch im Berichtsjahr wurde der Kontakt zum Verein „privatim – Die schweizerischen Datenschutzbeauftragten“ weitergepflegt. Wichtige Themen, die alle Kantone betreffen, wurden gemeinsam und somit effizienter bearbeitet. Sehr geschätzt wurde die Ausbildung, welche privatim im Berichtsjahr zum zweiten Mal für Mitarbeitende der Datenschutzstellen durchführte.

Im Bereich Schengen ist die Zusammenarbeit zwischen dem EDÖB und den kantonalen Datenschutzstellen gesetzlich vorgesehen. Zu diesem Zweck wurde die „Koordinationsgruppe der schweizerischen Datenschutzbehörden im Rahmen der Umsetzung des Schengen-Assoziierungsabkommens“ gegründet. Die IDSB nahm an der Frühlings- und Herbstsitzung dieser Koordinationsgruppe teil.

Im Berichtsjahr konnte sich die IDSB den Treffen der Datenschutzbeauftragten, welche im Bereich des Öffentlichkeitsprinzips Schlichtungsverfahren durchführen, anschliessen. Auch dieser Erfahrungsaustausch erwies sich als äusserst fruchtbar.

9. Personalbestand / Rechnung

9.1 Personalbestand

Im Berichtsjahr kam es zu keinen Personalmutationen. Die gesetzlichen Aufgaben (vgl. Kapitel 1) wurden von der IDSB (Stellenpensum von 80%), ihrer Stellvertreterin (Stellenpensum von 70 %) sowie von zwei weiteren Personen mit einem Stellenpensum von je 20% erledigt. Total standen der IDSB somit 190 % Stellenprozente zur Verfügung (inklusive Sekretariat).

9.2 Rechnung 2012

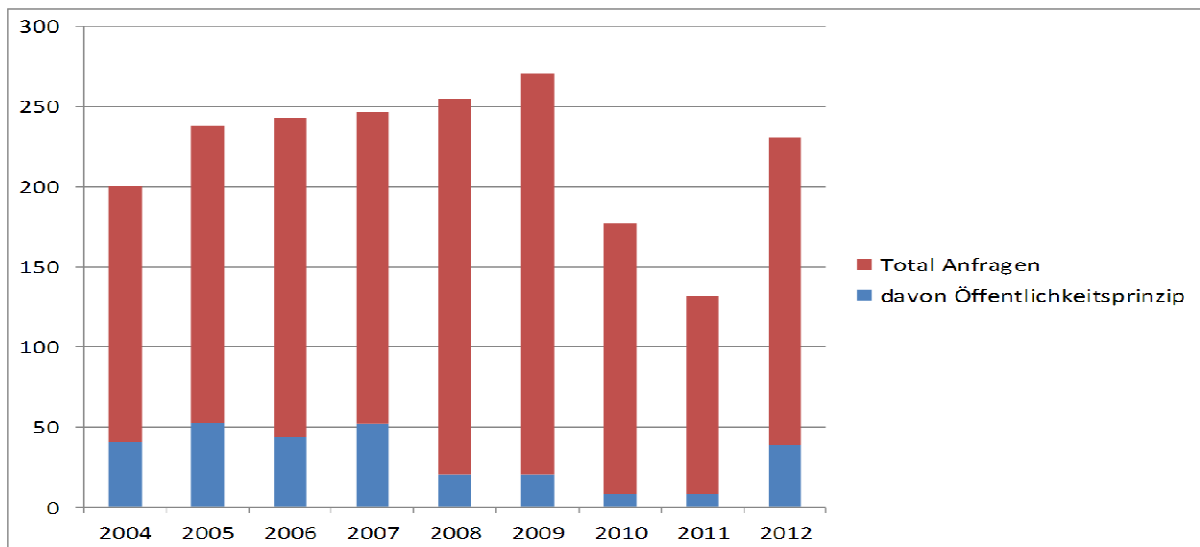
Das Budget und die Rechnung der Beauftragten werden im Rahmen des Globalbudgets der Staatskanzlei als eigene Produktgruppe ausgewiesen. Die ausgewiesenen Kosten von Fr. 360'000 lagen rund 5 % unter den budgetierten Kosten von Fr. 380'000.-. Bei den Kosten handelt es sich um Vollkosten (Lohnbruttokosten inkl. Sozialbeiträge Arbeitgeber, Raumkosten, EDV, Telefon, Kopier-/Druckkosten etc.). Darin enthalten waren interne Verrechnungen in der Höhe von rund Fr. 71'000.- für Raumkosten, EDV, Telefon usw. Diese Verrechnungen erfolgten nach kantonsinternen Schlüsseln.

10. Statistische Auswertungen

Die statistischen Auswertungen unter Kapitel 10.1 beziehen sich ausschliesslich auf die Beratungstätigkeit. Die Beratung entsprach im Berichtsjahr rund 60% aller Tätigkeiten. Für die anderen Tätigkeiten macht eine statistische Auswertung der Geschäftszahlen wenig Sinn, weil die entsprechenden Geschäftszahlen zu klein sind. Die Verteilung der gesamten Arbeitszeit auf die verschiedenen Tätigkeitsfelder wird in Kapitel 10.2 ausgewiesen.

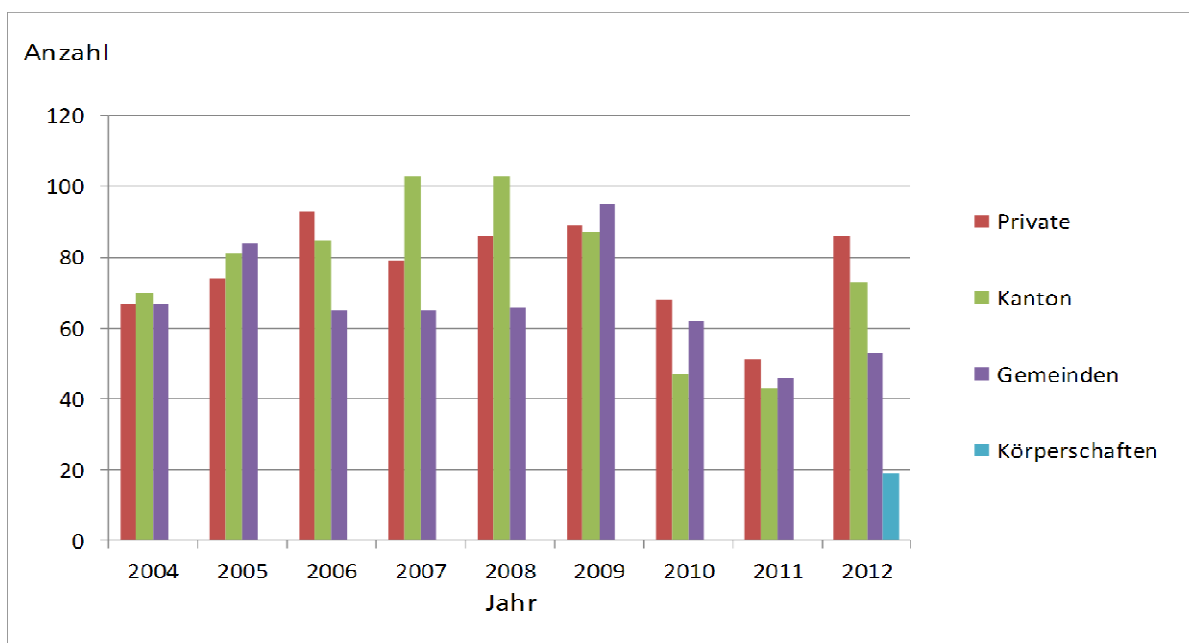
10.1 Beratung

10.1.1 Zahl der Anfragen



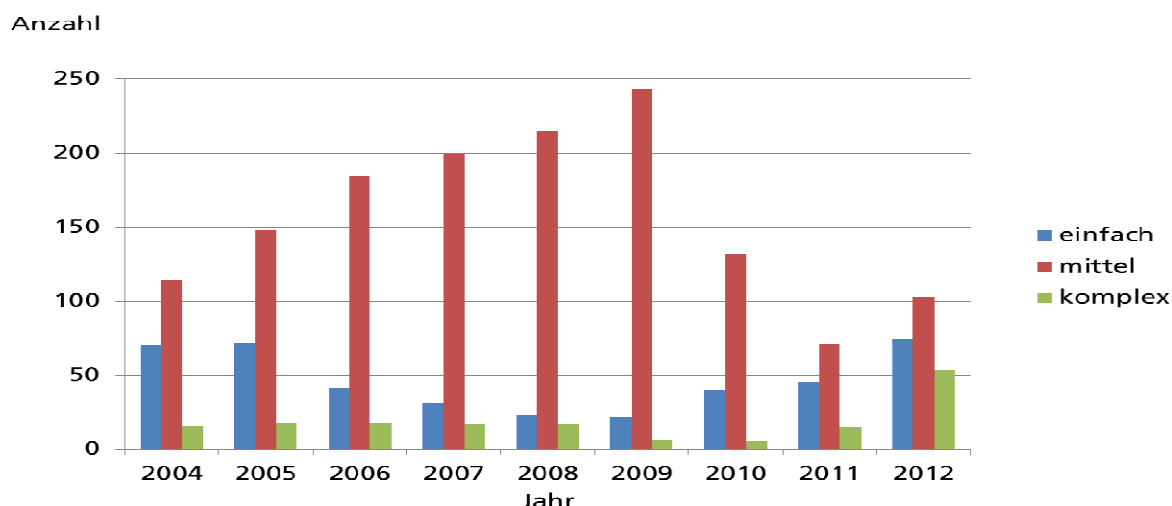
Im Berichtsjahr stieg die Anzahl der Anfragen gegenüber den beiden Vorjahren markant an. Die Steigerung betrug 75 % gegenüber dem Vorjahr. Sie erreichte den hohen Stand der Anfangsjahre, wobei die Komplexität zunahm (vgl. Kapitel 10.1.3). Es wurden total 231 Anfragen beantwortet (gegenüber 132 Anfragen im Vorjahr). 39 Anfragen betrafen das Öffentlichkeitsprinzip (8 im Vorjahr). Im Gegensatz zu den letzten vier Jahren wurden wieder mehr Anfragen zum Öffentlichkeitsprinzip gestellt. Möglicherweise ist dies darauf zurückzuführen, dass das Öffentlichkeitsprinzip in der Zwischenzeit auch in anderen Kantonen eingeführt worden ist und somit an Beachtung gewonnen hat. Die IDSB geht davon aus, dass die Bedeutung des Öffentlichkeitsprinzips in Zukunft noch zunehmen wird.

10.1.2 Anfragen gegliedert nach Anfrager



Diese Statistik gliedert die Geschäfte nach den Anfragern. Wie schon in den Vorjahren wurden auch im Berichtsjahr fast zwei Drittel aller Anfragen von Behörden gestellt (Behörden: 145 / Private: 86). Die Behörden schätzen es, dass sie insbesondere bei komplexeren Fragestellungen auf das Fachwissen der IDSB zurückgreifen können. In der Statistik sind die Anfragen der öffentlichen Körperschaften und Anstalten und der Einrichtungen mit einem Leistungsauftrag ab 2012 in einer eigenen Säule ausgewiesen; bis 2011 sind diese Anfragen bei den Anfragen des Kantons mitenthalten.

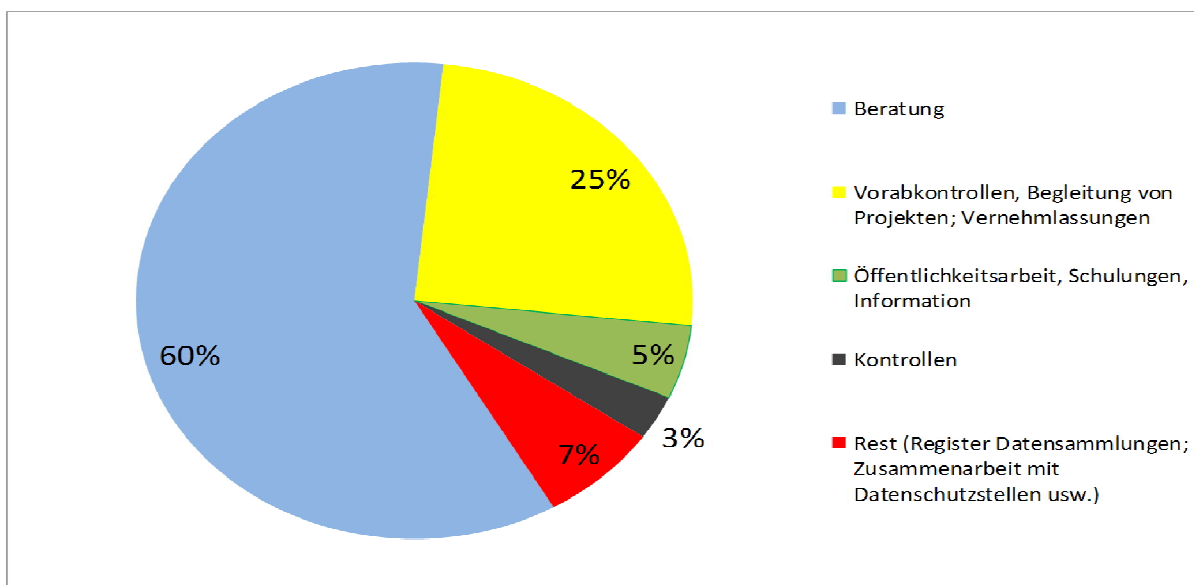
10.1.3 Anfragen gegliedert nach Komplexität



Die in Kapitel 10.1.1 ausgewiesene Zahl der Anfragen ist wenig aufschlussreich. Bei den Anfragen kann es sich sowohl um einfache Routineanfragen handeln, welche in kurzer Zeit erledigt werden können, als auch um komplexe Geschäfte oder Grundsatzfragen, welche einen grösseren Erledigungsaufwand erfordern. Deshalb werden die Anfragen in dieser Grafik in drei Kategorien ausgewiesen. Unter „einfache Anfragen“ werden die Anfragen erfasst, welche innerhalb einer Stunde erledigt werden können. Als „komplexe Anfragen“ werden die Anfragen verbucht,

deren Erledigung mehr als einen Tag benötigen. Alle anderen Anfragen werden bei „mittel“ gezählt. Die Zahl der komplexen Anfragen stieg stark an.

10.2 Verteilung der gesamten Arbeitszeit auf die verschiedenen Aufgaben



Die IDSB betreibt absichtlich keinen grossen Erfassungsaufwand, um die Verteilung der Arbeitszeit detailliert auswerten zu können. Die nachfolgende Grafik basiert auf der Einschätzung der IDSB und beinhaltet möglicherweise eine gewisse Unschärfe. In Bezug auf die Hauptaussage, wie die Ressourcen grundsätzlich eingesetzt werden, ist sie aber genügend aussagekräftig. Anders als in den Vorjahren wird nur die direkt für die Aufgabenerfüllung aufgewendete Arbeitszeit ausgewiesen. Der administrative Aufwand (Sekretariats- und Archivierungsaufwand, usw.) wird in dieser Grafik nicht dargestellt.

Judith Petermann Büttler, Dr. iur.
Beauftragte für Information und Datenschutz

Verzeichnis der häufigsten Abkürzungen

Abs.	Absatz
BGS	Bereinigte Gesetzessammlung (Kanton Solothurn)
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
IDSB	Beauftragte für Information und Datenschutz (Kanton Solothurn)
InfoDG	Informations- und Datenschutzgesetz (Kanton Solothurn)
i.S.v.	im Sinne von
SR	Systematische Rechtssammlung (des Bundes)
vgl.	vergleiche