



**Interpellation von Daniel Stadlin
betreffend Austausch personenbezogener Daten innerhalb der kantonalen Verwaltung
und zwischen Kantons- und Gemeindebehörden**
(Vorlage Nr. 3293.1 - 16700)

Antwort des Regierungsrats
vom 11. Januar 2022

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Kantonsrat Daniel Stadlin hat am 31. August 2021 eine Interpellation betreffend Austausch personenbezogener Daten innerhalb der kantonalen Verwaltung und zwischen Kantons- und Gemeindebehörden eingereicht. Der Kantonsrat hat die Interpellation am 30. September 2021 dem Regierungsrat zur Beantwortung überweisen. Der Regierungsrat nimmt zu den Fragen des Interpellanten wie folgt Stellung:

A. Beantwortung der Fragen

1. Kanton

Frage 1.1: Die öffentlichen Aufgaben sind heutzutage sehr vielschichtig und die den staatlichen Stellen verfügbaren Informationen derart umfangreich, dass es sehr schwierig ist, die Bedeutung einer Information für die Aufgabenerfüllung aller Behörden in jedem Fall zu erkennen. Wie geht der Regierungsrat grundsätzlich mit dieser Problematik um?

Kantonale oder gemeindliche Behörden dürfen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben Personendaten beziehen bzw. bekanntgeben, sofern der Datenbezug oder die Datenbekanntgabe gesetzlich vorgesehen oder gemäss der Verordnung über das Bewilligungsverfahren für den elektronischen Datenaustausch (Online-Verordnung) vom 24. Juni 2008 (BGS 157.22) bewilligt worden ist.

Da es sich bei den von den kantonalen und gemeindlichen Behörden zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben um Daueraufgaben handelt, erfolgt der Datenbezug und die Datenbekanntgabe regelmässig in Form des elektronischen Abrufverfahrens, wobei die zugriffsberechtigten Organe und die Daten auf die zugegriffen werden darf in den entsprechenden Fachanwendungen hinterlegt sind. Im Rahmen dieses Verfahrens können Personendaten z. B. in Form von Einzelabfragen über eine Benutzeroberfläche (Webportal, Graphical User Interface) bezogen oder bekannt gegeben werden. Darüber hinaus können Daten mittels Webservice, d. h. Diensten, die einen direkten Datenabgleich mit einer Fachanwendung ermöglichen, zur Verfügung gestellt werden. Und schliesslich können auch Datenauszüge zur Verfügung gestellt werden, welche periodisch im Dauerauftrag aufbereitet und als Export-Dateien bezogen bzw. geliefert werden.

Das Problem, dass die Bedeutung einer Information für die Aufgabenerfüllung einer Behörde nicht erkennbar ist, stellt sich im Normalfall des elektronischen Abrufverfahrens daher nicht. Erfolgen Begehren um Bekanntgabe von Daten schriftlich oder telefonisch, liegt es in der Verantwortung des jeweiligen Organs zu prüfen, ob eine genügende gesetzliche Grundlage für die Bekanntgabe der jeweiligen Personendaten oder eine Einwilligung der betroffenen Person im

Sinne von § 5 des Datenschutzgesetzes (DSG) vom 28. September 2000 (BGS 157.1) besteht. Die Bedeutung einer Information für die Aufgabenerfüllung einer Behörde wird dabei in aller Regel erkannt und wichtige Informationen werden an die zuständigen Behörden weitergeleitet.

Frage 1.2: Wie ist der Datenaustausch innerhalb der Verwaltung geregelt und gibt es dazu ein detailliertes und auch für Nichtjuristen verständliches Regelwerk?

Das verfassungsmässige Legalitätsprinzip verlangt, dass die gesamte Verwaltungstätigkeit nur aufgrund und nach Massgabe generell abstrakter Rechtsnormen ausgeübt werden darf, die genügend bestimmt sind (Art. 5 Abs. 1 BV). Der Datenaustausch innerhalb der Verwaltung ist in erster Linie im DSG sowie in der Verordnung über die Informationssicherheit von Personendaten (VIP) vom 16. Januar 2007 (BGS 157.12) geregelt. Das Datenschutzgesetz des Kantons Zug ist ein Rahmen- bzw. Querschnittsgesetz, das als solches nur die Grundsätze und Prinzipien für Datenbearbeitungen aufstellt. Für die materielle Regelung von Datenbearbeitungen sind immer auch die jeweiligen Spezialgesetzgebungen auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene massgebend (z. B. Steuer-, Sozial-, Gesundheits-, Polizei- oder Personalrecht).

Die Voraussetzungen für den Bezug und die Bekanntgaben von Personendaten und besonders schützenswerten Personendaten durch kantonale und gemeindliche Behörden sind in § 5 DSG wie folgt geregelt:

§ 5 Voraussetzungen für das Bearbeiten von Personendaten

¹ Die Organe dürfen Personendaten bearbeiten, sofern

- a) eine gesetzliche Grundlage dafür besteht oder
- b) es für eine in einer gesetzlichen Grundlage umschriebene Aufgabe unentbehrlich ist oder
- c) die betroffene Person im Einzelfall ausdrücklich eingewilligt oder ihre Personendaten allgemein zugänglich gemacht und eine Bearbeitung nicht ausdrücklich untersagt hat.

² Die Organe dürfen besonders schützenswerte Personendaten bearbeiten oder ein Profiling vornehmen, sofern

- a) ein formelles Gesetz es ausdrücklich vorsieht oder
- b) es für eine in einem formellen Gesetz umschriebene Aufgabe offensichtlich unentbehrlich ist oder
- c) die betroffene Person im Einzelfall ausdrücklich eingewilligt oder ihre Personendaten allgemein zugänglich gemacht und eine Bearbeitung nicht ausdrücklich untersagt hat.

Gemäss § 5 DSG ist bei der Datenbearbeitung zwischen «normal schützenswerten» Personendaten (Abs. 1) einerseits und «besonders schützenswerten» Daten sowie dem «Profiling» (Abs. 2) andererseits zu unterscheiden. An die zweite Kategorie werden wesentlich strengere Anforderungen an das Bearbeiten gestellt. So genügt bei «normal schützenswerten» Personendaten eine Verordnung als gesetzliche Grundlage, während bei «besonders schützenswerten Personendaten» ein referendumspflichtiges Gesetz (= formelles Gesetz) erforderlich ist.

Ist eine Datenbearbeitung im Gesetz zwar nicht detailliert bzw. ausdrücklich geregelt, aber für eine in einer gesetzlichen Grundlage umschriebene Aufgabe unentbehrlich (Abs. 1 Bst. b) bzw. offensichtlich unentbehrlich (Abs. 2 Bst. b), so braucht es für den elektronischen Zugriff auf die benötigten Daten ein bewilligtes Online-Gesuch gemäss Online-Verordnung. Zu beachten ist, dass die in § 5 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 Bst. c erwähnten Voraussetzungen nur

ausnahmsweise als Rechtfertigungsgründe für Datenbearbeitungen herangezogen werden können, da sie grundsätzlich zum Legalitätsprinzip im Widerspruch stehen.

Was unter «Personendaten», «besonders schützenswerte Personendaten» und Profiling zu verstehen ist, ist in § 2 Abs. 1 DSG wie folgt geregelt:

§ 2 Begriffe

1

- a) Personendaten sind alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person beziehen.
- b) Besonders schützenswerte Personendaten sind alle Angaben über die religiösen, weltanschaulichen, politischen und berufspolitischen Ansichten oder Tätigkeiten, die Intimsphäre, die Gesundheit, die ethnische Zugehörigkeit, Massnahmen der sozialen Hilfe sowie administrative und strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen. Ebenso fallen darunter biometrische Daten, die mittels technischer Verfahren die eindeutige Identifizierung einer natürlichen Person erlauben, sowie genetische Daten.
- b1) Profiling ist jede, insbesondere automatisierte, Auswertung von Daten oder Personendaten, um wesentliche persönliche Merkmale zu analysieren oder Entwicklungen vorherzusagen, namentlich bezüglich Arbeitsleistung, politischer Meinungsbildung, wirtschaftlicher Lage, Gesundheit, Intimsphäre oder Mobilität.

Weitere Spezialfälle der Datenbearbeitung sind in den §§ 5a, 5b und 5c DSG geregelt:

Im Kanton Zug fehlt ein verständliches Regelwerk insofern, als noch nicht für alle Datenbearbeitungen eine explizite, gesetzliche Grundlage besteht, aus der klar hervorgeht, welche Verwaltungsstelle, zu welchem Zweck, in welchem Verfahren, Personendaten bekanntgeben oder beziehen kann bzw. muss. Häufig enthalten die Rechtsgrundlagen nur eine allgemeine Umschreibung der zu erfüllenden öffentlichen Aufgabe, sodass für Bearbeitung von Daten ein bewilligtes Online-Gesuch gemäss Online-Verordnung oder im Rahmen der Amtshilfe eine Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe und dem privaten Geheimhaltungsinteresse erforderlich ist. Bezüglich der zentralen Datendrehscheibe des Kantons, den kantonalen Personenregistern, werden die mittels Online-Gesuchen erteilten Zugriffsberechtigungen aus Transparenzgründen künftig auf der Website des Kantons publiziert. Die entsprechende Änderung der Verordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (Verordnung zum EG RHG) vom 3. Mai 2009 (BGS 251.12) wird im Laufe des Jahres 2022 in Kraft treten.

Frage 1.3: Können in Anbetracht der heutigen Rechtslage und Komplexität des Datenschutzrechts, alle benötigten Daten amtsübergreifend ausgetauscht werden?

Dort wo eine genügende gesetzliche Grundlage im Sinne von § 5 DSG bzw. ein bewilligtes Online-Gesuch gemäss Online-Verordnung besteht, ist ein Datenaustausch ohne weiteres möglich. Die Direktion des Innern arbeitet derzeit daran, im Rahmen diverser Gesetzesrevisionen die Grundlagen für den behördlichen Datenaustausch zu schaffen. Dadurch kann langfristig – sobald die betreffenden Spezialgesetze im Kanton Zug entsprechende Bestimmungen enthalten – auch die Online-Verordnung betreffend den elektronischen Datenaustausch abgelöst werden. Diesbezüglich hat die Direktion des Innern vor rund einem Jahr bei den Gemeinden mit Blick auf eine mögliche Revision des Gemeindegesetzes eine Bedarfserhebung durchgeführt.

Aufgrund der Vielschichtigkeit der kantonalen Aufgaben dürfte ein allgemeines Regelwerk aber kaum möglich sein. Dies gilt umso mehr, als überlagernde bundesrechtliche Normen zu berücksichtigen sind und gemäss dem im Verwaltungsrecht allgemeingültigen Verhältnismässigkeitsprinzip nur diejenigen Daten bekanntgegeben bzw. bezogen werden dürfen, die für die Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe erforderlich sind.

Frage 1.4: In welchen Bereichen wird der verwaltungsinterne Austausch von Daten durch Datenschutzvorschriften verunmöglicht, respektive eingeschränkt?

In den letzten Jahren sind die Anforderungen an den Datenschutz und die Informationssicherheit kontinuierlich gestiegen. Seit der Revision des DSG im Jahre 2020 muss ein kantonales oder gemeindliches Organ, das beabsichtigt, Daten einer grösseren Anzahl betroffener Personen mit elektronischen Mitteln zu bearbeiten oder eine solche Bearbeitung wesentlich zu ändern, eine umfassende Datenschutz-Folgenabschätzung (DSFA) erstellen (§§ 7b und 19a Abs. 2 DSG i.V.m. § 5a VIP). Diese DSFA muss zusätzlich zur Schaffung der erforderlichen gesetzlichen Grundlagen bzw. vor Einreichung eines Online-Gesuchs durchgeführt werden und umfasst gemäss Vorgaben der Datenschutzstelle:

- eine Schutzbedarfsanalyse,
- eine Rechtsgrundlagenanalyse,
- eine Risikoanalyse und -bewertung und
- in bestimmten Fällen ein Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept (ISDS-Konzept).

Das Erstellen dieser DSFA ist wegen der hohen rechtlichen, technischen und organisatorischen Anforderungen ohne Beizug von Fachpersonen nicht mehr möglich (siehe <https://www.zg.ch/behoerden/datenschutzstelle/services/datenschutz-folgenabschaetzung>). Diese hohen Hürden machen Digitalisierungsprojekte ausserordentlich anspruchsvoll, führen zu Verzögerungen, hohen Kosten und im schlimmsten Fall dazu, dass an sich sinnvolle Projekte nicht in Angriff genommen werden.

Um die Herausforderungen bewältigen zu können, die mit der zunehmenden Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung auf allen Staatsebenen einhergehen, braucht es pragmatisches Handeln mit Augenmass. Der Datenaustausch bildet die Grundlage für die durchgängig digitale Prozessabwicklung innerhalb der Verwaltung und ist damit Voraussetzung für die Realisierung von elektronischen Angeboten für Bevölkerung und Wirtschaft. Die Bevölkerung und die Wirtschaft erwarten, dass die Verwaltungsstellen im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung die vorhandenen Daten austauschen, um die Aufgabenerfüllung so effizient und effektiv wie möglich vornehmen zu können. Dazu braucht es nebst gesetzlichen Grundlagen auch eine Datenschutzstelle, die auf Maximalforderungen verzichtet, Verständnis für die Bedürfnisse der Verwaltung zeigt und mithilft, verhältnismässige und gangbare Lösungen zu finden.

Frage 1.5: Könnte eine latente Angst, im Datenschutz das Amts- oder Berufsgeheimnis zu verletzen, zu unnötigen Behinderungen führen und wenn ja, wie wird dem entgegen gewirkt?

Die Anwendungs-, Schutz- und Geltungsbereiche von Datenschutz, Amts- und Berufsgeheimnis oder weiterer spezifischer Geheimhaltungspflichten (z. B. Steuergeheimnis) sind nicht kongruent und auch die Konsequenzen bei einer Verletzung sind andere. Für Mitarbeitende kann die Verletzung personalrechtliche Konsequenzen zur Folge haben, die je nach Schwere von einer förmlichen Erteilung eines Verweises bis hin zu einer Kündigung reichen können (§ 10 des

Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals [Personalgesetz; PG] vom 1. September 1994; BGS 154.21). Die vorsätzliche Verletzung von datenschutzrechtlichen Bestimmungen wird darüber hinaus mit Busse bestraft (§ 24 DSG) und die Verletzung des Amts- und Berufsgeheimnisses mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe (Art. 320 und 321 Strafgesetzbuch; SR 311.0). Die Frage, ob eine latente Gefahr, datenschutzrechtliche Bestimmungen oder das Amts- oder Berufsgeheimnis zu verletzen den Datenaustausch behindert, muss daher mit Ja beantwortet werden.

Diesem Umstand wird durch Schulung und Sensibilisierung der Mitarbeitenden entgegengewirkt, welche diese zur rechtmässigen Datenbearbeitung – wozu auch der Datenbezug und die Datenbekanntgabe – gehören, befähigen soll. Diese Massnahmen finden auf verschiedenen Ebenen statt:

- Im Rahmen des obligatorischen Einführungskurses für neue Mitarbeitende «Die Verwaltung kennen lernen»
Bei diesem Anlass werden die neuen Mitarbeitenden einerseits auf die Bedeutung des Amtsgeheimnisses und andererseits auf die Bedeutung des Datenschutzes hingewiesen. Die Datenschutzbeauftragte macht die neuen Mitarbeitenden gemäss ihrem gesetzlichen Auftrag mit den massgeblichen Grundlagen der Datenschutzgesetzgebung im Kanton Zug vertraut und erklärt ihnen insbesondere die Prinzipien der Datenbearbeitung (Gesetzmässigkeit, Zweckbindung, Verhältnismässigkeit, Richtigkeit, Transparenz und Datensicherheit).
- Im Rahmen der täglichen Arbeit
Wie bereits erwähnt ist das Datenschutzgesetz des Kantons Zug ein Rahmen- bzw. Querschnittsgesetz, das als solches nur die Grundsätze und Prinzipien für Datenbearbeitungen aufstellt. Für die materielle Regelung von Datenbearbeitungen sind immer auch die jeweiligen Spezialgesetzgebungen auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene massgebend (wie z. B. Steuer-, Sozial-, Gesundheits-, Polizei- oder Personalgesetzgebungen). Die vorgesetzten Stellen haben dafür besorgt zu sein, dass die Mitarbeitenden nicht nur die für ihr Fachgebiet relevanten Spezialgesetzgebungen kennen, sondern auch diesbezügliche datenschutzrechtliche Hilfsmittel wie z. B. der von der Datenschutzstelle gemeinsam mit der Direktion für Bildung und Kultur erarbeitete Datenschutz-Leitfaden für die gemeindlichen Schulen.

2. Einwohner- und Bürgergemeinden

Frage 2.1: Wie wird der Transfer von Daten mit den Einwohner- und Bürgergemeinden geregelt?

Technisch gesehen erfolgt der Transfer bzw. der elektronische Abgleich von Personendaten zwischen Kanton und den Einwohnergemeinden über die beim Kanton betriebene Querschnittsanwendung «GERES» (kantonale Personenregister). Nebst Schnittstellen zu den kantonalen Personenregistern bestehen auch Schnittstellen zu anderen kantonalen Anwendungen. Zudem bestehen Schnittstellen zwischen der Anwendung der Einwohnerkontrollen «innosolv city» (gemeindliche Personenregister) und verschiedenen Organen der Einwohner- und Bürgergemeinden.

Frage 2.2: Erhalten die Einwohner- und Bürgergemeinden immer die von ihnen benötigten Daten?

Für die gemeindlichen Behörden gelten die gleichen Voraussetzungen für den Datenbezug und die Datenbekanntgabe wie für die kantonalen Behörden. Diesbezüglich kann auf die Antworten zu den Fragen 1.1, 1.2 und 1.3 verwiesen werden.

Frage 2.3: Gibt es unter dem Aspekt des Datenschutzes Unsicherheiten bei der Zusammenarbeit der kantonalen Verwaltung mit den Einwohner- und Bürgergemeinden?

Unsicherheiten entstehen u. a. durch die steigende Regelungsdichte, die es für die rechtsanwendenden Verwaltungsmitarbeitenden zunehmend schwieriger machen, sich zurechtzufinden (stärkere Verflechtung von eidgenössischem, kantonalen und gemeindlichem Recht), Rechtsgrundlagen, die bloss eine allgemeine Umschreibung der zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben enthalten oder durch Bestimmungen, die schwierige Interessenabwägungen zwischen öffentlichen und privaten Interessen erfordern. Derartigen Unsicherheiten kann jedoch durch entsprechende Schulung, Leitfäden, durch die Inanspruchnahme von Unterstützungs- und Beratungsleistungen der Datenschutzstelle (<https://www.zg.ch/behoerden/datenschutzstelle/services>) und nicht zuletzt durch die Schaffung klar und transparent formulierter gesetzlicher Grundlagen oder die Stellung der erforderlichen Online-Gesuche begegnet werden.

B. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 11. Januar 2022

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Der Landschreiber: Tobias Moser