



Vorlage an den Landrat

**Gesetz über die Information und den Datenschutz (Informations- und
Datenschutzgesetz) und Änderung der §§ 55 und 56 Kantonsverfassung**
[Partnerschaftliches Geschäft]

Vom

Zusammenfassung.....	2
A. Ausgangslage.....	3
1. Postulat «Für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips» (Nr. 2001-163).....	3
2. Partnerschaftliche Ausarbeitung eines neuen Informationsgesetzes mit dem Kanton Basel-Stadt.....	4
3. Kombination von Informations- und Datenschutzgesetz.....	4
B. Vom traditionellen Geheimhaltungsgrundsatz zum Öffentlichkeitsprinzip	5
1. Bisher: Geheimhaltungsgrundsatz mit Öffentlichkeitsvorbehalt.....	5
2. Künftig: Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt	6
3. Weite Verbreitung des Öffentlichkeitsprinzips.....	7
C. Verhältnis zwischen Öffentlichkeitsprinzip und Datenschutz	8
1. Überschneidungen	8
2. Gesamtsicht: Information und Informationsprozess im Mittelpunkt	8
3. Anpassung des Datenschutzrechts an die technologische Entwicklung	9
D. Entwurf einer Revision der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft.....	9
E. Entwurf eines Gesetzes über die Information und den Datenschutz (Informations- und Datenschutzgesetz).....	10
1. Gliederung des Gesetzesentwurfs	10
2. Eckpunkte des Gesetzesentwurfs	11
3. Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen.....	14
A. Allgemeine Bestimmungen.....	14
B. Allgemeine Grundsätze für den Umgang mit Informationen	17
C. Besondere Grundsätze für den Umgang mit Personendaten	19
D. Bekanntgabe von Informationen	23
E. Informationszugangsrecht und weitere Rechtsansprüche	27
F. Gemeinsame Bestimmungen für Bekanntgabe von und Zugang zu Informationen	29
G. Verfahren auf Zugang zu Informationen	34
H. Die oder der Informationszugangs- und Datenschutzbeauftragte	39
I. Strafbestimmungen	44
J. Änderung und Aufhebung bisherigen Rechts	44
K. Schlussbestimmungen	46
F. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens.....	47
G. Finanzielle und personelle Auswirkungen	48
H. Regulierungsfolgenabschätzung	48
I. Anträge an den Landrat.....	49

Zusammenfassung

Bisher gilt für die Behörden von Kanton und Gemeinden der Geheimhaltungsgrundsatz. Nur ausnahmsweise gibt das Verfassungs- und Gesetzesrecht einen Anspruch auf Zugang zu Informationen. Es liegt weitgehend im Ermessen der Behörden, ob und wie weit sie Informationen über ihre Tätigkeit zugänglich machen. Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips bringt den Wechsel vom traditionellen Geheimhaltungsgrundsatz neu zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt.

Die Kantone beider Basel arbeiteten gemeinsam eine gesetzliche Regelung aus. Es würde kaum verstanden, wenn auf derart kleinem Raum grundsätzlich unterschiedliche Regelungen für den Zugang zu Informationen gelten würden. Weil Datenschutz und Öffentlichkeitsprinzip beide das Thema Informationszugang und -nichtzugang behandeln und auch Personendaten Informationen sind, wird ein kombiniertes Informations- und Datenschutzgesetz vorgeschlagen, das Information und Informationsbearbeitung in den Mittelpunkt stellt. Das ermöglicht auch die lückenlose Abstimmung der beiden Regelungsbereiche aufeinander.

Das Gesetz regelt den Umgang der öffentlichen Organe mit Informationen im Allgemeinen und – als Unterfall – mit Personendaten im Besonderen. Es bezweckt einerseits, das Handeln der öffentlichen Organe transparent zu gestalten und so die freie Meinungsbildung und die Wahrnehmung der demokratischen Rechte zu fördern (Öffentlichkeitsprinzip). Andererseits schützt das Gesetz die Grundrechte von Personen, über welche die öffentlichen Organe Personendaten bearbeiten (Datenschutz).

Das geltende Datenschutzrecht wird weitgehend unverändert übernommen. Ergänzt wird es um die Regelung von Online-Zugriffen sowie mit dem Prinzip der Datenvermeidung und Datensparsamkeit bei IT-Systemen. Neu ist der «Informationsteil»: Neben der schon bestehenden Verpflichtung der Behörden zur (pro-)aktiven Informationstätigkeit wird neu jeder Person ein durchsetzbarer Anspruch auf Zugang zu den bei den öffentlichen Organen vorhandenen Informationen eingeräumt. Das Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen besteht, ohne dass besondere Interessen geltend gemacht werden müssen. Der Informationszugang muss aber zum Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden können. Überwiegende öffentliche Interessen liegen etwa vor, wenn durch eine vorzeitige Bekanntgabe amtlicher Informationen die freie Meinungs- und Willensbildung einer Behörde beeinträchtigt oder durch den Zugang zu amtlichen Informationen die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet würde. Der Zugang zu Personendaten wird nur in anonymisierter Form gewährt, denn das Ziel ist transparentes Verwaltungshandeln und nicht die gläserne Bürgerin oder der gläserne Bürger. Auch weitere überwiegende private Interessen (zum Beispiel Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse) führen zur Einschränkung des Zugangs. Spezialgesetzliche Geheimnisse (zum Beispiel das Steuergeheimnis) bleiben weiterhin ausdrücklich vorbehalten.

Das Verfahren auf Zugang zu amtlichen Informationen ist einfach, rasch und grundsätzlich kostenlos. Für besonderen Aufwand (beispielsweise umfangreiche Anonymisierung von Informationen) sowie für die Abgabe von Fotokopien und anderen Datenträgern wird eine Gebühr erhoben. Zieht ein öffentliches Organ in Betracht, den Zugang zu Informationen nicht oder nicht im beantragten Umfang zu gewähren oder ihn entgegen den ablehnenden Stellungnahmen von betroffenen Drittpersonen zu gewähren, können sich die gesuchstellende Person oder die betroffene Drittperson an die oder den Informations- und Datenschutzbeauftragten von der unabhängigen Aufsichts- und Schlichtungsstelle wenden. Dieser werden die Kontroll-, Beratungs- und Schlichtungsfunktion sowohl hinsichtlich des Informationszugangs als auch des Datenschutzes übertragen, womit sich wertvolle Synergien nutzen lassen. Kommt im dortigen Schlichtungsverfahren keine Einigung zustande, wird auf Verlangen eine beschwerdefähige Verfügung erlassen.

In den Kantonen, die das Öffentlichkeitsprinzip bereits kennen, hatte der Vollzug keine nennenswerte Mehrbelastung mit entsprechenden Mehrkosten zur Folge. Da in unserem Kanton bereits heute eine offene Informationspolitik und Auskunftstätigkeit betrieben wird, kann davon ausgegangen werden, dass die Entwicklung auch hier ähnlich verlaufen wird.

A. Ausgangslage

1. Postulat «Für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips» (Nr. 2001-163)

Am 10. Januar 2002 überwies der Landrat das erwähnte Postulat von Remo Franz an den Regierungsrat und lud ihn ein, in unserem Kanton das Öffentlichkeitsprinzip einzuführen. In seiner Vorstossbegründung führte der Postulant Folgendes an:

Im Kanton Solothurn gilt ab dem 1. Juli 2001 das Öffentlichkeitsprinzip. Eine gleiche Lösung kennt auch der Kanton Bern. In unserem Kanton besteht zwar, wie in Appenzell Ausserrhoden, ein Recht auf Information, allerdings mit dem Nachweis eines schutzwürdigen Interesses.

Beim Öffentlichkeitsprinzip wird beispielsweise für die Verwaltung von Kanton und Gemeinden, wie im Kanton Solothurn, festgelegt: Jede Person soll ein Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten haben. Selbstverständlich findet dieses Prinzip seine Grenzen unter anderem im Persönlichkeitsschutz. Damit ist aber grundsätzlich alles einsehbar, was nicht höhere schützenswerte Interessen wie etwa die Privatsphäre betrifft. Das ist selbstverständlich ein Unterschied zur blossen Information, die im Kanton Basel-Landschaft durchaus gut geregelt ist, die durch das Öffentlichkeitsprinzip jedoch eine wesentliche und fortschrittliche Erweiterung erfahren würde.

Damit entfällt das Prinzip, dass das Handeln der Verwaltungen grundsätzlich geheim ist. Es wird umgekehrt, weil nur noch geheim ist, was schutzwürdig ist. Für Bürgerinnen und Bürger ist nicht einleuchtend, weshalb die Verwaltungstätigkeit, welche in ihrem Namen geschieht, nicht öffentlich sein soll – mit den erwähnten Ausnahmen.

Entsprechende Bemühungen sind auch für die Bundesverwaltung im Gange. Der Kanton Basel-Landschaft hat in seiner Vernehmlassung zum Entwurf eines eidg. Öffentlichkeitsgesetzes am 11. Juli 2000 «mit Interesse» von den Neuerungen Kenntnis genommen hat, damals aber gewisse Vorbehalte angebracht.

Nach Überweisung des Vorstosses an den Regierungsrat erfolgten zunächst erste Vorabklärungen bei den Kantonen, die das Öffentlichkeitsprinzip bereits eingeführt hatten. Zudem wurde die Entwicklung des Bundesrechts verfolgt. Mitte Dezember 2004 beschlossen die eidgenössischen Räte das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ)¹. Im November 2005 führte schliesslich die Universität St. Gallen zusammen mit dem Bundesamt für Justiz eine Tagung zum Öffentlichkeitsgesetz des Bundes durch, an der vor allem auch die bisherigen Erfahrungen der Kantone mit dem Öffentlichkeitsprinzip präsentiert wurden. Diese Tagung brachte wichtige Erkenntnisse für die Ausarbeitung des basellandschaftlichen Gesetzes.

¹ Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, SR 152.3), in Kraft seit 1. Juli 2006.

2. Partnerschaftliche Ausarbeitung eines neuen Informationsgesetzes mit dem Kanton Basel-Stadt

Im Kanton Basel-Stadt ist das Öffentlichkeitsprinzip in der neuen Kantonsverfassung von 2005 verankert². Die fragliche Verfassungsbestimmung legt fest, dass die Einzelheiten auf Gesetzesstufe zu regeln sind, und erklärt zugleich, dass die Vertraulichkeit von Steuerdaten gewährleistet bleibt. Auch im Kanton Basel-Stadt muss deshalb ein Informationsgesetz geschaffen werden.

Im Anschluss an die Abklärungen und Vorbereitungsarbeiten in den Kantonen beider Basel beschlossen das baselstädtische Justizdepartement und die basellandschaftliche Justiz-, Polizei- und Militärdirektion zu Beginn des Jahres 2006, den Entwurf für ein gemeinsames Informationsgesetz zu erarbeiten. Zu Recht würde wohl die Schaffung unterschiedlicher Regelungen in diesem Bereich nicht verstanden. Im Herbst 2006 wurde zu einem ersten Gesetzesentwurf in beiden Kantonen das Mitberichtsverfahren innerhalb der kantonalen Verwaltung und bei den Gerichten durchgeführt. Der Entwurf wurde grundsätzlich gut aufgenommen, bei der Abstimmung mit dem Datenschutzrecht zeigte sich aber Handlungsbedarf.

3. Kombination von Informations- und Datenschutzgesetz

Informationszugang und Nichtzugang sind zwei Seiten derselben Medaille. Schon bisher regelt das Datenschutzgesetz sowohl Zugang als auch Nichtzugang zu Personendaten. Das Informationsgesetz wiederum muss ebenfalls Zugang und Nichtzugang regeln. Das gilt generell für alle Informationen, die bei den Behörden von Kanton und Gemeinden sowie bei den juristischen Personen des kantonalen und kommunalen öffentlichen Rechts vorhanden sind. Dabei entstehen zwangsläufig Berührungspunkte, weil Personendaten auch Informationen sind. Öffentlichkeitsprinzip und Datenschutz müssen sorgfältig aufeinander abgestimmt sein, damit nicht Doppelspurigkeiten oder Lücken entstehen. Aus diesem Grund werden in letzter Zeit vermehrt kombinierte Informations- und Datenschutzgesetze geschaffen (Kantone Solothurn, Zürich und Aargau). Diese regeln beide Aspekte in einem Erlass und erleichtern so deren Abstimmung aufeinander. Eine Ausnahme bildet der Bund, was daher kommt, dass die beiden Bundeserlasse unterschiedliche Geltungsbereiche haben: Das Öffentlichkeitsgesetz gilt nur für Bundesorgane, das Datenschutzgesetz daneben aber auch für private Datenbearbeiterinnen und Datenbearbeiter.

Aus diesen Überlegungen entscheiden sich die basellandschaftliche Justiz-, Polizei- und Militärdirektion und das baselstädtische Justizdepartement zu Beginn des Jahres 2007, gemeinsam einen neuen Entwurf für ein kombiniertes Informations- und Datenschutzgesetz zu erarbeiten und den im Mitberichtsverfahren positiv aufgenommenen Entwurf zu einem Informationsgesetz darin zu integrieren.

² § 75 Absatz 2 Kantonsverfassung BS vom 23. März 2005 (in Kraft seit 13. Juli 2006) lautet wie folgt: «Das Recht auf Einsicht in amtliche Akten besteht, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.»

Die Regierungen beider Basel prüfen auch die Idee, die Datenschutzkontrollorgane der beiden Kantone zusammenzulegen. Die Schaffung einer weitestgehend deckungsgleichen Informations- und Datenschutzgesetzes ist eine zwingende, aber für sich allein nicht ausreichende Voraussetzung für eine Zusammenlegung: Das Informations- und Datenschutzgesetz präjudiziert somit die Zusammenlegung nicht (s. dazu auch die Erläuterungen zu § 36 des Gesetzesentwurfs).

B. Vom traditionellen Geheimhaltungsgrundsatz zum Öffentlichkeitsprinzip

1. *Bisher: Geheimhaltungsgrundsatz mit Öffentlichkeitsvorbehalt*

Heute gilt für die kantonale Verwaltung und für die Gemeindeverwaltungen aufgrund der Kantonsverfassung³ der **Geheimhaltungsgrundsatz**. Denn sie gibt einen Anspruch auf Einsicht – ohne dass ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft gemacht werden muss – lediglich in Akten, die sich auf einen in die Zuständigkeit des Landrats fallenden Gegenstand beziehen. Anspruch auf Einsicht in die anderen amtlichen Akten hat nur, wer ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft machen kann und sofern nicht öffentliche oder private Interessen deren Geheimhaltung erfordern. Wäre das Geheimhaltungsprinzip im kantonalen Recht nirgends ausdrücklich festgeschrieben, ergibt es sich gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung dennoch aus der gesetzlichen Pflicht der Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter zur Verschwiegenheit über Angelegenheiten, die ihrer Natur nach oder gemäss besonderer Vorschrift geheimzuhalten sind.⁴ Die Verletzung dieses so genannten Amtsgeheimnisses ist denn auch unter Strafe gestellt.⁵

Der Geheimhaltungsgrundsatz bedeutet nicht, dass die Behörden passiv bleiben dürfen. Die Kantonsverfassung⁶ verpflichtet die Behörden, die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit zu informieren. Diesen Auftrag zur **aktiven Informationstätigkeit** erfüllen der Regierungsrat, die Direktionen und die Dienststellen, aber auch die Gemeinden durch regelmässige Medienmitteilungen, Pressekonferenzen und den Versand von Unterlagen sowie in zunehmendem Mass durch den Auftritt im Internet.

Den Bürgerinnen und Bürgern verschafft die durch die Bundesverfassung⁷ und die Kantonsverfassung⁸ garantierte **Informationsfreiheit** zwar den Anspruch, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu informieren – aber nicht mehr. Aus diesem Grundrecht lässt sich nach herrschender Lehre und Rechtsprechung **kein allgemeiner Anspruch auf Zugang zu Informationen** ableiten. Nur in bestimmten Fällen gewährt das Akteneinsichtsrecht⁹ als Aus-

³ § 55 Kantonsverfassung (SGS 100)

⁴ § 38 Personalgesetz BL (SGS 150), § 21 Gemeindegesetz BL (SGS 180), § 19 Personalgesetz BS (SG 162.100); BGE 107 Ia 304, BGE 113 Ia 309

⁵ Artikel 320 Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB, SR 311.0)

⁶ § 56 Kantonsverfassung BL (SGS 100); § 75 Absatz 1 Kantonsverfassung BS.

⁷ Artikel 16 Absatz 3 Bundesverfassung (SR 101)

⁸ § 6 Absatz 2 Buchstabe c Kantonsverfassung BL (SGS 100); § 11 Absatz 1 Buchstabe I Kantonsverfassung BS (SG 111.100)

⁹ § 14 Verwaltungsverfahrensgesetz BL (SGS 175); § 38 Absatz 2 Organisationsgesetz BS (SG 153.100)

fluss des Rechts auf rechtliches Gehör bestimmten Personen einen Zugang zu amtlichen Dokumenten. Einen weiter gehenden Anspruch besitzen die Bürgerinnen und Bürger einzig gegenüber dem Landrat. Wie erwähnt gewährt die Kantonsverfassung¹⁰ jeder Person das Recht, Akten einzusehen, die sich auf einen in die Zuständigkeit des Landrats fallenden Gegenstand beziehen; aufgrund schutzwürdiger öffentlicher oder privater Interessen erforderliche Ausnahmen werden durch das Gesetz¹¹ bezeichnet. Darüber hinaus liegt es weitgehend im Ermessen der Behörden, ob sie Informationen oder Dokumente über ihre Tätigkeit zugänglich machen oder nicht.

2. **Künftig: Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt**

Information wird in unserer modernen Informations- und Kommunikationsgesellschaft immer wichtiger. Die technologische Entwicklung – speziell das Internet – erlaubt es heute, sich auf einfache Art zu fast allen Lebensbereichen Informationen zu beschaffen. Das stellt eine Herausforderung auch für die Gemeinwesen dar. Es reicht zur Förderung des Vertrauens der Bevölkerung in die staatlichen Institutionen nicht mehr aus, allein den Behörden zu überlassen, zu welchem Zeitpunkt über welchen Gegenstand in welcher Art und Weise die Öffentlichkeit über die staatlichen Tätigkeiten informiert wird. Vielmehr soll der Bürgerin und dem Bürger auch ermöglicht werden, sich selbst Informationen zu beschaffen.

Nun stellen wie erwähnt Kanton und Gemeinden seit Jahren Informationen u.a. über das Internet zur Verfügung. Trotz dieser neueren Art der aktiven Informationstätigkeit entscheiden aber die Behörden, worüber informiert werden soll. Das Öffentlichkeitsprinzip kehrt dies bis zu einem gewissen Grad um: Die Bürgerinnen und Bürger, aber auch wirtschaftliche Unternehmen und die Medien erhalten einen durchsetzbaren Anspruch auf Zugang zu Informationen, die bei den staatlichen Stellen vorhanden sind. Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips bedeutet so gesehen keine Revolution, sondern eher eine Evolution der bisherigen Informationspolitik, indem diese nochmals erweitert wird.

Mit diesem Anspruch als Kern des Öffentlichkeitsprinzips wird der **Zweck** verfolgt, das Handeln der öffentlichen Organe für die Bürgerinnen und Bürger transparent zu gestalten und so die freie Meinungsbildung und die Wahrnehmung der demokratischen Rechte zu fördern. Der Systemwechsel soll die Vertrauensbildung in der Bevölkerung gegenüber den staatlichen Organen stärken, was sich wiederum positiv auf die Akzeptanz staatlicher Tätigkeiten auswirkt. So gesehen trägt das Öffentlichkeitsprinzip, das auch als zusätzliches Instrument der Verwaltungskontrolle betrachtet werden kann, ganz generell dazu bei, die Beziehungen zwischen dem Staat und den Bürgerinnen und Bürgern zu verbessern.

¹⁰ § 55 Absatz 2 Kantonsverfassung BL (SGS 100). Die Kantonsverfassung BS (SG 111.100) enthält bereits eine Bestimmung zum Öffentlichkeitsprinzip, das sich nicht nur auf Parlamentsakten bezieht (§ 75 Absätze 2 und 3).

¹¹ Konkret durch § 9 und § 69 Landratsgesetz BL (SGS 130).

Kurz: Die **Transparenz des Verwaltungshandelns** ist angestrebt – wenn auch nicht uneingeschränkt. Es braucht Ausnahmen zum Schutz überwiegender öffentlicher Interessen, um das Funktionieren der Verwaltung sicherzustellen, also etwa den behördlichen Meinungsbildungsprozess zu schützen.

Die transparente Verwaltung, nicht aber die gläserne Bürgerin oder der gläserne Bürger ist das Ziel. Es geht nicht darum, dass über das Öffentlichkeitsprinzip Informationen zugänglich werden, welche die Bürgerinnen und Bürger kraft gesetzlicher Verpflichtung den Behörden zur Verfügung stellen müssen. Es wäre eine das Vertrauen gefährdende Fehlentwicklung und würde zu Recht den Widerstand der Betroffenen herausfordern, wenn die Daten, die dem Staat anvertraut werden, letztlich zu noch mehr Directmarketing führten. Aus diesem Grund soll grundsätzlich nur ein **Anspruch auf Zugang zu anonymisierten Personendaten** bestehen. Nur wenn das Interesse der gesuchstellenden Person dasjenige der betroffenen Person überwiegt, sollen Personendaten – also nicht anonymisierte Angaben über eine bestimmte oder bestimmbare Drittperson – zugänglich gemacht werden.

3. *Weite Verbreitung des Öffentlichkeitsprinzips*

Schweden hat das Öffentlichkeitsprinzip bereits vor rund 240 Jahren (1766) eingeführt, inzwischen sind auch Australien, Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Kanada, Neuseeland, Norwegen, Südafrika, Ungarn sowie die USA mit fast allen seiner Bundesstaaten dem Beispiel gefolgt.

Auch in der Schweiz hat das Öffentlichkeitsprinzip in den vergangenen Jahren zunehmende Akzeptanz erfahren. Seit 1. Juli 2006 ist das neue Öffentlichkeitsgesetz des Bundes¹² in Kraft. Bereits zuvor hatten die Kantone Bern¹³ (1995), Genf¹⁴ (2002), Solothurn¹⁵, Waadt¹⁶ und Jura¹⁷ (alle 2003) das Öffentlichkeitsprinzip gesetzlich eingeführt. Die Informations- und Datenschutzgesetze der Kantone Zürich¹⁸ und Aargau¹⁹ treten voraussichtlich Mitte 2008 in Kraft und in weiteren Kantonen sind Gesetzesvorlagen zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in Arbeit (Kantone Freiburg, Neuenburg, Schwyz, St. Gallen und Wallis).

¹² s. vorne Fussnote 1

¹³ Gesetz vom 2. November 1993 über die Information der Bevölkerung (BSG 107.1)

¹⁴ Loi du 5 octobre 2001 sur l'information du public et l'accès aux documents (RSG A 2 08).

¹⁵ Informations- und Datenschutzgesetz vom 21. Februar 2001 (BGS 114.1).

¹⁶ Loi du 24 septembre 2002 sur l'information (RSV 170.21).

¹⁷ Loi du 4 décembre 2002 sur l'information et l'accès aux documents officiels (RSJU 170.801).

¹⁸ Gesetz vom 12. Februar 2007 über die Information und den Datenschutz (LS 170.4), teilweise in Kraft seit 1. Juli 2007, gesamthaft in Kraft ab 1. Juli 2008.

¹⁹ Gesetz vom 24. Oktober 2006 über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen, in Kraft voraussichtlich ab 1. Juli 2008.

C. Verhältnis zwischen Öffentlichkeitsprinzip und Datenschutz

1. Überschneidungen

Öffentlichkeitsprinzip und Datenschutz überschneiden sich mehrfach, bei beiden geht es um die Frage des Zugangs oder Nichtzugangs zu Informationen. Dem Gesetzgeber der Kantone Solothurn, Zürich und Aargau erschien es daher sinnvoll, das Öffentlichkeitsprinzip und den Datenschutz in einem einzigen Gesetz zu behandeln.

Allerdings wurde zum Teil die Kombination derart vorgenommen, dass gleichsam bloss ein Informationsgesetz und ein Datenschutzgesetz zusammen in ein einziges Gesetz gepackt wurde. Einen anderen Weg ging der Kanton Zürich: In seinem Gesetz regelt er das Recht auf Zugang zu Informationen der Verwaltung sowie den Datenschutz erstmals in einer Gesamtansicht, stellt also die Information und den Informationsprozess in den Mittelpunkt²⁰. Der vorliegende Entwurf orientiert sich an diesem integrierenden Modell.

2. Gesamtsicht: Information und Informationsprozess im Mittelpunkt

Das bedeutet, Regeln für den Umgang der Behörden mit Informationen stehen im Zentrum. Der Zugang jeder Person zu diesen Informationen ist ein wichtiges, aber nicht das einzige Element. Die Zugänglichkeit von Informationen ist auch im alltäglichen Betrieb der Verwaltung, also bei der Erfüllung der von Verfassung und Gesetz übertragenen Aufgaben, immer entscheidender. Ein geordneter Umgang mit Informationen kommt nicht nur den interessierten Personen, wirtschaftlichen Unternehmen und Medien zugute, sondern auch der staatlichen Aufgabenerfüllung generell – nicht zuletzt auch dem Parlament.

Es wäre möglich, den Informationsprozess vollumfänglich – von der Erhebung von Informationen über die Verwendung zur Aufgabenerfüllung bis hin zur Frage der Aufbewahrung für Zwecke des kollektiven Gedächtnisses – zum Gegenstand einer einzigen und einheitlichen Regelung zu machen, also wie im Kanton Aargau²¹ auch die **Archivierung** im gleichen Gesetz zu regeln. Da aber die Archivgesetze²² der Kantone beider Basel eher jüngeren Datums sind und vor allem unterschiedlichen Konzepten folgen, wird auf eine Integration verzichtet und auf die jeweilige Archivierungsgesetzgebung verwiesen. In den Schlussbestimmungen des unterbreiteten Entwurfs für ein Informations- und Datenschutzgesetz (§ 51) werden aber die nötigen Anpassungen des Archivierungsrechts vorgeschlagen.

²⁰ BRUNO BAERISWYL, Der Informationsprozess im Mittelpunkt, Der Entwurf eines Informations- und Datenschutzgesetzes im Kanton Zürich, digma 2004, 166 ff.

²¹ Informations-, Datenschutz- und Archivgesetz AG (oben Fussnote 19).

²² Basel-Landschaft: Gesetz vom 11. Mai 2006 über die Archivierung (SGS 163); Basel-Stadt: Gesetz vom 11. September 1996 über das Archivwesen (SG 153.600).

3. **Anpassung des Datenschutzrechts an die technologische Entwicklung**

Gleichzeitig sollen im Datenschutzteil des Gesetzesentwurfs dringend notwendige Anpassungen an die technologische Entwicklung vorgenommen werden, so insbesondere

- die Einführung des Prinzips der Datenvermeidung und Datensparsamkeit bei IT-Systemen (§ 13),
- die stärkere Betonung von technischen Möglichkeiten zur Wahrung der Persönlichkeitsrechte (Stichwort «Privacy Enhancing Technologies» wie beispielsweise Anonymisierung und Pseudonymisierung) (§ 13 Absatz 2 und § 14)
- die Schaffung einer Grundlage für Auditierungen und Zertifizierungen (§ 16).

D. **Entwurf einer Revision der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft**

Wie einleitend erwähnt²³ enthält die basellandschaftliche Kantonsverfassung bereits heute Bestimmungen zu Öffentlichkeit und Information. Diese erklären (nur) die Verhandlungen des Landrates und der Gerichte als öffentlich²⁴, statuieren einen Anspruch auf Einsicht in Akten, die sich auf einen in die Zuständigkeit des Landrates fallenden Gegenstand beziehen²⁵, und geben einen weiter gehenden Anspruch auf Einsicht in die anderen amtlichen Akten, sofern die gesuchstellende Person ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft machen kann²⁶; in allen drei Bereichen kann das Gesetz Ausnahmen bestimmen. Schliesslich verpflichtet die Kantonsverfassung die Behörden, die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit zu informieren.²⁷

Soll das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt werden, sind diese Bestimmungen bezüglich des Zugangs zu Informationen neu zu formulieren. Zum Einen lässt sich das Recht auf Zugang zu Informationen nicht mehr auf Akten des Landrates beschränken, zum Andern muss beim (generellen) Zugang zu Informationen das Erfordernis eines schutzwürdigen Interesses entfallen.

Der Regierungsrat schlägt daher vor, in § 55 der Kantonsverfassung lediglich noch den Grundsatz der Öffentlichkeit der Verhandlungen des Landrates und der Gerichte zu statuieren, während die bisherigen Absätze 2 und 3 aufgehoben werden. Die heute darin geregelten Informationszugangsansprüche finden – in erweiterter Form – ihre neue Grundlage in § 56 Absatz 2; das im Verwaltungsverfahrensgesetz konkretisierte Akteneinsichtsrecht hat seine Grundlage ohnehin im verfassungsrechtlichen Anspruch auf rechtliches Gehör (§ 9 Absatz 3 Kantonsverfassung). § 56 soll neu alle Bestimmungen zur Information zusammenfassen. Der bisher einzige Absatz, der die Informationspflicht der Behörden enthält, wird neu zu Absatz 1. Absatz 2 statuiert den Anspruch jeder Person auf Zugang zu den bei den Behörden vorhandenen Informationen. Absatz 3 hält schliesslich fest, dass das Nähere auf Gesetzesstufe zu regeln ist, so insbesondere der Schutz öffentlicher und privater Interessen.

²³ s. vorne Kapitel B. Ziffer 1

²⁴ § 55 Absatz 1 KV BL

²⁵ § 55 Absatz 2 KV BL

²⁶ § 55 Absatz 3 KV BL

²⁷ § 56 KV BL

E. Entwurf eines Gesetzes über die Information und den Datenschutz (Informations- und Datenschutzgesetz)

1. Gliederung des Gesetzesentwurfs

Das Gesetz ist wie folgt gegliedert:

- Es beginnt im **Abschnitt A.** mit den **allgemeinen Bestimmungen** zum Regelungsgegenstand und zum Geltungsbereich, gefolgt von den nötigen Begriffsdefinitionen.
- Im **Abschnitt B.** folgen die **allgemeinen Grundsätze für den Umgang mit Informationen**, also die Prinzipien für den Umgang mit Informationen generell.
- Der anschliessende **Abschnitt C.** enthält die **besonderen Grundsätze für den Umgang mit Personendaten**.
- **Abschnitt D.** regelt dann die **Bekanntgabe von Informationen im Zusammenhang mit der behördlichen Aufgabenerfüllung**, also die (pro-)aktive Informationstätigkeit von Amtes wegen **und** vor allem auch die **Bekanntgabe von Personendaten**.
- Im **Abschnitt E.** sind die **Rechtsansprüche** zusammengefasst. Neben dem **Informationszugangsrecht** – also dem Recht **jeder Person** auf Zugang zu Informationen generell und zu anonymisierten Personendaten – folgen die Rechtsansprüche der **betroffenen Personen**.
- **Abschnitt F.** enthält gemeinsame Bestimmungen für die Bekanntgabe von und den Zugang zu Informationen, nämlich die Vorschriften über die **Einschränkungen** im Einzelfall.
- Anschliessend regelt **Abschnitt G.** die Modalitäten des **Verfahrens auf Zugang zu Informationen**.
- Im **Abschnitt H.** folgen die Bestimmungen zu der oder dem **Informationszugangs- und Datenschutzbeauftragten**, von der Wahl und der Stellung über die Aufgaben, Kontroll- und Einwirkungsbefugnisse bis hin zur Schweigepflicht.
- **Abschnitt I.** behebt eine Schwäche des bisherigen Datenschutzgesetzes, indem eine **Strafbestimmung** für vertragswidriges Bearbeiten von Personendaten durch externe Auftragnehmerinnen und -nehmer (Outsourcing) eingeführt wird.
- Schliesslich enthalten **Abschnitt J.** und **Abschnitt K.** die erforderlichen **Aufhebungen/Änderungen bisherigen Rechts** sowie die **Schlussbestimmungen**.

2. *Eckpunkte des Gesetzesentwurfs*

Das Gesetz regelt den Umgang der öffentlichen Organe mit Informationen im Allgemeinen und mit Personendaten im Besonderen. Es bezweckt einerseits, das Handeln der öffentlichen Organe transparent zu gestalten und damit die freie Meinungsbildung und die Wahrnehmung der demokratischen Rechte zu fördern (Öffentlichkeitsprinzip); andererseits sollen die Grundrechte von Personen geschützt werden, über welche die öffentlichen Organe Personendaten bearbeiten (§ 1).

Der Geltungsbereich entspricht dem des heute geltenden Datenschutzgesetzes: Das Informations- und Datenschutzgesetz gilt für alle öffentlichen Organe des Kantons und der Gemeinden, für die Körperschaften und Anstalten des kantonalen und kommunalen öffentlichen Rechts sowie für Private, die mit öffentlichen Aufgaben des Kantons oder der Gemeinden betraut sind (§ 2). Das Gesetz verwendet den Begriff des «öffentlichen Organs» und merzt damit eine «Geburtsschwäche» des geltenden Datenschutzgesetzes²⁸ aus. Die Datenschutzregelungen knüpfen an einen funktionalen, also aufgabenbezogenen Behördenbegriff an. Der klassische Behördenbegriff, wie er in der Verfassung, aber auch im Datenschutzgesetz verwendet wird, knüpft hingegen an der Organisation an und ist damit zwar nicht in allen, aber doch in vielen Fällen ungeeignet.

Das neue Gesetz spricht von «Informationen» und meint damit alle Aufzeichnungen, welche die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen, unabhängig von ihrer Darstellungsform und ihrem Informationsträger (§ 3). Es verzichtet auf die Verwendung des Begriffs «amtliche Unterlagen» oder «amtliche Dokumente», weil es nicht um die Datenträger, sondern letztlich um den Informationsgehalt geht. Ebenso verzichtet es auf den Begriff «amtliche Informationen», weil es selbstredend nur um Informationen geht, über die ein öffentliches Organ verfügt. Personendaten sind eine Unterkategorie von Informationen, besondere Personendaten eine Unterkategorie der Personendaten.

Das Gesetz stellt die Information und den Informationsprozess in den Mittelpunkt. Deshalb schreibt es den öffentlichen Organe für den Umgang mit Informationen generell vor, die Prozesse so zu gestalten, dass das öffentliche Organ rasch, umfassend und sachlich informieren kann (§ 4). Für die Informationsverwaltung wird auf das Archivierungsgesetz verwiesen, wo bereits – damit verwandt – die Grundlage für ein Dokumentenmanagement gelegt ist (§ 5). Wie bisher im Datenschutzgesetz ist dasjenige öffentliche Organ für den Umgang mit Informationen verantwortlich, das die Informationen zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgabe bearbeitet (§ 6). Gleichzeitig wird – was bisher nur im Datenschutzgesetz, also nur für Personendaten, gegeben war – eine Rechtsgrundlage für das Bearbeiten im Auftrag (Outsourcing, § 7) und für die Informationssicherheit geschaffen (§ 8).

Für das Bearbeiten von Personendaten übernimmt das Gesetz weitgehend die bisher im Datenschutzgesetz enthaltenen Voraussetzungen (Gesetzässigkeit, Treu und Glauben und Verhältnismässigkeit, Richtigkeit und Zweckbindung, Erkennbarkeit der Beschaffung,

²⁸ Vgl. dazu schon die Vorlage an den Landrat Nr. 2007–173, S. 20 f.

Vernichtung oder Anonymisierung, §§ 9 – 11 sowie §§ 14 und 15), ebenso wie die mit der Revision des Datenschutzgesetzes vom Dezember 2007 aufgrund der Assoziierung der Schweiz an Schengen/Dublin²⁹ eingeführte Vorabkontrolle (§ 12). Neu werden zwei weitere Gegenstände geregelt: das Prinzip der Datenvermeidung bei IT-Systemen (§ 13) und die Grundlage für die Einführung marktwirtschaftlicher Instrumente zur Qualitätssicherung (Zertifizierungen, § 16).

In Bezug auf die Bekanntgabe von Informationen im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung – in Abgrenzung zur Gewährung des Zugangs zu Informationen aufgrund des individuellen Informationszugangsrechts – legt das Gesetz die Grundlage für die (pro-)aktive Informationstätigkeit der Behörden (§ 17). Damit erhalten Medienorientierungen, Publikationen wie der Staatskalender und – heute immer wichtiger – der Internetauftritt von Kanton und Gemeinden ihre gesetzliche Grundlage. Die bisherigen Verzeichnisse der Datensammlungen³⁰ werden abgelöst durch dezentrale Verzeichnisse der Informationsbestände (§ 22). Für die Bekanntgabe von Personendaten sowie von besonderen Personendaten werden die im heutigen Datenschutzgesetz enthaltenen Grundsätze übernommen, ergänzt um Voraussetzungen für die Schaffung von Abrufverfahren (§§ 18 und 19). Ausserdem werden hier die Bestimmungen für die Bekanntgabe von Personendaten zum nicht personenbezogenen Bearbeiten (wie Statistik, Planung, Wissenschaft und Forschung) und die mit der Schengen/Dublin-Revision ins Datenschutzgesetz eingefügte Bestimmung zur grenzüberschreitenden Bekanntgabe von Personendaten aufgenommen (§§ 20 und 21).

Der fünfte Abschnitt E. fasst die Rechtsansprüche Privater zusammen. Das Gesetz beginnt mit dem neu jeder Person zustehenden voraussetzungslosen Recht auf Zugang zu Informationen (§ 23). Darin eingeschlossen ist der Anspruch auf Zugang zu anonymisierten oder vorgängig anonymisierbaren Personendaten; der Zugang zu nicht anonymisierten Personendaten richtet sich nach den Bestimmungen über die Bekanntgabe von Personendaten (§ 24). Selbstverständlich hat die betroffene Person – wie schon nach dem geltenden Datenschutzgesetz – das Recht auf Zugang zu den eigenen Personendaten, also zu den bei einem öffentlichen Organ über sie vorhandenen Informationen (§ 25). Ebenso stehen ihr wie bisher weitere Rechtsansprüche zu: das Recht auf Zugang zu den eigenen Personendaten, auf Berichtigung unrichtiger Personendaten, Unterlassungs-, Beseitigungs- und Feststellungsansprüche sowie das Recht auf Sperrung (§§ 26 und 27).

Der Zugang zu Informationen ist allerdings nicht schrankenlos: Verlangt eine Person Zugang zu Informationen, muss das öffentliche Organ diesen ganz oder teilweise verweigern oder aufschieben, wenn eine besondere gesetzliche Geheimhaltungspflicht besteht oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht (§ 28). Das Gesetz umschreibt – bewusst nicht abschliessend – in Frage kommende Interessen (§ 28 Absätze 2 und 3).

²⁹ nachfolgend: Schengen/Dublin-Revision

³⁰ dezentral zu führen seit der Schengen/Dublin-Revision des Datenschutzgesetzes

Das Verfahren auf Zugang zu Informationen beginnt mit einem Gesuch (§ 29). Das öffentliche Organ tritt darauf nicht ein, wenn sich das Gesuch ausschliesslich auf bereits öffentlich zugängliche Informationen bezieht; soweit Drittinteressen im Spiel sind, holt das öffentliche Organ die Stellungnahmen der betroffenen Personen oder öffentlichen Organe ein (§ 30). Anschliessend gewährt das öffentliche Organ der gesuchstellenden Person entweder den Zugang oder teilt ihr mit, dass es das Gesuch abzulehnen gedenkt; gegebenenfalls teilt es den Drittinteressen geltend machenden Personen oder Organen mit, dass es den Zugang entgegen ihren Stellungnahmen zu gewähren gedenkt. Die gesuchstellende Person oder die Drittperson können anschliessend innert 30 Tagen den Erlass einer anfechtbaren Verfügung oder die Durchführung eines Schlichtungsverfahrens verlangen (§ 31). Das Schlichtungsverfahren wird nur durchgeführt, wenn keine der beteiligten Parteien den Erlass einer Verfügung verlangt hat (§ 32). Der Zugang zu Informationen erfolgt durch Aushändigung, Einsichtgewährung oder mündliche Mitteilung (§ 33). Eine Frist von 30 Tagen bis zur Gewährung des Zugangs oder der Mitteilung im Sinne von § 31 verhindert zu lange Verzögerungen; in begründeten Fällen ist eine Fristüberschreitung möglich (§ 34). Das Verfahren ist grundsätzlich kostenlos; Ausnahmen sind vorgesehen bei aufwändigen Verfahren, für die Erstellung von Kopien und generell bei Informationen, die zur gewerblichen Nutzung geeignet sind, in keinem Fall jedoch, wenn es um den Zugang zu den eigenen Personendaten handelt (§ 35).

Nach den Verfahrensregelungen folgen die Bestimmungen zu der oder dem Informationszugangs- und Datenschutzbeauftragten (§§ 36 – 49). Sie übernehmen die mit der Schengen/Dublin-Revision ins Datenschutzgesetz aufgenommenen Regelungen. Die Wahl erfolgt – wie bereits bei der Schengen/Dublin-Revision des Datenschutzgesetzes beschlossen – durch den Landrat auf verbindlichen Vorschlag des Regierungsrates (§ 38 Absatz 1).

Weil bis anhin die Sanktionsmöglichkeiten bei einer Datenschutzverletzung in Outsourcing-Verträgen und bei der Bekanntgabe von Personendaten zur Bearbeitung für nicht personenbezogene Zwecke zu schwach waren, sieht das Gesetz neu die Möglichkeit vor, vertragswidriges Bearbeiten von Personendaten mit einer Busse zu sanktionieren (§ 50).

Die beiden letzten Abschnitte J. und K. enthalten die notwendigen Änderungen anderer Gesetze³¹ (§ 51), die Aufhebung des bisherigen Datenschutzgesetzes (§ 52), setzen eine Übergangsfrist für die Schaffung nötiger Rechtsgrundlagen (§ 53) und regeln das Inkrafttreten des neuen Informations- und Datenschutzgesetzes (§ 54).

³¹ Verwaltungsorganisationsgesetz (SGS 140), Personalgesetz (SGS 150), Gemeindegesetz (SGS 180) und Polizeigesetz (SGS 700)

3. Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

A. Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Gegenstand und Zweck

Der Absatz 1 umschreibt den **Gegenstand** des Gesetzes. Dieses regelt den Umgang der öffentlichen Organe mit Informationen. Die Begriffe «öffentliches Organ» und «Information» finden sich als Legaldefinitionen in § 3 Absätze 1 und 2. Das Ausdruck «Umgang» ist bewusst offen gewählt.

Absatz 2 umschreibt den **Gesetzeszweck**. Mit dem Informations- und Datenschutzgesetz soll letztlich zusätzliches Vertrauen in die staatlichen Behörden geschaffen werden. Deshalb bezweckt es zweierlei: Erstens das Handeln der öffentlichen Organe noch transparenter als bisher zu gestalten und so die freie Meinungsbildung und die Wahrnehmung der demokratischen Rechte zu fördern (Buchstabe a) und zweitens die Grundrechte von Personen zu schützen, deren Personendaten von öffentlichen Organe bearbeitet werden (Buchstabe b). Damit verbindet das Gesetz eine demokratische Funktion (Förderung der freien Meinungsbildung und der Wahrnehmung demokratischer Rechte) mit einer rechtsstaatlichen Funktion (Schutz der Grundrechte, vor allem der informationellen Selbstbestimmung, aber auch der Entfaltung der Persönlichkeit und wirtschaftlicher Tätigkeiten).

§ 2 Geltungsbereich

Absatz 1: Der **persönliche Geltungsbereich** des Informations- und Datenschutzgesetzes deckt sich – trotz geänderter Formulierung – mit dem Geltungsbereich des bisherigen Datenschutzgesetzes. Er entspricht jenem der meisten kantonalen Informations- oder Öffentlichkeitsgesetze. Der Begriff des öffentlichen Organs ist in § 3 Absatz 1 umschrieben.

Absatz 2 regelt die **Ausnahmen vom Geltungsbereich** wie im geltenden Datenschutzgesetz³². Nach Buchstabe a findet das Gesetz keine Anwendung, wenn ein öffentliches Organ am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnimmt und dabei privatrechtlich handelt³³; das Bearbeiten von Personendaten durch solche Organe fällt in den Geltungsbereich des Bundesdatenschutzgesetzes³⁴. Es besteht kein Anlass, diesen Organen andere Transparenzpflichten aufzuerlegen als ihren Konkurrenten. Eine zweite Ausnahme betrifft wie bisher die hängigen Verfahren der Zivil- und Strafrechtspflege sowie der Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit (Buchstaben b und c). Sobald und solange das entsprechende Prozessrecht gilt und den Umgang mit Informationen spezifisch für diese Verfahren regelt, findet das Informations- und Datenschutzgesetz keine Anwendung. Andere Kantone sehen zwar vor, dass die Justizbehörden nur soweit dem Informations- und Datenschutzgesetz unterstehen, als sie Verwaltungsaufgaben erfüllen³⁵. Diese Ausnahme ist nicht sachgerecht, denn es entsteht eine

³² § 2 Absatz 2

³³ wie etwa die Basellandschaftliche Kantonalbank

³⁴ SR 235.1

³⁵ § 2 Absatz 1 Informations- und Datenschutzgesetz ZH (oben Fussnote 18), § 2 Absatz 2 Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen AG (oben Fussnote 19).

problematische Lücke. Die Prozessordnungen gelten nur während der Hängigkeit der Verfahren, das Informations- und Datenschutzgesetz nur im Bereich der Justizverwaltung. Das bedeutet, bei einer solchen Lösung sind die Tätigkeiten ausserhalb der Justizverwaltung vor und nach Hängigkeit der Verfahren, also etwa was die Bearbeitung von Personendaten aus rechtskräftig abgeschlossenen Verfahren betrifft, nicht geregelt.

Buchstabe d meint Aufzeichnungen, die zwar dienstlichen Zwecken dienen, deren Gebrauch aber ausschliesslich der Verfasserin oder dem Verfasser vorbehalten bleibt. Dazu zählen etwa die Disposition für die Ausarbeitung eines Textes oder Sitzungsnotizen.

Das geltende Datenschutzgesetz³⁶ nimmt zusätzlich Personendaten, die archiviert sind und deren Bearbeitung aufgrund ihres Alters keine schutzwürdigen Interessen von Personen mehr verletzen kann, noch explizit von seinem Anwendungsbereich aus. Allerdings ist diese Regelung seit dem im Jahr 2006 in Kraft getretenen Archivierungsgesetz³⁷ obsolet, welches als sogenanntes bereichsspezifisches Datenschutzrecht diesen Bereich nun regelt.

Absatz 3: Nach den allgemeinen **Kollisionsregeln** geht bereichsspezifisches Datenschutzrecht des Kantons (solches des Bundes wegen dessen Vorrangs ohnehin) als *lex specialis* dem allgemeineren Datenschutzgesetz vor. Diese Entwurfsbestimmung stellt – wie schon das geltende Datenschutzgesetz³⁸ – eine qualitative Anforderung auf. Nicht jede Abweichung ist möglich, sondern nur solche, die – angepasst an den bereichsspezifischen Kontext – einen angemessenen Schutz im Sinne des Informations- und Datenschutzgesetzes sicherstellen³⁹.

Absatz 4: Auf Datenbearbeitungen durch **interkantonale Institutionen** sind die kantonalen Datenschutzgesetze nicht unmittelbar anwendbar. Das Beispiel der Liste der pädophilen Lehrkräfte der Bildungsdirektorenkonferenz machte das Problem sichtbar. Mit dieser – im geltenden baselstädtischen Datenschutzgesetz⁴⁰ bereits enthaltenen – Bestimmung, wonach der Regierungsrat dafür zu sorgen hat, dass interkantonale Institutionen mit baselandschaftlicher Beteiligung einen gleichwertigen Datenschutz gewährleisten, soll auf die Schliessung dieser Lücke hingearbeitet werden.

³⁶ § 2 Absatz 2 Buchstabe c

³⁷ SGS 163

³⁸ § 2 Absatz 3 Datenschutzgesetz BL (SGS 162). Für einen Anwendungsfall vgl. datenschutz.konkret 84 (<http://www.bl.ch/docs/jpd/ds/konk/konk-084.htm>) zur Nichtanwendbarkeit einer zu offenen (inzwischen entsprechend geänderten) Formulierung im Gemeindegesetz (§ 103 GemG) betreffend die Einsichtsbefugnisse der kommunalen Geschäftsprüfungskommission.

³⁹ Eine höhere Hürde sieht § 4 Absatz 1 Datenschutzgesetz BS vor: «Besondere Bestimmungen über den Schutz von Personendaten sind anwendbar, soweit sie strengere Voraussetzungen für das Bearbeiten von Personendaten enthalten oder dieses Gesetz näher ausführen». Diese Bestimmung ist aber in der Kombination von Informationszugangs- und Datenschutz-Regeln wohl schwer umzusetzen.

⁴⁰ § 3 Absatz 2 Datenschutzgesetz BS (SG 153.260)

§ 3 Begriffe

Das Gesetz enthält **Legaldefinitionen** der wichtigsten Begriffe, soweit es für das Verständnis notwendig ist.

Absatz 1: Das geltende basellandschaftliche Datenschutzgesetz verwendet den Begriff «Behörde» sowohl für die Umschreibung des Geltungsbereichs⁴¹ als auch für die materiellen Datenschutzregeln⁴². Zur Umschreibung des Geltungsbereichs mag die Anknüpfung an der Organisation (Dienststelle gleich Behörde) vielleicht noch taugen. Bei den materiellen Regeln eignet sie sich aber nicht mehr überall, weil mit dem Zweckbindungsgebot (§ 11)⁴³ als einer Kernbestimmung des Datenschutzrechts der Bearbeitungszweck – die Erfüllung einer bestimmten gesetzlichen Aufgabe – entscheidend wird. In der Praxis führte das dazu, dass es zwei verschiedene Auslegungen des Begriffs «Behörde» gab: den organisatorischen für den Geltungsbereich und einen funktionalen für die materiellen Regeln⁴⁴.

Der Gesetzesentwurf verzichtet auf den Behördenbegriff und verwendet nur noch den funktional definierten Begriff des «öffentlichen Organs». **Öffentliche Organe** sind die eine öffentliche Aufgabe erfüllenden Organisationseinheiten des Kantons und der Gemeinden (Buchstabe a) und der juristischen Personen des kantonalen und kommunalen öffentlichen Rechts (Buchstabe b) sowie die Privaten, soweit ihnen öffentliche Aufgaben des Kanton oder der Gemeinden übertragen wurden (Buchstabe c). Das bedeutet, dass eine kleine Dienststelle des Kantons, die eine einzige Aufgabe erfüllt, auch gleich als gesamtes ein öffentliches Organ darstellt. Eine grössere Dienststelle, die in verschiedene organisatorische Untereinheiten unterteilt verschiedene Aufgaben erfüllt, bildet mehrere öffentliche Organe. Der Begriff ist bewusst offen formuliert, weil es bei bestimmten Pflichten, die das Gesetz auferlegt, auch einen gewissen Spielraum geben darf. So kann es durchaus Sinn machen, dass eine Dienststelle ein einziges, gemeinsames Verzeichnis (§ 18) mit allen Informationsbeständen der Untereinheiten veröffentlicht, die selber jeweils ein öffentliches Organ darstellen, so dass beispielsweise die Informationsbestände der Sicherheitsabteilungen, Kriminalabteilung und der Verkehrsabteilung in einem einzigen Verzeichnis für die ganze Polizei Basel-Landschaft zusammengefasst werden. Der Einbezug der Privaten, die mit einer öffentlichen Aufgabe betraut sind, entspricht dem bisherigen Datenschutzgesetz⁴⁵.

Absatz 2: Einer der Kernbegriffe des Informations- und Datenschutzgesetzes ist der Begriff der «Information». Die **Information** muss aufgezeichnet, also irgendwie verkörpert sein, ungeachtet in welcher Form und auf welchem Informationsträger. Über die Verwaltungstätigkeit kann keine allgemeine Auskunft verlangt werden, die nicht irgendwie verkörpert ist. Solche Informationen sind zu wenig erhärtet, als dass sie Gegenstand eines gerichtlich durch-

⁴¹ § 2 Absatz 1 in Verbindung mit § 3

⁴² z.B. § 8 Absatz 1 Datenschutzgesetz

⁴³ § 6 Absatz 4 Datenschutzgesetz BL (in der Fassung der Schengen/Dublin-Revision) (SGS 162), § 5 Absatz 3 Datenschutzgesetz BS (SG 153.260); § 9 des Entwurfs zu einem Informations- und Datenschutzgesetz.

⁴⁴ Vgl. datenschutz.konkret 27 (<http://www.bl.ch/docs/jpd/ds/konk/konk-027.htm>): «der Begriff «Behörde» (orientiert sich) nicht an der konkret gewählten Organisation, sondern funktionell an der zu erfüllenden Aufgabe. Administrativdienst und Aussendienst der Kantonspolizei sind deshalb – obwohl derselben Dienststelle angehörig – entsprechend ihrer Funktion datenschutzrechtlich als unterschiedliche Behörden zu behandeln».

⁴⁵ § 3 Buchstabe c, in der Fassung der Schengen/Dublin-Revision (SGS 162)

setzbaren Rechts sein könnten. Die Aufzeichnung kann in Akten, Schriftstücken, auf Magnetbändern, Disketten, Filmen, Fotos, Tonbändern, in Plänen, Diagrammen, Bildern oder Karten erfolgt sein. Entscheidend ist nur – aber immerhin –, dass die Informationen mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe zusammenhängen. Keine Informationen im Sinne des Gesetzes sind private Dokumente, die eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter in einem Ordner im Büro stehen hat, oder private E-Mails, die an ihre oder seine Geschäftsadresse gesandt worden sind. Der Begriff Informationen umfasst auch Personendaten und besondere Personendaten, diese sind «Teilmengen» der Informationen im Sinne des Gesetzes. Unerheblich ist, ob die Informationen vor oder nach Inkrafttreten des Informations- und Datenschutzgesetzes verfasst oder dem öffentlichen Organ zugestellt wurden.

Absatz 3: Die Umschreibung des Begriffs **Personendaten** stammt aus dem geltenden Datenschutzgesetz⁴⁶. Personendaten sind eine Unterkategorie der Informationen, nämlich all jene, die einen Personenbezug aufweisen.

Absatz 4: Diese Bestimmung definiert die **besonderen Personendaten** entsprechend der vom Landrat beschlossenen Schengen/Dublin-Revision des Datenschutzgesetzes⁴⁷. Dazu zählen einerseits solche, deren Bearbeitung Grundrechte gefährden kann, da es um "höchstpersönliche" Angaben wie etwa religiöse oder politische Anschauungen oder den Gesundheitszustand geht (Buchstabe a). Andererseits gehören auch die so genannten Persönlichkeitsprofile dazu, anhand derer wesentliche Persönlichkeitsaspekte beurteilt werden können (Buchstabe b).

Absätze 5 und 6: Die Umschreibungen der Begriffe des **Bearbeitens** sowie der **Bekanntgabe** stammen aus dem geltenden Datenschutzgesetz⁴⁸.

B. Allgemeine Grundsätze für den Umgang mit Informationen

Die §§ 4 – 7 regeln allgemein den **Umgang** der öffentlichen Organe **mit Informationen**. Im nachfolgenden Abschnitt C. ist der Umgang mit Personendaten im Besonderen geregelt.

§ 4 Transparenzprinzip

Im Umgang mit Informationen soll **Transparenz** herrschen. Das öffentliche Organ hat seinen Umgang mit Informationen so zu gestalten, dass es rasch, umfassend und sachlich informieren kann. Diese Gestaltung ist einerseits die Voraussetzung dafür, dass die Informationen zur Aufgabenerfüllung genutzt werden können, andererseits aber auch dafür, dass der Zugang zu Informationen gewährleistet werden kann. Das Transparenzprinzip verdeutlicht den **Systemwechsel** vom bisherigen «Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt» neu zum «Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt» und zwar nicht nur gegen aussen (Private, wirtschaftliche Unternehmen, Medien), sondern auch gegen innen.

⁴⁶ § 5 Absätze 1 und 2

⁴⁷ § 5 Absätze 1^{bis} und 1^{ter} Datenschutzgesetz BL (in der Fassung der Schengen/Dublin-Revision) (SGS 162).

⁴⁸ § 5 Absätze 3 und 4

§ 5 Informationsverwaltung

Transparenz setzt eine geeignete **Informationsverwaltung** voraus. Akten sind so anzulegen und zu verwalten, dass die Informationen auffindbar und nachvollziehbar sind (Kategorisierung, Datierung von Informationen, Angaben zur Urheberin oder zum Urheber usw.). Das Gesetz verweist dazu auf die spezialrechtlichen Regelungen des Archivierungsgesetzes, daneben sind auch dessen Ausführungsbestimmungen in der Verordnung über die Aktenführung anwendbar⁴⁹.

§ 6 Verantwortung

Absatz 1: Wie schon nach geltendem Datenschutzgesetz⁵⁰ für das Bearbeiten von Personendaten, muss unverändert dasjenige öffentliche Organ die **Verantwortung** für den Umgang mit Informationen übernehmen, das diese bearbeitet. Die Verantwortung für die Informationsbearbeitung durch beauftragte Dritte ist in § 7 geregelt («Outsourcing-Bestimmung»).

Absatz 2: Zunehmend werden in der Verwaltung Datenpools geschaffen, indem **mehrere verschiedene Stellen** zu unterschiedlichen Zwecken dieselben Informationen bearbeiten. Es ist an den öffentlichen Organen oder allenfalls ihren vorgesetzten Stellen, die Verantwortung zu regeln, insbesondere für die Anlage und Verwaltung der Akten, die Pflege und Bekanntgabe der Informationen oder auch für den Betrieb von elektronischen Informationsbeständen. Der im geltenden Datenschutzgesetz⁵¹ vorgesehene Einbezug der oder des Datenschutzbeauftragten ist dazu nicht erforderlich. Für die Öffentlichkeit wird die Verteilung der Verantwortung transparent über das Verzeichnis der Informationsbestände mit Personendaten.⁵²

§ 7 Bearbeiten im Auftrag

Absatz 1: Bereits das geltende Datenschutzgesetz⁵³ lässt die **Bearbeitung von Personendaten durch** (externe, das heisst dem Gesetz nicht unterstehende) **Dritte** zu. In diesen Fällen ist der Datenschutz durch Auflagen, Vereinbarung, Festsetzung einer Konventionalstrafe oder auf andere Weise sicherzustellen. Es ist sinnvoll, diese Bestimmung generell für den Umgang mit Informationen in das neue Informations- und Datenschutzgesetz zu übernehmen. Eine Übertragung des Bearbeitens auf eine dritte Person setzt – analog zum Bundesrecht⁵⁴ – voraus, dass keine rechtlichen Bestimmungen (etwa ein Berufsgeheimnis) oder vertraglichen Vereinbarungen entgegen stehen (Buchstabe a); zusätzlich muss sichergestellt sein, dass die Informationen nur in einer Weise bearbeitet werden, wie es auch das auftraggebende öffentliche Organ tun dürfte (Buchstabe b).

⁴⁹ § 4 Absatz 2 Archivierungsgesetz BL (SGS 163); Verordnung vom 11.05.2006 über die Aktenführung (SGS 140.31)

⁵⁰ § 4 Absatz 1

⁵¹ § 4 Absatz 2

⁵² vgl. § 22 Absatz 2 Buchstabe b des Gesetzesentwurfs, wonach das Verzeichnis auch Angaben über die verantwortlichen öffentlichen Organe enthält.

⁵³ § 13

⁵⁴ Artikel 10a Bundesdatenschutzgesetz (SR 235.1)

Absatz 2: Die **Verantwortung** bleibt – wie im geltendem Datenschutzgesetz⁵⁵ – beim öffentlichen Organ, das die Informationen für seine Aufgabenerfüllung extern bearbeiten lässt. Die Verantwortung umfasst insbesondere auch die sorgfältige Auswahl, Instruktion und Kontrolle der beauftragten Dritten. Nach den bisherigen Erfahrungen fällt es bisweilen schwer, angemessene Konventionalstrafen zu vereinbaren. Daher soll eine strafrechtliche Sanktionierungsmöglichkeit eingeführt werden (vgl. die Bemerkungen zu § 50 Absatz 1). Diese kennt etwa der Kanton Zürich schon lange⁵⁶, kürzlich wurde sie auch im Kanton Aargau eingeführt⁵⁷.

§ 8 Informationssicherheit

Weil **Informationssicherheit**, wie sie bisher im Datenschutzgesetz⁵⁸ festgelegt war, nicht nur Personendaten, sondern generell Informationen vor Verlust, Entwendung, unbefugter Bearbeitung und Kenntnisnahme schützen soll, wird diese Bestimmung mit ihrem Auftrag an den Regierungsrat, eine Informationssicherheitsverordnung zu erlassen, übernommen. Diese wurde vom Regierungsrat inzwischen erlassen und tritt am 30. Juni 2008 in Kraft.⁵⁹

C. Besondere Grundsätze für den Umgang mit Personendaten

Die §§ 9 – 16 regeln grundsätzlich den **Umgang** der öffentlichen Organe **mit Personendaten und mit besonderen Personendaten**. Weil Personendaten eine Unterkategorie von Informationen sind, gelten die im Abschnitt B. festgelegten Grundsätze auch für den Umgang mit Personendaten.

§ 9 Voraussetzungen für das Bearbeiten

Diese Bestimmung übernimmt die im geltenden Datenschutzgesetz⁶⁰ für das Bearbeiten von Personendaten festgelegten Grundsätze der **Gesetzmässigkeit**, von **Treu und Glauben** und der **Verhältnismässigkeit**. Das aus dem verfassungsrechtlichen Legalitätsprinzip abgeleitete Erfordernis der gesetzlichen Grundlage wird in Absatz 1 für Personendaten allgemein sowie in Absatz 2 für besondere Personendaten statuiert. Durch die unterschiedliche Formulierung wird verdeutlicht, dass als gesetzliche Grundlage (Absatz 1 Buchstabe a) für das Bearbeiten von Personendaten – im Gegensatz zum Bearbeiten von *besonderen* Personendaten (Absatz 2 Buchstabe a) – eine Bestimmung in einer kompetenz- und delegationskonform erlassenen Verordnung genügt (= Gesetz im materiellen Sinn). Diese Regelung entspricht inhaltlich jener des Bundes⁶¹ und des Kantons Basel-Stadt⁶².

⁵⁵ § 4 Absatz 1

⁵⁶ heute in § 40 des neuen Informations- und Datenschutzgesetz ZH (oben Fussnote 18)

⁵⁷ § 41 Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen AG (oben Fussnote 19)

⁵⁸ § 14 Absatz 1 (in der Fassung der Schengen/Dublin-Revision) sowie Absatz 2

⁵⁹ Verordnung vom 11. März 2008 über die Informationssicherheit (VIS; SGS 162.51)

⁶⁰ § 6 Absätze 1 – 3 (in der Fassung der Schengen/Dublin-Revision)

⁶¹ Artikel 17 Absätze 1 und 2 Bundes-Datenschutzgesetz (SR 235.1)

⁶² § 5 Absatz 1 und § 6 Buchstabe a Datenschutzgesetz BS

Absatz 3 legt entsprechend einem weiteren verfassungsrechtlichen Prinzip fest, dass das Bearbeiten von Personendaten nach Treu und Glauben erfolgen und verhältnismässig sein muss.

§ 10 Richtigkeit

Das schon im geltenden Datenschutzgesetz⁶³ enthaltene Prinzip der **Richtigkeit der Personendaten** wird ebenfalls übernommen. Personendaten müssen richtig und, soweit es der Bearbeitungszweck erfordert, vollständig sein. Daraus abgeleitet wird – analog der Regelung im Bundesdatenschutzgesetz⁶⁴ – die Pflicht, sich über die Richtigkeit der erhobenen Daten zu vergewissern. Die betroffene Person kann die Berichtigung unrichtiger Daten verlangen (§ 25 Absatz 1 Buchstabe a).

§ 11 Zweckbindung

Absatz 1 entspricht dem im geltenden Datenschutzgesetz⁶⁵ für das Bearbeiten von Personendaten festgelegten Grundsatz der **Zweckbindung**. Es handelt sich um eine der Kernbestimmungen des Datenschutzrechts.

Absatz 2 übernimmt inhaltlich die Privilegierung der Verwendung von anonymisierten Personendaten für **nicht personenbezogene Zwecke** (Statistik, Planung, Wissenschaft und Forschung) des geltenden Datenschutzgesetzes⁶⁶.

§ 12 Vorabkontrolle

Diese Bestimmung enthält die vom Landrat mit der Schengen/Dublin-Revision des Datenschutzgesetzes beschlossene Einführung der **Vorabkontrolle**⁶⁷. Mit diesem Instrument soll die Berücksichtigung der Datenschutzanliegen frühzeitig gefördert werden. Das öffentliche Organ muss eine beabsichtigte Bearbeitung von Personendaten, die aufgrund der Art der Bearbeitung oder der zu bearbeitenden Daten geeignet ist, besondere Risiken für die Rechte und die Freiheit der betroffenen Personen mit sich zu bringen, vorab der oder dem Informationszugangs- und Datenschutzbeauftragten zur Prüfung unterbreiten. Das Ergebnis erfolgt in Form einer Empfehlung gemäss § 45.

§ 13 Datenvermeidung und Datensparsamkeit bei IT-Systemen

Das Baselbieter Datenschutzgesetz von 1991 folgt dem Konzept, das anfangs der 1980-er Jahre als Antwort auf die in den 1970-er Jahren erkannten Gefährdungen der informationellen Selbstbestimmung durch die Informationstechnologie entwickelt wurde. Die damaligen Erwartungen (oder Befürchtungen) wurden von der Entwicklung weit überholt.

⁶³ Artikel 6 Absatz 5 (in der Fassung der Schengen/Dublin-Revision)

⁶⁴ Artikel 5 Absatz 1 Bundesdatenschutzgesetz (SR 235.1)

⁶⁵ § 6 Absatz 4 (in der Fassung der Schengen/Dublin-Revision)

⁶⁶ § 12 Absatz 2

⁶⁷ § 15a (in der Fassung der Schengen/Dublin-Revision)

Problematisch ist etwa, dass bei informationstechnologischen Systemen (IT-Systemen) oft systembedingt Personendaten bearbeitet werden. Für technische Vorgänge fallen Daten an, die anschliessend – obwohl für die behördliche Aufgabenerfüllung nicht erforderlich – nicht aus dem System entfernt werden. Es geht um «Randdaten» wie Verbindungsdaten und Protokollierungen, die für das technische Funktionieren von Datenbearbeitungssystemen und -programmen nötig sind. Angesichts dieser fortschreitenden technologischen Entwicklung reicht es nicht mehr, für das (nachträgliche) Bearbeiten Regeln aufzustellen. Vielmehr müssen IT-Systeme so gestaltet werden, dass der Datenschutz bereits darin «eingebaut» ist.

Moderne Datenschutzgesetze im In- und Ausland⁶⁸ statuieren deshalb das **Prinzip der Datenvermeidung und Datensparsamkeit**, welches über das Verhältnismässigkeitsprinzip hinausgeht. Damit soll klar gestellt werden, dass die Verarbeitung personenbezogener Angaben eine zu begründende Ausnahme darstellt. Auf personenbezogene Daten ist somit erst zuzugreifen, wenn keine andere Möglichkeit besteht, die nötigen Informationen zu erhalten.

Absatz 1: Das Prinzip der Datenvermeidung und Datensparsamkeit soll zu einem Umdenken führen, indem die Technologie den Anforderungen des Rechts zu folgen hat und nicht umgekehrt. IT-Systeme sind so zu konzipieren, dass keine oder so wenig personenbezogene und personenbeziehbare Daten wie möglich anfallen. Im Wortlaut dieser Bestimmung wird der Begriff «Personendaten» bewusst nicht verwendet, weil es nicht bloss darum geht, Personendaten (wie sie durch die Steuerverwaltung, die Polizei, das Sozialamt, die Einwohnerkontrolle zur Aufgabenerfüllung bearbeitet werden) nicht anfallen zu lassen, sondern grundsätzlich jede Information zu vermeiden, die sich auf eine Person beziehen lässt (wie eben die zuvor erwähnten «Randdaten»).

Absatz 2: Ist es systembedingt unvermeidbar, dass personenbezogene oder personenbeziehbare Daten erhoben werden, sollen datenschutzfreundliche Technologien⁶⁹ zum Einsatz kommen. Die Daten sollen also **anonymisiert oder pseudonymisiert** werden, soweit dies möglich ist und der Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Schutzzweck steht. *Anonymisierung* bedeutet, dass der Personenbezug irreversibel aufgehoben wird und keine Rückschlüsse auf Personen mehr möglich sind. *Pseudonymisierung* meint die Aufhebung des Personenbezugs, wobei ein bestimmter Schlüssel zur Re-Personifizierung der Informationen erhalten bleibt. Werden Daten pseudonymisiert, sind die Bedingungen zu regeln, unter denen eine Person identifiziert werden darf. Bei einem vorgängigen «Einbau» solcher Routinen fällt der Aufwand erheblich geringer aus, als wenn nachträglich entsprechende Vorkehren getroffen werden müssen. Diese Bestimmung wird folglich vor allem beim Aufbau neuer Systeme oder bei der Ablösung bestehender Systeme zur Geltung kommen.

⁶⁸ etwa § 3a deutsches Bundesdatenschutzgesetz, § 11 Informations- und Datenschutzgesetz ZH (vorne Fussnote 18), § 9 Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen AG (vorne Fussnote 19).

⁶⁹ «Privacy Enhancing Technologies» (PET)

§ 14 Erkennbarkeit der Datenbeschaffung

Für die betroffene Person muss erkennbar sein, welche Personendaten über sie beschafft und zu welchem Zweck sie bearbeitet werden. Dieses bereits im geltenden Datenschutzgesetz⁷⁰ festgehaltene Prinzip wird samt Ausnahme und Präzisierung für die systematische Datenerhebung in § 14 in die Absätze 1 und 2 übernommen. Ergänzt wird dieses Prinzip um eine **qualifizierte Transparenzpflicht** bei der Beschaffung besonderer Personendaten, wie sie auch das Bundesdatenschutzgesetz für alle Datenbearbeiterinnen und Datenbearbeiter – Private wie Bundesorgane – vorschreibt. Werden besondere Personendaten beschafft, ist die betroffene Person zu informieren (Absatz 3). Sollen etwa Daten über den Gesundheitszustand einer Person oder ein Strafregisterauszug beschafft werden, ist die betroffene Person darüber in Kenntnis zu setzen, falls dadurch die Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe nicht gefährdet wird (die generelle Einschränkung von Absatz 1 gilt auch hier). Für die Orientierung der betroffenen Person reicht ein deutlicher Hinweis beispielsweise auf einem Formular, mit dem die betroffene Person eine Dienstleistung beantragt. Die Transparenzpflicht erfordert deshalb in weiten Bereichen der staatlichen Verwaltung keine zusätzlichen Umsetzungsmassnahmen.

§ 15 Vernichtung oder Anonymisierung

Auf die Archiv-Anbietepflicht des geltenden Datenschutzgesetzes⁷¹ kann verzichtet werden, da sie nun im Archivierungsgesetz⁷² enthalten ist. Zu regeln ist hingegen, was mit Personendaten zu geschehen hat, die zur Aufgabenerfüllung nicht mehr benötigt werden und von der nach dem Archivierungsgesetz zuständigen Stelle (im Kanton das Staatsarchiv) als nicht archivwürdig beurteilt worden sind. Sie sind wie bisher vom öffentlichen Organ zu **vernichten** oder, weil das in Bezug auf die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Person auf das Selbe herauskommt, zu **anonymisieren**.

§ 16 Qualitätssicherung

Die gesamte Gesellschaft und mit ihr auch die Verwaltung und die Rechtspflege werden zunehmend komplexer. Mit Datenschutz-**Qualitätsmanagementsystemen** können die Datenbearbeitungen systematisch und umfassend gelenkt werden. So lässt sich ein gesetzeskonformer Umgang mit den Personendaten sicher stellen und als erwünschter Nebeneffekt auch Kosten sparen, indem unnötige Datenbearbeitungen vermieden werden. Erste Datenschutzmanagementsysteme sind bereits auf dem Markt, es fehlt aber noch weitgehend an Kriterien, nach denen sich derartige Systeme zu richten haben. Der Bund verfügt neuerdings über eine gesetzliche Grundlage⁷³ für solche **Auditierungen und Zertifizierungen** durch anerkannte unabhängige Zertifizierungsstellen. Die nötige Datenschutz-Zertifizierungsverordnung liegt aber noch nicht vor.

⁷⁰ § 7 Absätze 1 und 2 (in der Fassung der Schengen/Dublin-Revision). Dieselbe Bestimmung wurde auch als Artikel 4 Absatz 4 ins Bundesdatenschutzgesetz (SR 235.1) eingefügt.

⁷¹ § 15 Absatz 1

⁷² § 6 Archivierungsgesetz BL (SGS 163)

⁷³ Artikel 11 Bundesdatenschutzgesetz (SR 235.1)

Auch für die öffentlichen Organe in unserem Kanton mit seinen unzähligen grossen Informatiksystemen können solche Managementsysteme respektive Auditierungs- und Zertifizierungsverfahren den Umgang mit Personendaten vereinfachen. Dafür soll vorerst – wie im Bundesrecht – der allgemeine Grundsatz gesetzlich statuiert werden, dessen Konkretisierung zu gegebener Zeit auf Verordnungsstufe erfolgen kann. § 16 des Gesetzesentwurfs soll das Bemühen um eine solche Qualitätssicherung fördern, aber nicht vorschreiben.

D. Bekanntgabe von Informationen

Die §§ 17 – 22 regeln die **Bekanntgabe von Informationen** (inklusive Personendaten) **zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben**. Davon zu unterscheiden ist der Zugang zu Informationen gestützt auf gesetzliche Rechtsansprüche von Privatpersonen, wie sie in den §§ 23 ff. statuiert sind.

§ 17 Informationstätigkeit von Amtes wegen

Die **Informationstätigkeit**⁷⁴ nach dem Öffentlichkeitsprinzip umfasst das Informieren einerseits von Amtes wegen und andererseits auf Anfrage. Ersteres meint die Pflicht der öffentlichen Organe, die Öffentlichkeit von sich aus (pro-)aktiv ausreichend über ihre Tätigkeit von allgemeinem Interesse zu informieren. Dagegen bedeutet Informieren auf Anfrage die (reaktive) Pflicht der öffentlichen Organe zur Informationstätigkeit, wenn eine Person ihr Recht auf Zugang zu Informationen geltend macht. Je mehr ein öffentliches Organ von sich aus informiert und so die Informationsbedürfnisse der Öffentlichkeit abdeckt, umso geringer sind die Zahl der Informationszugangsgesuche und der damit verbundene Aufwand.

Absatz 1: Die Pflicht zur **Informationstätigkeit von Amtes wegen** ist nicht neu, sondern konkretisiert lediglich die naturgemäss allgemein gehaltene Grundsatzbestimmung der Kantonsverfassung, wonach die Behörden die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit informieren.⁷⁵ Auch wenn die heutige Informationspolitik der öffentlichen Organe in unserem Kanton schon in diesem Sinn wahrgenommen wird⁷⁶, ist sie dennoch auf Gesetzesstufe zu verankern⁷⁷. Eine offene Informationspolitik schafft Transparenz und Vertrauen in den Staat und seine Organe. Sinn und Zweck der verfassungsrechtlich festgeschriebenen Informationspflicht bestehen indes nicht darin, dass ein öffentliches Organ über sämtliche Geschäfte informiert, mit denen es sich befasst. Das wäre weder praktikabel noch entspräche eine solche Interpretation der Intention des Verfassungsgebers. Vielmehr muss ein allgemeines Interesse an der Information bestehen.

⁷⁴ Begrifflich ist klar zu unterscheiden zwischen «Information» (= Aufzeichnungen im Sinne von § 3 Absatz 2) und «Informationstätigkeit» bzw. «informieren» (= Vermitteln von Informationen).

⁷⁵ § 56 KV BL (SGS 100)

⁷⁶ Vgl. als jüngste Regelung die am 1. Januar 2008 in Kraft getretene Verordnung vom 27. November 2007 über die Veröffentlichung von Verwaltungsentscheiden (SGS 175.12).

⁷⁷ Nur vereinzelt bestehen ausdrückliche gesetzliche Grundlagen, zum Beispiel für die Polizei in § 19 Polizeigesetz (SGS 700).

Absatz 2: Von **allgemeinem Interesse** sind Informationen, die Belange von öffentlichem Interesse betreffen und für die Meinungsbildung über das Geschehen im Kanton respektive in der Gemeinde und zur Wahrung der demokratischen Rechte der Bevölkerung von Bedeutung sind. Zu den Tätigkeiten und Angelegenheiten von allgemeinem Interesse zählen Beschlüsse, wichtige Geschäfte, bedeutende Entscheide und Massnahmen, Ziele, Lagebeurteilungen, Planungen usw. Für die (pro-)aktive Informationstätigkeit der öffentlichen Organe lassen sich folgende Leitlinien formulieren: Das Informieren von Amtes wegen hat rasch (unmittelbar nach einer Entscheidung oder Ereignis), umfassend (mit allen zum Verständnis notwendigen Angaben) sowie sachlich (unvoreingenommen und frei von Propaganda) zu erfolgen. Die Mittel der Informationstätigkeit von Amtes wegen sind einerseits die Medienarbeit (Medienmitteilungen, -orientierungen), aber auch amtliche Publikationen (Amtsblatt, Broschüren, Merkblätter) und zunehmend das Internet. Zu beachten ist, dass der Veröffentlichung einer bestimmten Information im Einzelfall überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegen stehen können (vgl. § 27).

Absatz 3: Die Information über den **Aufbau** eines öffentlichen Organs, über seine **Zuständigkeiten** und über die **Ansprechpersonen** für bestimmte Anliegen ist ein wesentlicher Teil der Informationstätigkeit von Amtes wegen. Dies wird heute schon weitgehend wahrgenommen durch die Veröffentlichung im Amtskalender, in Behördenverzeichnissen der Gemeinden und auf den Websites von Kanton und Gemeinden. Diese Information ist aber – vor allem im Zusammenhang mit dem Verzeichnis der Informationsbestände, die Personendaten enthalten (§ 22) – auch von Bedeutung für den individuellen Zugang zu Informationen (§ 23). Sie hilft mit, den Verwaltungsaufwand für die Bearbeitung der individuellen Zugangsanträge möglichst gering zu halten. Daneben bildet diese Bestimmung die gesetzliche Grundlage für die Veröffentlichung von Personendaten über Amtsträgerinnen und Amtsträger (Name, dienstliche Adresse, Angaben zur dienstlichen Erreichbarkeit wie Telefonnummer und E-Mail-Adresse, Funktion und Zuständigkeit).

Absatz 4 regelt ein Thema, das immer wieder zu Diskussionen Anlass gibt: das **Informieren über hängige Verfahren**. Das öffentliche Organ soll über hängige Verfahren nur informieren dürfen, falls dies zur Berichtigung oder Vermeidung falscher Meldungen erforderlich ist oder wenn es in einem besonders schweren oder Aufsehen erregenden Fall angezeigt ist, die Bevölkerung sofort zu orientieren. Dem öffentlichen Organ steht hier ein gewisser Handlungsspielraum zu, der im konkreten Fall grundsatzkonform wahrzunehmen ist.

Absatz 5: Zur Gewährleistung einer kohärenten, widerspruchsfreien Information der kantonalen Verwaltung gegenüber der Öffentlichkeit ist die Informationstätigkeit öffentlicher Organe zu **koordinieren**. Absatz 5 bildet die gesetzliche Grundlage für die bereits erlassenen Verordnungen über das Amtsblatt⁷⁸ beziehungsweise über die Information⁷⁹ und zusätzlich allenfalls für weitere Gegenstände (Web-Auftritt), falls sich Regelungsbedarf ergibt.

⁷⁸ SGS 106.11

⁷⁹ SGS 106.51

§ 18 Bekanntgabe von Personendaten

Die **Bekanntgabe von Personendaten** stellt ein besonderes Bearbeiten von Personendaten dar, denn die Personendaten verlassen den Bereich, für den sie ursprünglich erhoben wurden. Damit verbunden ist fast immer eine Zweckänderung und so eine Verletzung der Zweckbindung (§ 11). Deshalb regeln die Datenschutzgesetze dieses Bearbeiten regelmäßig separat. Die §§ 18 und 19 übernehmen die Regeln des geltenden Datenschutzgesetzes⁸⁰. Allerdings wird nicht mehr nach den Datenempfängerinnen oder -empfängern gegliedert, sondern nach der Kategorie der Personendaten: § 18 regelt die Bekanntgabe von Personendaten, § 19 diejenige von besonderen Personendaten.

Absatz 1 nennt die **Voraussetzungen** für die Bekanntgabe generell: eine gesetzliche Grundlage für die Bekanntgabe (Buchstabe a), die Erforderlichkeit zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe (Buchstabe b) oder – im Einzelfall – die Einwilligung der betroffenen Person (Buchstabe c).

Der im bisherigen Datenschutzgesetz⁸¹ für die Bekanntgaben gemachte Vorbehalt «... wenn es sich nicht um Daten aus der Intimsphäre handelt» ... erübrigt sich wegen der Einführung der Kategorie «besondere Personendaten» und der spezifischen Regelung ihrer Bekanntgabe (§ 19). Als gesetzliche Bestimmung für das Bearbeiten von Personendaten im Sinne von Buchstabe a reicht – im Gegensatz zum Bearbeiten von besonderen Personendaten (§ 19) – eine kompetenz- und delegationskonform erlassene Verordnungsregelung, also ein Gesetz im materiellen Sinn, aus.

Absatz 2 füllt eine Lücke im geltenden Datenschutzgesetz. Er schafft eine Regelung für die Bekanntgabe von Daten in einem **Online-Abrufverfahren**, wenn also das öffentliche Organ nicht mehr prüfen kann, ob die Bekanntgabevoraussetzungen im konkreten Fall erfüllt sind, sondern das Daten abrufende öffentliche Organ diese direkt aus einer Datenbank beziehen kann. Das geltende Datenschutzgesetz regelt zwar die Amtshilfe auf Gesuch, jedoch nicht das Online-Abrufverfahren. Diese Lücke wurde bisher durch die analoge Anwendung von Bundesrecht⁸² gefüllt. Entsprechend der Ankündigung des Regierungsrats in seiner Vorlage an den Landrat zu den Postulaten der PUK «Informatik»⁸³ wird diese Lücke nun bei der vorliegenden Revision des Datenschutzgesetzes geschlossen. Die hier (und für besondere Personendaten in § 19 Absatz 2) vorgeschlagene Bestimmung entspricht der bundesrechtlichen Regelung.

§ 19 Bekanntgabe von besonderen Personendaten

Diese Bestimmung legt die **qualifizierten Voraussetzungen** für die **Bekanntgabe von besonderen Personendaten** fest, entsprechend den qualifizierten Voraussetzungen für die Bearbeitung von besonderen Personendaten (§ 9 Absatz 2). Zum Inhalt der beiden Absätze vgl. die vorstehenden Erläuterungen zu § 18. Im Unterschied dazu braucht es als Grundlage

⁸⁰ §§ 8 – 11

⁸¹ § 8 Absatz 1 Buchstabe b und § 9 Buchstabe b

⁸² Artikel 19 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 37 Absatz 1 Bundesdatenschutzgesetz (SR 235.1)

⁸³ Vorlage an den Landrat Nr. 2006-193, Ziffer 4.2

für das Bearbeiten von *besonderen* Personendaten eine Bestimmung in einem formellen Gesetz (Buchstabe a), da es sich um eine schwerwiegende Grundrechtseinschränkung handelt⁸⁴.

§ 20 Bekanntgabe von Personendaten für nicht personenbezogene Zwecke

Das geltende Datenschutzgesetz⁸⁵ behandelt bisher das nicht personenbezogene Bearbeitung von Personendaten und die Bekanntgabe von Personendaten zu nicht personenbezogenen Zwecken an andere öffentliche Organe und an Private nicht sehr klar strukturiert in einer einzigen Bestimmung. Der vorliegende Gesetzesentwurf regelt nun die Bearbeitung von Personendaten zu nicht personenbezogenen Zwecken durch das öffentliche Organ, das sie zu personenbezogenen Zwecken erhoben hat, unter dem Aspekt der Zweckbindung (§ 11 Absatz 2) und die **Bekanntgabe von Personendaten zu nicht personenbezogenen Zwecken** an andere öffentliche Organe hier in § 20.

Diese Bekanntgaberegulation ist nötig, da keine anonymisierten Daten heraus gegeben werden, sondern «scharfe» Personendaten, die erst bei der Empfängerin oder beim Empfänger anonymisiert werden. Sie entspricht inhaltlich weitgehend der bisherigen Gesetzesregelung. Ausdrücklich kommt hinzu, was bisher in der Praxis schon galt: der Vorbehalt besonderer Geheimhaltungsbestimmungen (z.B. Berufsgeheimnis). Für solche Fälle ist der ordentliche Weg über die Befreiung von solchen Geheimhaltungsbestimmungen zu wählen. Auf der anderen Seite entfällt das im geltenden Gesetz enthaltene Erfordernis der Zustimmung der oder des Datenschutzbeauftragten⁸⁶. Das öffentliche Organ hat – wie bei anderen Bekanntgaben auch – selbst dafür zu sorgen, dass die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Zur Verstärkung der Verpflichtungserklärung gemäss Absatz 3 soll die privilegierte Person, die – anders als beim allgemeinen Zugang zu Informationen nach § 23 – Personendaten in nicht anonymisierter Form erhält, einer strafrechtlichen Sanktion unterliegen, falls sie die Personendaten an Dritte weiter gibt (§ 50 Absatz 2).

§ 21 Grenzüberschreitende Bekanntgabe von Personendaten

Diese Bestimmung übernimmt die Regeln für die **grenzüberschreitende Bekanntgabe von Personendaten**, die mit der Schengen/Dublin-Revision ins Datenschutzgesetz⁸⁷ eingefügt wurden.

§ 22 Verzeichnis der Informationsbestände mit Personendaten

Absätze 1 und 2: Mit der Schengen/Dublin-Revision des Datenschutzgesetzes wurde das zentrale Register der Datensammlungen durch **dezentrale Verzeichnisse** der Datensammlungen ersetzt⁸⁸. Diese öffentlich zugänglichen Verzeichnisse dienen künftig auch als Grundlage für die Wahrnehmung des Rechts auf Zugang zu Informationen (§ 23), indem generell die Informationsbestände aufzuführen sind. Um als Grundlage für die Wahrnehmung der

⁸⁴ vgl. § 15 Absatz 2 KV (SGS 100) und Artikel 36 Absatz 2 BV (SR 101)

⁸⁵ § 12

⁸⁶ § 12 Absatz 4 Buchstabe a

⁸⁷ § 11 Absatz 2 (in der Fassung der Schengen/Dublin-Revision)

⁸⁸ § 16 (in der Fassung der Schengen/Dublin-Revision)

datenschutzrechtlichen Ansprüche – Recht auf Zugang zu den eigenen Personendaten (§ 24), Ansprüche auf Berichtigung (§ 25 Absatz 1 Buchstabe a), Unterlassungs-, Beseitigungs- und Feststellungsansprüche (§ 25 Absatz 1 Buchstaben b-d), Recht auf Sperrung (§ 26) – dienen zu können, ist bei jedem Informationsbestand anzugeben, ob er Personendaten enthält oder nicht. Mit der Formulierung «insbesondere durch öffentliche Datennetze» wird nicht verlangt, dass jedes einzelne dem Gesetz unterstellte öffentliche Organ (§ 3 Absatz 1: auch zum Beispiel Kirchgemeinden und Private, die mit öffentlichen Aufgaben des Kantons oder der Gemeinden betraut sind) eine entsprechende Website schaffen muss; denkbar ist auch, dass etwa eine kantonale Stelle die Verzeichnisse aller Kirchgemeinden im Internet veröffentlicht.

Die Absätze 3 und 4 regeln den erforderlichen Inhalt der Verzeichnisse sowie die Ausnahmen von der Veröffentlichungspflicht. Sie wurden vom Landrat im Rahmen der Schengen /Dublin-Revision bereits so beschlossen.

E. Informationszugangsrecht und weitere Rechtsansprüche

Dieser Abschnitt fasst die verschiedenen **Rechtsansprüche** zusammen, die sich aus dem Öffentlichkeitsprinzip (Anspruch jeder Person auf Zugang zu Informationen, § 23) sowie aus dem Datenschutzgesetz (Ansprüche der von behördlicher Datenbearbeitung betroffenen Personen, §§ 24 – 26) ergeben.

§ 23 Zugang zu Informationen

Absatz 1: Entsprechend der Idee des Öffentlichkeitsprinzips soll jeder Person ohne Nachweis eines Interesses ein **Anspruch auf Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Informationen** zukommen, ausser es handle sich um nicht fertig gestellte Aufzeichnungen. Das Interesse der ersuchenden Person am Informationszugang wird allerdings dann relevant, wenn dem beantragten Informationszugang öffentliche oder private Interessen an der Zugangsverweigerung entgegen stehen; in diesen Fällen hat das um Informationszugang ersuchte öffentliche Organ eine Interessensabwägung vorzunehmen (siehe nachfolgend die Bemerkungen zu den §§ 27 und § 28).

Indem der Informationszugang «jeder Person» gewährt wird, garantiert das Öffentlichkeitsprinzip eine kollektive Information. Wird jemandem der Zugang zu einer amtlichen Information gewährt, so ist er allen Personen zu gewähren, die ebenfalls um Zugang zu dieser amtlichen Information ersuchen («access to one – access to all»).

Mit dem Passus «Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ im Sinne von § 3 Absatz 1 Buchstaben a und b vorhandenen Informationen» soll die Zugangsgewährung bewusst den staatlichen Stellen einschliesslich der juristischen Personen des kantonalen und kommunalen öffentlichen Rechts vorbehalten bleiben. Private, denen der Kanton oder eine Gemeinde die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen hat, sind ausgenommen. Das bedeutet, dass Zugangsgesuche an die aufgabenübertragende Behörde zu richten sind.

Der Vollständigkeit halber ist anzumerken, dass die ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch bestimmten Informationen vom Zugangsanspruch ausgenommen sind (vgl. § 2 Absatz 2 Buchstabe d). Das entspricht der schon im geltenden Datenschutzgesetz vorgesehenen Ausnahme des persönlichen Arbeitsmittels⁸⁹. Es handelt sich um Aufzeichnungen, die zwar dienstlichen Zwecken dienen, deren Gebrauch aber einzig der Verfasserin oder dem Verfasser vorbehalten bleibt. Dazu zählen etwa die Disposition für die Ausarbeitung eines Textes oder Sitzungsnotizen.

Absatz 2: Für die Akten von **Verwaltungsverfahren und (verwaltungsinternen) Verwaltungsbeschwerdeverfahren** gelten die spezialrechtlichen Zugangsregeln des Verwaltungsverfahrensgesetzes⁹⁰ (insbesondere über das Akteneinsichtsrecht⁹¹).

§ 24 Zugang zu den eigenen Personendaten

Jede Person hat – wie nach dem geltenden Datenschutzgesetz⁹² – **Anspruch auf Zugang zu** den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen **eigenen Personendaten**. Dieser Anspruch ist eines der Kernelemente des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung⁹³. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union⁹⁴ hält dazu ausdrücklich fest: «Jede Person hat das Recht, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken.» Der Zugang zu den eigenen Personendaten darf – wie heute schon das Recht auf Auskunft und Einsicht⁹⁵ – nur unter den Voraussetzungen von § 27 Absatz 1 eingeschränkt werden. Er ist ganz oder teilweise zu verweigern oder aufzuschieben, wenn eine besondere gesetzliche Geheimhaltungspflicht oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht, also beispielsweise aus überwiegenden Interessen einer Drittperson⁹⁶.

§ 25 Schutz der eigenen Personendaten

Absatz 1: Aus dem geltenden Datenschutzgesetz⁹⁷ übernommen werden auch die folgenden **Rechtsansprüche**:

- auf **Berichtigung** unrichtiger Personendaten (Buchstabe a),
- auf **Unterlassung** des widerrechtlichen Bearbeitens von Personendaten (Buchstabe b),
- auf **Beseitigung** der Folgen widerrechtlichen Bearbeitens von Personendaten (Buchstabe c) und

⁸⁹ § 2 Absatz 2 Buchstabe b

⁹⁰ SGS 175

⁹¹ § 14 Verwaltungsverfahrensgesetz BL (SGS 175) und §§ 1 – 5 Verordnung zum Verwaltungsverfahrensgesetz BL (SGS 175.11)

⁹² § 18 Absatz 1 Datenschutzgesetz BL (SGS 162)

⁹³ Artikel 13 Absatz 2 Bundesverfassung (SR 101); § 6 Absatz 2 Buchstabe g Kantonsverfassung BL

⁹⁴ Artikel 8 Absatz 2 Satz 2

⁹⁵ § 19 Datenschutzgesetz BL (SGS 162).

⁹⁶ Wenn es sich überhaupt um «eigene Personendaten» handelt und nicht um Personendaten über jene Drittperson. Die Unterscheidung ist bei Dossiers mit mehreren Beteiligten oft nicht einfach (zum Beispiel Disziplinaruntersuchungen mit mehreren Tatverdächtigen zu Vorfällen in einer Schule, bei der Betreuung von Familien durch einen Sozialdienst usw.) .

⁹⁷ §§ 20 und 21 Datenschutzgesetz BL (SGS 162)

- auf **Feststellung** der Widerrechtlichkeit des Bearbeitens von Personendaten (Buchstabe d).

Der Begriff «Berichtigung» gemäss Buchstabe a schliesst auch die Formulierung des geltenden Datenschutzgesetzes⁹⁸ mit ein, wonach die Ergänzung der unrichtigen Daten verlangt werden kann. Es geht um Fälle, in denen Personendaten derart zu berichtigen sind, indem die Akten um fehlende Angaben ergänzt werden. Zu denken ist etwa an die Konstellation, dass der Antrag zu einem Regierungsratsbeschluss über die Entlassung eines Mitarbeiters zwar in dessen Personaldossier liegt, nicht aber die Information, dass der Antrag vom Regierungsrat abgelehnt wurde.

Absatz 2 übernimmt die Regelung von § 20 Absatz 2 des geltenden Datenschutzgesetzes, Absatz 3 diejenige von § 20 Absatz 3 in der Fassung der Schengen/Dublin-Revision, wie sie am 12. Dezember 2007 vom Landrat beschlossen wurde⁹⁹.

§ 26 Sperrung der Bekanntgabe von Personendaten

Diese Bestimmung übernimmt ebenfalls Regelungen des geltenden Datenschutzgesetzes in der Fassung der Schengen/Dublin-Revision (§ 11 Absätze 3 und 4).

F. *Einschränkungen bei der Bekanntgabe von und beim Zugang zu Informationen*

§ 27 Verweigerung oder Aufschub

Bereits das geltende Datenschutzgesetz¹⁰⁰ legt fest, dass die Bekanntgabe von Personendaten verweigert, eingeschränkt oder mit Auflagen versehen werden kann. Dieser Vorbehalt muss auch weiterhin gelten, nicht nur für die Bekanntgabe von und den Zugang zu Personendaten, sondern generell für alle Informationen. Die Voraussetzungen für die **Einschränkungen** sollen aber präziser gefasst werden; die Ausnahmen dürfen nicht allzu offen formuliert sein, sonst droht das Öffentlichkeitsprinzip unwirksam zu werden.

Absatz 1 hält den Grundsatz fest. Das öffentliche Organ hat die Bekanntgabe von oder den Zugang zu Informationen ganz oder teilweise zu verweigern oder aufzuschieben, wenn eine besondere **gesetzliche Geheimhaltungspflicht** oder ein **überwiegendes öffentliches oder privates Interesse** entgegensteht. Was als entgegenstehende überwiegende öffentliche oder private Interessen in Frage kommt, zählen die Absätze 2 und 3 nicht abschliessend auf¹⁰¹. Aus Gründen der Rechtssicherheit und zur Vermeidung von Beschwerdeverfahren werden überwiegende öffentliche Interessen beispielhaft aufgezählt. Eine nicht abschliessende Liste möglicher Zugangsbeschränkungen zu Informationen hat den Vorteil, dass sie erlaubt, den Besonderheiten des Einzelfalls sowie unvorhergesehenen Situationen Rechnung zu tragen. Dieser Vorteil überwiegt die Befürchtung, die Verwaltung könnte das Öffentlichkeitsprinzip über Gebühr einschränken. Für die effektive Tragweite des Öffentlich-

⁹⁸ § 20 Absatz 1 Datenschutzgesetz BL (SGS 162)

⁹⁹ Vgl. Vorlage an den Landrat Nr. 2007–173

¹⁰⁰ § 11 Datenschutzgesetz BL (SGS 162; Absatz 1 in der Fassung der Schengen/Dublin-Revision)

¹⁰¹ Wie etwa auch die entsprechenden Regelungen in den Kantonen Bern, Genf, Solothurn und Zürich.

keitsprinzips ist massgebend, welche Anforderungen an die überwiegenden Geheimhaltungsinteressen gestellt werden, und ob in der einzelfallbezogenen Interessenabwägung auch die öffentlichen oder privaten Interessen am Informationszugang berücksichtigt werden.

Die **besonderen gesetzlichen Geheimhaltungspflichten** sind bereits im geltenden Datenschutzgesetz¹⁰² bei der Bekanntgabe von Personendaten vorbehalten. Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips bezweckt nicht, sie aufzuheben. Als solche Geheimhaltungspflichten erscheinen etwa das Landratsgeheimnis¹⁰³, das Steuergeheimnis¹⁰⁴, die Schweigepflicht der Sozialhilfeeorgane¹⁰⁵, das Wahl- und Abstimmungsgeheimnis¹⁰⁶ oder andere gesetzliche Vorschriften des kantonalen Rechts¹⁰⁷ oder des Bundesrechts¹⁰⁸.

Absatz 2 umschreibt nicht abschliessend, in welchen Fällen **öffentliche Interessen** gegenüber den Interessen an der Bekanntgabe von oder am Zugang zu Informationen überwiegen können:

- **Gefährdung der Sicherheit des Staates oder der öffentlichen Sicherheit** (Buchstabe a): Diese Ausnahme ermöglicht es, Massnahmen zum Erhalt der Handlungsfähigkeit der Regierung in ausserordentlichen Lagen oder zur Sicherstellung der wirtschaftlichen Landesversorgung, oder Informationen, deren Zugänglichmachung zur Beeinträchtigung der Sicherheit wichtiger Infrastrukturen oder gefährdeter Personen führen würde, geheim zu halten¹⁰⁹.
- **Beeinträchtigung der Aussenbeziehungen** zu einem anderen Kanton, zum Bund oder zum Ausland (Buchstabe b): Beeinträchtigt die Bekanntgabe von Informationen das Verhältnis zu einem anderen Kanton, zum Bund oder zum Ausland, besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an deren Geheimhaltung. Nach Ansicht des Bundesrates¹¹⁰ ermöglicht diese Ausnahme zudem, der anerkannten Staatenpraxis Rechnung zu tragen, nach der Informationen, die ein ausländischer Staat oder eine internationale Organisation als intern oder vertraulich übergibt, vom Empfängerstaat grundsätzlich nur mit Zustimmung des Absenders an die Öffentlichkeit weiter gegeben werden. Unter diesen Umständen ist eine Einschränkung des Zugangs gerechtfertigt, denn bei Bekanntgabe solcher Informationen muss damit gerechnet werden, dass ausländischen Stellen sie künftig nicht mehr mitteilen werden.
- **Beeinträchtigung des freien Meinungs- und Willensbildungsprozess** der öffentlichen Organe (Buchstabe c): Diese Einschränkung soll verhindern, dass öffentliche Organe – nicht nur dasjenige, das die Informationen zugänglich machen soll – durch eine verfrühte

¹⁰² § 8 Absatz 1 Einleitungssatz und § 9 Einleitungssatz Datenschutzgesetz BL (SGS 162)

¹⁰³ Nach § 6 Landratsgesetz (SGS 131)

¹⁰⁴ Nach § 111 Steuergesetz (SGS 331)

¹⁰⁵ § 38 Sozialhilfegesetz BL (SGS 850) in Verbindung mit § 38 Personalgesetz BL (SGS 150)

¹⁰⁶ § 7 Absatz 4 Gesetz über die politischen Rechte BL (SGS 120)

¹⁰⁷ Etwa § 44 Polizeigesetz (SGS 700) betreffend die Einschränkung des Rechts auf Zugang zu den eigenen Personendaten.

¹⁰⁸ Etwa die Schweigepflicht der Opferhilfestellen (Artikel 4 Opferhilfegesetz des Bundes, SR 312.5) oder der Personen, die an der Durchführung sowie der Kontrolle oder der Beaufsichtigung der Durchführung der Bundessozialversicherungsgesetze beteiligt sind (Artikel 33 Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts, SR 830.1).

¹⁰⁹ s.a. Botschaft des Bundesrates zum Bundesöffentlichkeitsgesetz (Bundesblatt 2003 2009 f.)

¹¹⁰ s.a. Botschaft des Bundesrates zum Bundesöffentlichkeitsgesetz (Bundesblatt 2003, S. 2011)

Bekanntgabe von Informationen (beispielsweise Arbeitspapiere, Entwürfe, Gutachten, Stellungnahmen) während eines Entscheidungsprozesses unter allzu starkem Druck der Öffentlichkeit geraten, wodurch die freie Meinungs- und Willensbildung verhindert werden könnte¹¹¹. Die frühzeitige Bekanntgabe bestimmter Positionen kann je nach den Umständen die öffentliche Auseinandersetzung vorzeitig blockieren. Generell ist festzuhalten, dass nicht jede noch so geringe Beeinträchtigung eine Verweigerung zu begründen vermag.

Verwaltungsinterne Mitberichte und andere vergleichbare Meinungsäusserungen im Vorfeld eines Regierungsratsbeschlusses können weder vorgängig noch nachträglich dem Zugang offen stehen. Eine Veröffentlichung solcher interner Stellungnahmen würde das verfassungsmässige Kollegialitätsprinzip für die Kantonsregierung¹¹² grundsätzlich in Frage stellen.

- **Beeinträchtigung der Position in Verhandlungen (Buchstabe d)**: Keine Verhandlung kann wirkungsvoll geführt werden, wenn eine Partei ihre Karten uneingeschränkt offen legen muss. Würde die Bekanntgabe von Informationen die Position in Verhandlungen beeinträchtigen, muss darauf verzichtet werden. Dem Zugang entzogen sind allerdings nur Informationen, deren Bekanntgabe tatsächlich die Verhandlungsposition des betreffenden öffentlichen Organs schwächen würde, denn nur dort kann ein schützenswertes Geheimhaltungsinteresse angenommen werden.
- **Beeinträchtigung der zielkonformen Durchführung konkreter behördlicher, insbesondere polizeilicher Massnahmen (Buchstabe e)**: Diese Einschränkung gewährleistet die Geheimhaltung von Informationen, die der Vorbereitung etwa von Untersuchungs-, Kontroll-, Aufsichts- und anderen entsprechenden Massnahmen dienen¹¹³. Müssten solche Informationen auf Gesuch hin bekannt gegeben werden, wäre die Massnahmenumsetzung in Frage gestellt. Das gilt in besonderem Mass für die Polizei, die einen umfassenden Sicherheitsauftrag zu erfüllen hat. Dessen Erfüllung bedingt, dass namentlich polizeitaktische Konzepte, Dispositive für Polizeieinsätze im sogenannten unfriedlichen Ordnungsdienst, Einsatzpläne für Verkehrskontrollen und Entsprechendes im allgemeinen Sicherheitsinteresse nicht nur vorgängig, sondern auch nachträglich vertraulich zu halten sind. Das gilt etwa auch für behördliche Vorbereitungen und Einsatzpläne hinsichtlich der periodischen Testkäufe zur Kontrolle des Alkohol- oder Tabakverkaufs an Jugendliche, deren Bekanntgabe die Erreichung des Massnahmenzweck verunmöglichen würde.

Absatz 3 umschreibt ebenfalls nicht abschliessend, in welchen Fällen **private Interessen** gegenüber den Interessen an der Bekanntgabe von oder am Zugang zu Informationen überwiegen können:

- **Schutz der Privatsphäre (Buchstabe a)**: Die verfassungsmässigen Grundrechte auf Schutz der Privatsphäre und auf Persönlichkeitsschutz als Teil der persönlichen Freiheit verpflichten den Staat, die Daten seiner Bürgerinnen und Bürger vor Missbrauch zu

¹¹¹ s.a. Botschaft des Bundesrates zum Bundesöffentlichkeitsgesetz (Bundesblatt 2003, S. 2007 ff.)

¹¹² § 78 Absatz 1 Kantonsverfassung (SGS 100)

¹¹³ s.a. Botschaft des Bundesrates zum Bundesöffentlichkeitsgesetz (Bundesblatt 2003, S. 2009)

schützen. Eine entsprechende Beschränkung des Öffentlichkeitsprinzips erfordert auch der Anspruch auf informationelle Selbstbestimmung.

- **Wahrung von Berufs-, Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnissen** (Buchstabe b): Auch Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse müssen trotz Öffentlichkeitsprinzip geheim gehalten werden können¹¹⁴. Solche Geheimnisse können einem öffentlichen Organ etwa in Submissionsverfahren oder im Rahmen einer gesetzlichen Kontrollaufgabe zur Kenntnis gelangen. Das Vertrauen, das durch Berufsgeheimnisse geschützt werden soll, darf nicht verletzt werden. Auch darf der Wettbewerb zwischen Marktteilnehmern durch das Informationszugangsrecht nicht verzerrt werden, weshalb auch Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisse zu schützen sind.
- **Freiwillig mitgeteilte Informationen mit Geheimhaltungszusicherung** (Buchstabe c):¹¹⁵ Der Anspruch auf Vertrauensschutz gebietet es, Informationen, die einem öffentlichen Organ freiwillig und nur unter der Voraussetzung der Geheimhaltung mitgeteilt wurden, grundsätzlich geheim zu halten. Könnten solche Informationen trotz Vertraulichkeitszusicherung jedermann bekannt gegeben werden, wären Private kaum mehr bereit, den Behörden freiwillig Informationen zu liefern.

Schliesslich ist nochmals festzuhalten, dass Einschränkungen nur zulässig sind, wenn und soweit die tangierten öffentlichen oder privaten Geheimhaltungsinteressen das Interesse am Informationszugang respektive an der Transparenz der Verwaltung überwiegen (Absatz 1). Das festzustellen verlangt eine **sorgfältige Abwägung** der einander gegenüber stehenden Interessen.

§ 28 Anonymisierung von Personendaten

Eine der grossen Herausforderungen bei der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips ist die Ausräumung einerseits zwischen den hinter dem Öffentlichkeitsprinzip stehenden Interessen und andererseits den Interessen der Personen, über welche öffentliche Organe Daten bearbeiten. Verfassungsrechtlich ist unbestreitbar, dass der Schutz der Grundrechte der von behördlichem Datenbearbeiten betroffenen Person dazu führen muss, dass der **Zugang zu Personendaten eingeschränkt** wird. Das Ziel des Öffentlichkeitsprinzips ist Transparenz des Verwaltungshandelns, nicht die «gläserne Bürgerin» oder der «gläserne Bürger».

Zum Öffentlichkeitsprinzip wird zuweilen die Meinung vertreten, der Informationszugang sei gänzlich voraussetzungslos und vor allem unabhängig davon zu gewährleisten, welches Interesse damit verfolgt wird. Das trifft in dieser absoluten Art und Weise nicht zu. Sobald Einschränkungen des Zugangsrechts (aufgrund überwiegender entgegenstehender öffentlicher oder privater Interessen nach § 27) von einer Interessenabwägung abhängig gemacht werden, muss genau dieses Interesse ermittelt und in die Abwägung einbezogen werden. Die Frage ist, wie diese Abwägung umgesetzt werden soll. Soll das Gesetz den Anspruch auf Zugang zu sämtlichen Informationen einräumen, das öffentliche Organ aber verpflichtet, bei überwiegenden entgegenstehenden privaten Interessen den Zugang im Einzelfall einzu-

¹¹⁴ s.a. Botschaft des Bundesrates zum Bundesöffentlichkeitsgesetz (Bundesblatt 2003, S. 2011 f.)

¹¹⁵ s.a. Botschaft des Bundesrates zum Öffentlichkeitsgesetz des Bundes (Bundesblatt 2003, S. 2012)

schränken? Soll das öffentliche Organ die entgegenstehenden privaten (Grundrechts-)Interessen selber ermitteln und bewerten? Das mag in klaren Fällen funktionieren, etwa wenn Zugang zu besonderen Personendaten (z.B. Gesundheitsdaten) verlangt wird. Ist jedoch die Interessenlage weniger eindeutig und so erheblich schwieriger, soll das öffentliche Organ die vom ersuchten Informationszugang betroffenen Personen anfragen? Sprechen diese sich gegen den Zugang aus, soll es dann von der Gesuchstellerin oder vom Gesuchsteller verlangen, die ihrerseits für den Zugang sprechenden Interessen zu nennen? Was, wenn das öffentliche Organ die betroffenen Personen nicht oder nicht alle kontaktieren kann? Ein solches Verfahren kann aufwändig sein. Ausserdem wird dabei ein Organisationsprinzip verletzt: Wo die Interessen liegen, soll auch die Verantwortung für das Handeln liegen. Hier muss nicht a priori die um Informationszugang ersuchende Person aktiv werden, indem sie ihr Interesse darlegt. Vielmehr sollen dies die betroffenen Personen tun; falls ihnen das nicht möglich ist – etwa weil sie kurzfristig nicht kontaktiert werden können –, riskieren sie, in ihren Persönlichkeits- und Grundrechten verletzt zu werden.

Der Bund traf eine andere Lösung. Das Bundesöffentlichkeitsgesetz¹¹⁶ gewährt grundsätzlich Zugang zu Informationen, legt aber fest, dass amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten, nach Möglichkeit zu **anonymisieren** sind. Ist das nicht möglich, richtet sich die Informationsbekanntgabe nach den Regeln des Datenschutzgesetzes. Diese Lösung ist sachgerecht. Sie verhindert die gläserne Bürgerin und den gläsernen Bürger und ermöglicht gleichzeitig, dass interessierte Kreise Daten erhalten können, die weite Interessen abzudecken vermögen. So kann etwa ein wirtschaftliches Unternehmen mit anonymisierten Daten planen oder die Medien können die Wirksamkeit staatlichen Handelns anhand anonymisierter Daten beurteilen.

Absatz 1: Der Gesetzesentwurf schlägt deshalb vor, ein **Recht auf Zugang zu Personendaten** zu gewähren, soweit diese Personendaten bereits **anonymisiert** beim öffentlichen Organ vorhanden sind oder aber **anonymisierbar** sind, also – vor der Zugangsgewährung – noch anonymisiert werden müssen. Dabei muss nicht jeder Name oder jede Funktion entfernt werden, die auf eine Person schliessen lässt. Es geht – entsprechend der Zweckbestimmung in § 1 Absatz 2 Buchstabe b des Gesetzesentwurfs – um den Schutz der Grundrechte von Personen, über welche die öffentlichen Organe Daten bearbeiten. Soweit etwa eine Person in amtlicher Funktion handelt (beispielsweise die Amtsvorsteherin eine Verfügung unterzeichnet oder das Mitglied einer staatlichen Kommission Empfehlungen dieser Kommission mitbeschliesst), ist der Name nicht zu anonymisieren. Diese Person handelt nicht als «Privatperson», sondern als Teil eines öffentlichen Organs. Sie ist nicht Objekt staatlicher Datenbearbeitung, sondern Subjekt. Deshalb brauchen solche Personendaten nicht anonymisiert zu werden, es sei denn ausnahmsweise, weil konkrete Anhaltspunkte für eine Gefährdung infolge der Zugangsgewährung bestehen (analog etwa der Ausnahme von der Pflicht von Polizistinnen und Polizisten, ein Namensschild zu tragen, wenn sie im unfriedlichen Ordnungsdienst oder im Rahmen von Sondereinheiten eingesetzt sind). Sobald aber solche Personen selber Objekt staatlicher Datenbearbeitung sind – beispielsweise bezüglich

¹¹⁶ Artikel 9 Bundesöffentlichkeitsgesetz (SR 152.3)

des Anstellungsverhältnisses (konkrete Anstellungsbedingungen, Qualifikationen usw.) –, geniessen sie den gleichen Schutz wie andere Personen, über welche öffentliche Organe Daten bearbeiten. In diesem Fall dürfen Daten über sie höchstens anonymisiert zugänglich gemacht werden.

Absatz 2: Sollen **Personendaten** über Drittpersonen **in nicht anonymisierter Form** zugänglich gemacht werden, so richtet sich der Zugang dazu nach den Bestimmungen über die Bekanntgabe von Personendaten. Eine Bekanntgabe von Personendaten ist demnach zulässig aufgrund einer gesetzlichen Grundlage, oder wenn es zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe erforderlich ist oder mit der Einwilligung der betroffenen Person (nach § 18 beziehungsweise für die Bekanntgabe von besonderen Personendaten nach den qualifizierten Voraussetzungen von § 19).

G. *Verfahren auf Zugang zu Informationen*

Ein wesentliches Element für die erfolgreiche Einführung des Öffentlichkeitsprinzips ist ein einfaches Verfahren. Ein kompliziertes Verfahren vermag auf der einen Seite Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller nicht zufrieden zu stellen, auf der anderen Seite erhöht es auch den Aufwand auf Verwaltungsseite.

Wie der Bund¹¹⁷ und mehrere Kantone¹¹⁸ sieht der Gesetzesentwurf ein **Schlichtungsverfahren** vor. Beabsichtigt das um Informationszugang ersuchte öffentliche Organ, das Informationszugangsgesuch teilweise oder vollständig abzuweisen, kann die gesuchstellende Person innert eines Monats die Durchführung des Schlichtungsverfahrens verlangen. Vor der unabhängigen Schlichtungsinstanz (der oder dem Informationszugangs- und Datenschutzbeauftragten) wird ihr auch die Rechtslage erläutert. Das Schlichtungsverfahren ist wie das gesamte Informationszugangsverfahren grundsätzlich kostenlos. Ohne ein solches müsste die betroffene Person von Anfang an den kostenpflichtigen Rechtsweg beschreiten, um ihre Rechte zu wahren. Das würde der Grundidee des unterbreiteten Gesetzes widersprechen, das von einem möglichst einfachen und grundsätzlich kostenlosen Informationszugang ausgeht.

Mit einem erfolgreichen Schlichtungsverfahren können zeit- und kostenintensive Rechtsmittelverfahren vermieden werden. Das gilt nicht nur für die gesuchstellenden Personen, sondern auch für die involvierten staatlichen Stellen (am Rechtsmittelverfahren beteiligtes öffentliches Organ sowie Rechtsmittelinstanzen). Zudem erhält die oder der Informations- und Datenschutzbeauftragte bei der Durchführung von Schlichtungsverfahren Kenntnis von vorhandenen Rechtsanwendungsproblemen, die im Rahmen von Empfehlungen zu Händen aller öffentlichen Organe bereinigt werden können. Damit dient das Schlichtungsverfahren auch der Sicherstellung einer einheitlichen Rechtsanwendung, ohne zum Vornherein die

¹¹⁷ Artikel 13 Bundesöffentlichkeitsgesetz (SR 152.3)

¹¹⁸ § 36 Informations- und Datenschutzgesetz SO (s. Fussnote 15); § 37 Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen AG (s. Fussnote 19); Loi sur l'information VD (Fussnote 16), § 34 Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung und den Datenschutz SZ (Volksabstimmung am 24.2.2008)

Rechtsmittelinstanzen bemühen zu müssen. Das Schlichtungsverfahren ist ohnehin fakultativ, denn der gesuchstellenden Person ist völlig freigestellt, ob sie es beanspruchen will oder nicht. Insofern kann es auch als eine staatliche Dienstleistung zur Unterstützung des Öffentlichkeitsprinzips betrachtet werden. Wie viele Schlichtungsverfahren durchzuführen sein werden, lässt sich nicht voraussagen. Immerhin kann aus der einhelligen Erfahrung in Kantonen mit dem Öffentlichkeitsprinzip, wonach die Einführung des Prinzips keine Flut von Informationszugangsgesuchen verursacht hat, geschlossen werden, dass auch in unserem Kanton keine Flut an Zugangsgesuchen respektive Schlichtungsverfahren zu erwarten ist.

Ein zweites entscheidendes Element ist die **Gebührenordnung**. Die freizügigste Zugangsregelung schafft nicht wirklich Transparenz, wenn der Zugang durch eine prohibitive Gebührenregelung praktisch vereitelt wird¹¹⁹. Soll die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips zu mehr Vertrauen in die staatlichen Organe führen, muss der Zugang grundsätzlich kostenlos sein. Nur in aufwändigen Verfahren sowie für die Anfertigung von Kopien und sonstigen Datenträgern und dort, wo sich Informationen für eine gewerbliche Nutzung eignen, darf vom Prinzip der Kostenlosigkeit abgewichen werden (§ 35).

§ 29 Gesuch

Absatz 1: Das Verfahren um Zugang zu Informationen wird mit einem mündlichen oder schriftlichen – in jedem Fall aber genügend exakt formulierten – **Gesuch** eingeleitet. Das Gesuch muss nicht begründet werden, weil das Gesetz den Anspruch auf Informationszugang voraussetzungslos gewährt. Wie vorne einleitend erwähnt, soll das Verfahren für beide Seiten möglichst einfach sein. Daher muss es dem öffentlichen Organ im Interesse einer effizienten Abwicklung erlaubt sein, bei komplexen mündlich gestellten Gesuchen zu verlangen, dass dieses schriftlich eingereicht wird.

Absatz 2: Eine Sonderregelung besteht für den **Zugang zu den eigenen Personendaten**. Die Identität der gesuchstellenden Person muss zweifelsfrei festgestellt werden, was in der Regel durch Vorlage eines amtlichen Ausweises geschieht. Nur wenn die gesuchstellende Person der zuständigen Sachbearbeiterin oder dem zuständigen Sachbearbeiter bekannt ist (wie etwa der Vormund das Mündel kennt), kann darauf verzichtet werden. Lässt sich jemand bei der Gesuchseinreichung vertreten, muss dem öffentlichen Organ sowohl ein Identitätsnachweis der Vollmacht erteilenden Person als auch ein solcher der bevollmächtigten Person vorliegen.

§ 30 Prüfung

Absatz 1: Bezieht sich das Gesuch ausschliesslich auf **Informationen, die bereits öffentlich sind** und auf angemessene Weise zur Verfügung stehen – etwa weil sie im Rahmen der amtlichen Informationstätigkeit gemäss § 17 bereits öffentlich zugänglich und beispielsweise auf der Website des Kantons oder einer Gemeinde abrufbar sind –, so tritt das öffentliche

¹¹⁹ Grundsätzlich keine Gebühren erhebt – wie die USA, Frankreich und Schweden – der Kanton Aargau (§ 40 Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen AG, s. Fussnote 19). Grundsätzlich gebührenpflichtig sind die Verfahren im Bund (Artikel 17 Absatz 1 Bundesöffentlichkeitsgesetz, SR 152.3) und im Kanton Zürich (§ 29 Absatz 1 Informations- und Datenschutzgesetz ZH, s. Fussnote 18).

Organ unter Verweis auf die Quelle nicht auf das Gesuch ein. In diesem Sinne ist Eintretensvoraussetzung, dass sich das Gesuch auf nicht bereits veröffentlichte und angemessen zugängliche Informationen bezieht.

Absatz 2: Sobald Interessen von Drittpersonen (im Sinne von § 27 Absatz 3) oder von anderen öffentlichen Organen (im Sinne von § 27 Absatz 2) betroffen sind, hat das öffentliche Organ **rechtliches Gehör** zu gewähren und den betroffenen Personen oder Organen Gelegenheit zur **Stellungnahme** zu geben. Es setzt dafür eine angemessene Frist. Ohne (externe) Stellungnahme berücksichtigt das öffentliche Organ die Einschränkungen durch besondere gesetzliche Geheimhaltungsvorschriften oder aufgrund «seiner» öffentlichen Interessen.

§ 31 Entscheid

Absatz 1: Ergibt die Prüfung des Gesuchs, dass dem beantragten Informationszugang nichts entgegen steht, gewährt das öffentliche Organ den **Zugang**.

Absatz 2: Zieht das öffentliche Organ aufgrund seiner Gesuchsprüfung oder der eingeholten Stellungnahmen (§ 30 Absatz 2) in Betracht, das Gesuch ganz oder teilweise abzuweisen, macht es eine entsprechende **Mitteilung an die gesuchstellende Person**.

Absatz 3: Gedenkt das öffentliche Organ, dem Gesuch entgegen den eingeholten Stellungnahmen zu entsprechen, macht es eine entsprechende **Mitteilung an die betroffenen Drittpersonen oder die betroffenen anderen öffentlichen Organe**.

Absatz 4: Mit der Mitteilung im Sinne der Absätze 2 und 3 beginnt eine **dreissigtägige Frist** zu laufen. Innert dieser Frist können

- die Person, deren Gesuch nicht entsprochen werden soll, und auch
- die Drittperson, entgegen deren Stellungnahme dem Gesuch entsprochen werden soll, entweder beim öffentlichen Organ den Erlass einer **anfechtbaren Verfügung** (Buchstabe a) oder bei der oder dem Informationszugangs- und Datenschutzbeauftragten die Durchführung eines **Schlichtungsverfahrens** verlangen (Buchstabe b). Diese Möglichkeiten stehen einem anderen öffentlichen Organ nicht offen; es ist Sache des um Zugang ersuchten Organs, öffentliche Interessen, die einer Zugangsgewährung entgegenstehen, in seinem Entscheid angemessen zu berücksichtigen.

§ 32 Schlichtungsverfahren

Absatz 1: Die Durchführung des Schlichtungsverfahrens obliegt der oder dem Informationszugangs- und Datenschutzbeauftragten, falls ein solches von der gesuchstellenden Person und/oder einer Drittperson verlangt wird (§ 31 Absatz 4 Buchstabe b). Die Anrufung der Schlichtungsinstanz hat schriftlich zu erfolgen. Aus dem Begehren muss hervorgehen, dass sich die oder der Informationszugangs- und Datenschutzbeauftragte mit der Angelegenheit befassen soll. Die Frist ist eingehalten, wenn das schriftliche Schlichtungsbegehren innert 30 Tagen nach Empfang der Mitteilung des öffentlichen Organs eingereicht wird. Verlangt die betroffene Partei zum Vornherein den Erlass einer Verfügung (§ 31 Absatz 4 Buchstabe a),

schliesst das die Durchführung eines Schlichtungsverfahrens aus, da offensichtlich keine Schlichtungsbereitschaft besteht.

Findet im Schlichtungsverfahren eine Einigung statt, ist das Verfahren erledigt (Absatz 2). Kommt jedoch keine Einigung zu Stande, gibt die oder der Informationszugangs- und Datenschutzbeauftragte eine Empfehlung im Sinne von § 45 ab (Absatz 3) und das Gesuch bleibt hängig. Die gesuchstellende Person respektive die Drittperson kann das (formlos oder ausdrücklich) akzeptieren oder im Sinne von § 31 Absatz 4 Buchstabe a den Erlass einer anfechtbaren Verfügung verlangen.

§ 33 Gewährung des Zugangs

Absatz 1: Die Zugangsgewährung erfolgt, indem die Informationen entweder schriftlich oder in Form von Kopien oder auf Datenträgern ausgehändigt werden (Buchstabe a). Ist die gesuchstellende Person einverstanden, kann ihr auch vor Ort¹²⁰ Einsicht in die Informationen gewährt oder die Information mündlich mitgeteilt werden (Buchstabe b). Werden Informationen vor Ort eingesehen, untersagt der Gesetzesentwurf nicht, dass die gesuchstellende Person sie selber vervielfältigt, etwa handschriftlich abschreibt, fotografiert, fotokopiert, scannt oder auf andere Weise eine Kopie anfertigt. Stellt die Verwaltung den Einsichtnehmenden Kopierapparate zur Verfügung, ist sie gestützt auf § 35 berechtigt, für deren Benutzung Gebühren zu erheben.

Absatz 2: Wurde das Zugangsgesuch mündlich gestellt, hat das öffentliche Organ im Interesse einer rationellen Erledigung auch ohne das Einverständnis der gesuchstellenden Person das Recht, die Informationen ebenfalls mündlich mitzuteilen.

§ 34 Fristen

Da der Gehalt der Information von deren Aktualität lebt, darf das Verfahren nicht verzögert werden. Ausländische Beispiele zeigen, dass für die seriöse Behandlung von Gesuchen zwei bis vier Wochen benötigt werden. Aus diesem Grund sieht das Gesetz eine **30-tägige Frist** ab Gesuchseingang vor. Innert dieser Frist hat das öffentliche Organ

- entweder der gesuchstellenden Person **Zugang** zu gewähren (Buchstabe a),
- ihr eine **Mitteilung** im Sinne von § 31 Absatz 2 (Gesuchsabweisung wird in Betracht gezogen) zukommen zu lassen (Buchstabe b)
- oder ihr, falls die Frist nicht eingehalten werden kann, unter Angabe der Gründe **mitzuteilen**, bis wann der Entscheid vorliegen wird (Buchstabe c).

Eine Fristverlängerung nach Buchstabe c kann etwa nötig werden, wenn Interessen von Drittpersonen oder anderen öffentlichen Organen betroffen sind und deren Stellungnahmen einzuholen sind (§ 30 Absatz 2). Die vom öffentlichen Organ gemäss Buchstabe c zu nennende zweite Frist muss angemessen sein, andernfalls kann sich die gesuchstellende Person wegen Rechtsverzögerung beschweren.

¹²⁰ Im Staatsarchiv BL haben Private nur im Lesesaal Zugang zu bereits archivierten Informationen.

§ 35 Gebühren

Absatz 1: Grundsätzlich werden für das Verfahren auf Zugang zu Informationen **keine Gebühren** erhoben. Soll das Öffentlichkeitsprinzip sein Ziel erreichen, dürfen nicht über Gebühren hohe Hürden aufgestellt werden. Allerdings gilt die Kostenlosigkeit nicht ausnahmslos.

Absatz 2: Als zulässige **Ausnahmen** von der grundsätzlichen Kostenlosigkeit nennt Absatz 2 zwei Fälle:

- **aufwändige Verfahren**, insbesondere bei komplizierten Verhältnissen oder bei umfangreichen Anonymisierungen von Informationen (Buchstabe a), und
- die **Anfertigung von Kopien** oder sonstigen Datenträgern (Buchstabe b).

Ein Zeitaufwand bis zu 1 Stunde gilt nicht als aufwändig im Sinne von Buchstabe a.

Wird einer Person Zugang zu den eigenen Personendaten (§ 24) gewährt, dürfen – wie nach geltendem Datenschutzgesetz¹²¹ – in keinem Fall Gebühren erhoben werden.

Absatz 3: Es darf nicht sein, dass das öffentliche Organ einen grossen Aufwand (im Sinne von Absatz 2 Buchstabe a) generiert und hinterher der gesuchstellenden Person einfach die Rechnung zustellt (zum Beispiel die verlangten Informationen per Nachnahme zustellt¹²²). Aus diesem Grund ist die gesuchstellende Person **auf die erheblichen Kostenfolgen hinzuweisen**, bevor das öffentliche Organ den entsprechenden Aufwand treibt. Das gibt der gesuchstellenden Person die Möglichkeit, ihr Gesuch zurück zu ziehen oder – in Kenntnis der Kostenfolge – daran festhalten. Auf Verlangen erfolgt die Mitteilung in Form einer beschwerdefähigen Verfügung, die von der gesuchstellenden Person angefochten werden kann¹²³. Dem öffentlichen Organ ist es unbenommen, vor der weiteren Gesuchsbearbeitung einen Kostenvorschuss zu verlangen; unter Umständen empfiehlt sich das sogar, weil mit der Reaktion der gesuchstellenden Person darauf ihr Wille, am Gesuch festzuhalten oder es zurück zu ziehen, klar zum Ausdruck kommt.

Absatz 4: Wie erwähnt, wird der Zugang zu Informationen voraussetzungslos gewährt. Es ist durchaus möglich, dass solche Informationen auch zu **kommerziellen Zwecken** verwendet werden (zum Beispiel geographische Daten, die der Produktion von topographischen Karten dienen, oder statistische Daten für Marktuntersuchungen). Lässt sich aus den zugänglich gemachten Informationen ein wirtschaftlicher Nutzen ziehen, ist es sachlich nicht mehr gerechtfertigt, auf eine Gebührenerhebung zu verzichten. Der Gesetzestext stellt dafür auf die *Eignung* der Informationen ab. Eine andere Lösung – etwa das Abstellen darauf, ob die Informationen der gewerblichen Nutzung dienen – würde das Prinzip des voraussetzungs-

¹²¹ § 29 Absatz 2 Buchstabe a Datenschutzgesetz BL (SGS 162).

¹²² So stellte die Eidgenössische Datenschutzkommission fest, die Zusendung der verlangten Akten zusammen mit der Verfügung betreffend die Kostenbeteiligung per Nachnahme verstosse gegen Artikel 2 Absatz 2 Verordnung zum Bundesdatenschutzgesetz (VDSG, SR 235.11), in: Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 65.50, Erwägung 4a.

¹²³ § 27 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz BL (SGS 175)

losen Zugangs durchbrechen, indem bei jedem Gesuch ein Verwendungszweck anzugeben wäre. Ausserdem müsste möglicherweise ein Kontrollverfahren eingerichtet werden, um herauszufinden, ob Informationen statt für den angegebenen Verwendungszweck nicht doch für gewerbliche Zwecke genutzt werden.

Nach geltendem Datenschutzgesetz¹²⁴ ist die Behandlung von Gesuchen betreffend Schutz der eigenen Personendaten gemäss den §§ 20 und 21 (= § 25 des vorliegenden Gesetzesentwurfs) nur kostenlos, wenn der Anspruch anerkannt oder durch Entscheid gutgeheissen wurde. Nach der Verordnung zum Datenschutzgesetz¹²⁵ betrug der Gebührenrahmen 50 – 200 Franken. In der Praxis wurde soweit ersichtlich nie eine entsprechende Gebühr verlangt, weil die Verfahren in aller Regel auch relativ formlos durchgeführt werden konnten. Aus diesem Grund – und weil es sich um Verfahren zur Durchsetzung grundrechtlicher Ansprüche handelt – wird im vorliegenden Entwurf auf die Schaffung einer entsprechenden Gebührengrundlage verzichtet.

Auch ohne ausdrückliche Ermächtigung im Gesetz ist der Regierungsrat zuständig für den Erlass eines Gebührentarifs (Gebühren nach den Absätzen 2 und 4).

H. Die oder der Informationszugangs- und Datenschutzbeauftragte

Für den Datenschutzbereich ist zwingend ein **unabhängiges Kontrollorgan** einzusetzen¹²⁶. Angesichts der Überschneidungen zwischen Zugang und Nichtzugang zu Informationen, die zur Schaffung eines kombinierten Informations- und Datenschutzgesetzes führen, ist es auch zweckmässig, nur **ein einziges Organ** für die Kontroll- und Beratungsaufgaben **in beiden Bereichen** einzusetzen.

Materiell werden die Regelungen übernommen, wie sie seit der Schengen/Dublin-Revision im geltenden Datenschutzgesetz¹²⁷ bestehen.

§ 36 Kantonale Aufsichts- und Schlichtungsstelle

Absatz 1: Der Kanton führt eine kantonale Aufsichts- und Schlichtungsstelle. Sie tritt unter dem Namen **«Die oder der Informationszugangs- und Datenschutzbeauftragte»** auf. Im deutschsprachigen Raum hat sich der Begriff der oder des Datenschutzbeauftragten längst eingebürgert, sowohl für die Institution wie auch für deren Leiterin oder Leiter. Beim Bund lautet die Bezeichnung **«Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter»**¹²⁸.

¹²⁴ § 29 Datenschutzgesetz BL (SGS 162)

¹²⁵ § 13 Buchstaben c und d Verordnung zum Datenschutzgesetz (SGS 162.11)

¹²⁶ Artikel 37 Absatz 2 Bundesdatenschutzgesetz (SR 235.1); Artikel 1 Zusatzprotokolls vom 8.11.2001 zum Übereinkommen des Europarats zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten bezüglich Aufsichtsbehörden und grenzüberschreitende Übermittlung (Zusatzprotokoll zur Europarats-Konvention 108), Bundesblatt 2003 2167 ff.; für den Anwendungsbereich Schengen/Dublin: Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.10.1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (EU-Datenschutzrichtlinie), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 281 vom 23/11/1995, 0031-0050.

¹²⁷ §§ 22 – 26 Datenschutzgesetz BL (SGS 162; in der Fassung der Schengen/Dublin-Revision)

¹²⁸ vgl. Bundesdatenschutzgesetz (SR 235.1)

Einzig in Bestimmungen des vorliegenden Gesetzesentwurfs, bei denen es um die Person der Leiterin oder des Leiters geht, wird von «der Beauftragten oder dem Beauftragten» gesprochen¹²⁹. Informationszugangs- und Datenschutzbeauftragte soll die Funktion heissen, damit nicht der Anschein erweckt wird, sie sei die oder der Beauftragte für die (pro-)aktive Information (Informationsbeauftragte im Sinne der heute schon existierenden Kommunikationsbeauftragten der Direktionen, Gemeinden usw.).

Absatz 2: Die Regierungen der beiden Basel haben beschlossen, die Schaffung einer **gemeinsamen Aufsichts- und Schlichtungsstelle beider Basel** zu prüfen. Mit dieser Bestimmung wird der Rahmen geschaffen für eine allfällige gemeinsame, durch Staatsvertrag zu treffende Lösung. Das Vorhaben des gemeinsam erarbeiteten Informations- und Datenschutzgesetzes hängt aber nicht von der Schaffung eines gemeinsamen Organs ab. Deshalb regelt das Informations- und Datenschutzgesetz die Aufsicht erst einmal für unseren Kanton, hält aber den Weg für eine partnerschaftliche Lösung offen, ohne dass ein Präjudiz geschaffen würde. Die Frage, ob mit einer gemeinsamen Organisation Synergien genutzt werden können, wird unvoreingenommen und sorgfältig zu prüfen sein.

§ 37 Stellung

Absatz 1: Als Verdeutlichung der in § 36 Absatz 1 erwähnten Unabhängigkeit wird – wie schon bisher seit der Schengen/Dublin-Revision des Datenschutzgesetzes¹³⁰ – festgehalten, dass die oder der Informationszugangs- und Datenschutzbeauftragte die Aufgaben weisungsunabhängig erfüllt; das bedeutet insbesondere, dass keine Instanz die Durchführung bestimmter Kontrollen verbieten oder eine Stellungnahme inhaltlich vorschreiben kann.

Absatz 2 nimmt – wie bisher¹³¹ – die Mitglieder des Landrats und den Landrat als Behörde sowie den Regierungsrat als Behörde vom Kontrollbereich der oder des Informationszugangs- und Datenschutzbeauftragten aus.

Absatz 3: Der Landrat ist das Aufsichtsorgan über die Informationszugangs- und Datenschutzbeauftragte respektive den Informationszugangs- und Datenschutzbeauftragten. Das entspricht der Wahlzuständigkeit, die ebenfalls beim Landrat liegt (vgl. § 38 Absatz 2).

Absatz 4 übernimmt vom geltenden Datenschutzgesetz¹³² die **administrative Zuordnung** der oder des Informationszugangs- und Datenschutzbeauftragten zur Sicherheitsdirektion (vor dem 1. Juli 2008 Justiz-, Polizei- und Militärdirektion).

¹²⁹ § 38 (betr. Leitung und Wahl), § 39 (betr. Personalrecht), § 48 (betr. Schweigepflicht)

¹³⁰ § 22 Absatz 2 Datenschutzgesetz BL (SGS 162; in der Fassung der Schengen/Dublin-Revision)

¹³¹ § 22 Absatz 5 Datenschutzgesetz BL (SGS 162; in der Fassung der Schengen/Dublin-Revision)

¹³² § 22 Absatz 3 Datenschutzgesetz BL (SGS 162; in der Fassung der Schengen/Dublin-Revision)

§ 38 Leitung, Wahl

Absatz 1 hält wie im geltenden Datenschutzgesetz¹³³ fest, dass die kantonale Aufsichts- und Schlichtungsstelle von der oder dem Informationszugangs- und Datenschutzbeauftragten geleitet wird.

Absatz 2 übernimmt die vom Landrat am 12. Dezember 2007 im Rahmen der Schengen/Dublin-Revision des Datenschutzgesetzes beschlossene **Wahlregelung**¹³⁴. Gewählt wird die oder der Informationszugangs- und Datenschutzbeauftragte vom Landrat auf Vorschlag des Regierungsrates, wobei der Landrat an den Wahlvorschlag gebunden ist. Die Amtsperiode beträgt nach der Kantonsverfassung vier Jahre¹³⁵.

§ 39 Personal

Absatz 1 stellt klar, dass auf die Beauftragte oder den Beauftragten und das weitere Personal das kantonale **Personalrecht** anwendbar ist, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt. Absatz 2 übernimmt die Bestimmung des geltenden Datenschutzgesetzes¹³⁶, wonach die oder der Beauftragte im Rahmen des vom Landrat genehmigten Voranschlags für die Einstellungen und Beförderungen der weiteren Mitarbeitenden zuständig ist.

§ 40 Voranschlag

Diese Bestimmung enthält die zur Sicherstellung der Unabhängigkeit dienende Regelung des geltenden Datenschutzgesetzes¹³⁷, wonach die Aufsichts- und Schlichtungsstelle (respektive die oder der Informationszugangs- und Datenschutzbeauftragte) einen **eigenen Voranschlag** erstellt. Der Regierungsrat leitet diesen unverändert an den Landrat weiter. Auch wenn nicht explizit erwähnt, kann der Regierungsrat in seiner Budgetvorlage für alle kantonalen Behörden Bemerkungen zum Voranschlag der Aufsichts- und Schlichtungsstelle anbringen und allenfalls abweichende Anträge formulieren. Das ergibt sich aus seiner verfassungsmässigen Kompetenz, den Voranschlagsentwurf zu beschliessen und ihn dem Landrat vorzulegen¹³⁸. Weichen die Anträge der Aufsichts- und Schlichtungsstelle und des Regierungsrates voneinander ab, unterbreitet der Regierungsrat beide Anträge dem Landrat. Eine entsprechende Regelung gilt auch im Bereich der Gerichte.¹³⁹

§ 41 Kommunale Aufsichts- und Schlichtungsstelle

Die Regelung des geltenden Datenschutzgesetzes¹⁴⁰ ist unverändert in dieser Bestimmung enthalten.

¹³³ § 22a Absatz 2 Datenschutzgesetz BL (SGS 162; in der Fassung der Schengen/Dublin-Revision)

¹³⁴ § 22a Absatz 1 Datenschutzgesetz BL (SGS 162; in der Fassung der Schengen/Dublin-Revision)

¹³⁵ § 53 Kantonsverfassung (SGS 100)

¹³⁶ § 22a Absatz 3 Datenschutzgesetz BL (SGS 162; in der Fassung der Schengen/Dublin-Revision)

¹³⁷ § 22 Absatz 4 Datenschutzgesetz BL (SGS 162; in der Fassung der Schengen/Dublin-Revision)

¹³⁸ § 73 Kantonsverfassung (SGS 100) und § 35 Finanzhaushaltsgesetz (SGS 310)

¹³⁹ § 25 Absatz 2 Gerichtsorganisationsgesetz (SGS 170)

¹⁴⁰ § 23 Datenschutzgesetz BL (SGS 162; in der Fassung der Schengen/Dublin-Revision)

§ 42 Aufgaben

Diese Bestimmung übernimmt den eigentlichen **Aufgabenteil** aus dem geltenden Datenschutzgesetz¹⁴¹:

- **Kontrolle** nach einem autonom aufzustellenden Prüfprogramm (Buchstabe a);
- Durchführung von **Vorabkontrollen** gemäss § 12 (Buchstabe b);
- **Beratung** der öffentlichen Organ (Buchstabe c);
- **Beratung** der betroffenen Personen (Buchstabe d);
- **Vermittlung** zwischen betroffenen Personen und öffentlichen Organen (Buchstabe e) und
- **Stellungnahme** zu Erlassen, die für den Umgang mit Informationen oder den Datenschutz erheblich sind (Buchstabe g).

Buchstabe f ergänzt die bisherige Regelung des Datenschutzgesetzes mit der zusätzlichen Aufgabe gemäss § 32, bei streitigen Informationszugangsgesuchen das **Schlichtungsverfahren** durchzuführen.

Die Pflichten der oder des Informationszugangs- und Datenschutzbeauftragten¹⁴² (Pflicht zur Zusammenarbeit, zur Verschwiegenheit und zur Berichterstattung) werden selbständig in den §§ 47 – 49 geregelt. Die bisher der oder dem Datenschutzbeauftragten zugeordnete Aufgabe, die Verantwortlichkeit zu regeln bei Informationsbeständen, die von mehreren öffentlichen Organen gemeinsam bearbeitet werden¹⁴³, wird aufgrund von § 6 Absatz 2 des Gesetzesentwurfs ebenso hinfällig wie der bisherige Zustimmungsvorbehalt bei der Bekanntgabe von Personendaten zu nicht personenbezogenen Zwecken an Private¹⁴⁴ aufgrund der Regelung von § 20.

§ 43 Kontrollbefugnisse

Absatz 1 übernimmt die **Kontrollbefugnisse** aus dem geltenden Datenschutzgesetz¹⁴⁵. In Absatz 2 wird ergänzend präzisiert, worin insbesondere die Unterstützung der öffentlichen Organe und der beauftragten Dritten bestehen soll.

§ 44 Aufforderung

Die Befugnis der Aufsichts- und Schlichtungsstelle respektive der oder des Informationszugangs- und Datenschutzbeauftragten, das öffentliche Organ oder deren vorgesetzte Stelle aufzufordern, unverzüglich die erforderlichen vorläufigen Massnahmen zu ergreifen, wenn schutzwürdige Interessen einer betroffenen Person offensichtlich gefährdet oder verletzt werden, stammt unverändert aus dem geltenden Datenschutzgesetz¹⁴⁶.

¹⁴¹ § 24 Buchstaben a bis f Datenschutzgesetz BL (SGS 162; in der Fassung der Schengen/Dublin-Revision)

¹⁴² § 24 Buchstaben g und i Datenschutzgesetz BL (SGS 162; in der Fassung der Schengen/Dublin-Revision) und § 26 Datenschutzgesetz (SGS 162)

¹⁴³ § 24 Buchstabe d Datenschutzgesetz (SGS 162)

¹⁴⁴ § 24 Buchstabe c Datenschutzgesetz (SGS 162)

¹⁴⁵ § 25 Absätze 1 und 2 Datenschutzgesetz BL (SGS 162; in der Fassung der Schengen/Dublin-Revision)

¹⁴⁶ § 25 Absätze 7 Datenschutzgesetz BL (SGS 162; in der Fassung der Schengen/Dublin-Revision)

§ 45 Empfehlungen

Hier ist die **Empfehlung** geregelt, eine Einwirkungsbefugnis, die mit der Schengen/Dublin-Revision ins geltende Datenschutzgesetz¹⁴⁷ eingefügt wurde.

§ 46 Weisungen zum Bearbeiten von Personendaten

Absatz 1 enthält die mit der Schengen/Dublin-Revision ins geltende Datenschutzgesetz¹⁴⁸ eingefügte Befugnis der Aufsichts- und Schlichtungsstelle, abgelehnte oder nicht befolgte Empfehlungen oder Teile davon als **Weisung in Form einer Verfügung** zu erlassen, wenn das Interesse an der Durchsetzung schwer wiegt. Diese Weisungsbefugnis bleibt eingeschränkt auf die Bearbeitung von Personendaten und gilt nicht gegenüber dem Kantonsgericht (Absatz 2), weil dieses letztlich über Weisungsanfechtungen entscheidet. Neu wird in Absatz 3 festgehalten, dass die Aufsichts- und Schlichtungsstelle vom vorgängigen Erlass einer Empfehlung absehen und direkt eine Weisung erlassen kann, wenn – beispielsweise aus der Vorgeschichte – absehbar ist, dass das öffentliche Organ eine Empfehlung ablehnen oder ihr keine Folge leisten wird. Auch weiterhin kann das öffentliche Organ, an welches die Weisung gerichtet ist, die Weisung mit **Beschwerde** beim Regierungsrat (Absatz 4) – respektive eine Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts direkt beim Kantonsgericht (Absatz 5) – anfechten. Die Aufsichts- und Schlichtungsstelle bleibt gegen die Beschwerdeentscheide des Regierungsrats **beschwerdeberechtigt** (Absatz 6), so dass letztlich das Kantonsgericht zum Entscheid darüber berufen ist.

§ 47 Zusammenarbeit

Diese Bestimmung übernimmt die bereits im geltenden Datenschutzgesetz¹⁴⁹ enthaltene Pflicht der oder des Informationszugangs- und Datenschutzbeauftragten, zur Erfüllung ihrer oder seiner Aufgaben mit den Informations- und/oder Datenschutzbeauftragten anderer Kantone, des Bundes und des Auslandes **zusammenzuarbeiten**.

§ 48 Verschwiegenheit

Diese Bestimmung enthält die **Schweigepflicht**regelung des geltenden Datenschutzgesetzes¹⁵⁰, terminologisch angepasst an die Regelung des Personalgesetzes.¹⁵¹

§ 49 Berichterstattung

Auch die **Berichterstattungspflicht** der oder des Informationszugangs- und Datenschutzbeauftragten stammt aus dem geltenden Datenschutzgesetz¹⁵², ergänzt um die Pflicht, sich – im Sinne der Wirkungsorientierung staatlichen Handelns – auch zur Wirkung des Gesetzes zu äussern.

¹⁴⁷ § 25 Absatz 3 Datenschutzgesetz BL (SGS 162; in der Fassung der Schengen/Dublin-Revision)

¹⁴⁸ § 25 Absätze 4 bis 6 Datenschutzgesetz BL (SGS 162; in der Fassung der Schengen/Dublin-Revision)

¹⁴⁹ § 24 Buchstabe i Datenschutzgesetz BL (SGS 162; in der Fassung der Schengen/Dublin-Revision)

¹⁵⁰ § 26 Datenschutzgesetz (SGS 162).

¹⁵¹ § 38 Personalgesetz (SGS 150).

¹⁵² § 24 Buchstabe g Datenschutzgesetz BL (SGS 162; in der Fassung der Schengen/Dublin-Revision)

I. *Strafbestimmungen*

§ 50 Vertragswidriges Bearbeiten von Personendaten

Mit strafrechtlicher Sanktionierung von Datenschutzverletzungen soll auch in Zukunft sparsam umgegangen werden. Bis anhin waren die Sanktionsmöglichkeiten in zwei Fällen einer Datenschutzverletzung zu schwach, weil die Personendaten den Bereich verlassen, der durch personalrechtliche Sanktionierungsmöglichkeiten gesichert ist: in **Outsourcing-Verträgen** (nach § 7) und bei der Bekanntgabe von Personendaten an Private zum **Bearbeiten zu nicht personenbezogenen Zwecken** (nach § 20 Absatz 3). Die Erfahrungen zeigen, dass es bisweilen schwer fällt, angemessene Konventionalstrafen zu vereinbaren.

Deshalb sieht das Gesetz neu die Möglichkeit vor, vertragswidriges Bearbeiten von Personendaten im Zusammenhang mit Outsourcing-Verträgen in Form einer Busse zu sanktionieren (Absatz 1). Der Kanton Zürich¹⁵³ kennt diese Verstärkung des Datenschutzes schon lange, auch der Kanton Aargau¹⁵⁴ führte sie vor Kurzem ein. Die gleiche Sanktionierungsmöglichkeit soll gegenüber Privaten bestehen, die von einem öffentlichen Organ Personendaten in nicht anonymisierter Form zum Bearbeiten zu nicht personenbezogenen Zwecken erhalten haben und diese Personendaten entgegen der Verpflichtung gemäss § 21 Absatz 3 an Dritte weitergeben (Absatz 2). Es handelt sich in beiden Fällen um Übertretungstatbestände, auf die das kantonale Übertretungsstrafgesetz anwendbar ist; dieses legt insbesondere auch den Bussenrahmen¹⁵⁵ fest.

J. *Änderung und Aufhebung bisherigen Rechts*

§ 51 Änderung bisherigen Rechts

1. Verwaltungsorganisationsgesetz (SGS 140)

Nach geltender Kantonsverfassung sind nur die Sitzungen des Landrats und die Sitzungen der Gerichte öffentlich (§ 55 Absatz 1). Mit Inkrafttreten der Kantonsverfassung im Jahr 1987 wurde § 16 Absatz 3 des Verwaltungsorganisationsgesetzes von 1983, wonach die Sitzungen des Regierungsrates öffentlich sind, die Grundlage entzogen. Weil diese obsoleete Gesetzesbestimmung nie förmlich aufgehoben wurde, wird dies nun im vorliegenden Zusammenhang nachgeholt.

2. Personalgesetz (SGS 150)

Die neue Formulierung von § 38 Absatz 1 Personalgesetz stellt klar, dass die Geheimhaltungspflicht neu im Rahmen des Informations- und Datenschutzgesetzes gilt. Die Tragweite der Geheimhaltungspflicht wird also durch die Einführung des Öffentlichkeitsgrundsatzes neu definiert. Mit Inkrafttreten des vorliegenden Informations- und Datenschutzgesetzes wird die Geltung der Geheimhaltungspflicht auf Informationen beschränkt, die nach dem Informa-

¹⁵³ § 26 Datenschutzgesetz ZH (LS 236.1); übernommen als § 40 ins neue Informations- und Datenschutzgesetz ZH (oben Fussnote 18).

¹⁵⁴ § 41 Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen AG (Fussnote 19).

¹⁵⁵ § 1 Absatz 3 Übertretungsstrafgesetz (SGS 241): 50 Fr. bis 50'000 Fr.

tions- und Datenschutzgesetz nicht zugänglich oder nach einer spezialgesetzlichen Vorschrift geheim zu halten sind.

3. Archivierungsgesetz (SGS 163)

Auch wenn das Archivierungsgesetz noch sehr jung ist, müssen gewisse Anpassungen vorgenommen werden. Es wird aber darauf verzichtet, die archivarische Terminologie derjenigen des vorliegenden Gesetzesentwurfs anzugleichen. Dort ist weiterhin von «Unterlagen» die Rede.

Kann ein Anspruch auf Zugang zu Informationen schon während ihrer Bearbeitung zur Aufgabenerfüllung durch das öffentliche Organ geltend gemacht werden, erübrigt sich die bisher im Archivierungsgesetz vorgesehene allgemeine Schutzfrist von 30 Jahren¹⁵⁶; für den Zugang zu archivierten Unterlagen kann auf das Informations- und Datenschutzgesetz verwiesen werden (Änderung von § 9 Absatz 1 Archivierungsgesetz). Weil zu den Personendaten gemäss § 24 des vorliegenden Gesetzesentwurfs nur in anonymisierter Form Zugang gewährt wird, muss für den Zugang zu archivierten Personendaten die bisher im Archivierungsgesetz geltende Regelung¹⁵⁷ inhaltlich bestehen bleiben, damit auch künftig nach Ablauf der Schutzfrist (10 Jahre nach dem Tod der betroffenen Person, spätestens aber 100 Jahre nach ihrer Geburt oder, wenn dieses Datum nicht eruiert werden kann, 100 Jahre nach der Erstellung der Unterlage) der Zugang in nicht anonymisierter Form möglich bleibt (Änderung von § 9 Absatz 2 Archivierungsgesetz). Die bisherige Regelung für Unterlagen, die bereits vor ihrer Ablieferung öffentlich zugänglich waren¹⁵⁸, die Regelung über die Einsicht in archivierte Unterlagen während der Schutzfrist¹⁵⁹ sowie die Regelung über die Berechnung der Schutzfrist können entfallen, weil dies durch den neuen Hinweis in § 9 Absatz 1 Archivierungsgesetz ohnehin gilt respektive keine Bedeutung mehr hat (Aufhebung von § 9 Absätze 3 bis 5 Archivierungsgesetz).

Wenn die Schutzfrist entfällt, müssen auch die Regelungen des Zugangs für die abliefernden Stellen und für die Gesuchstellung begrifflich angepasst werden (Änderung von § 10 Absatz 1 und von § 11 Archivierungsgesetz).

Schliesslich muss die Entscheidregelung angepasst werden. Anstelle der bisherigen Regelung (gemeinsamer Entscheid¹⁶⁰ mit überwiegendem Standpunkt der anliefernden Stelle¹⁶¹) wird neu klar die Verantwortlichkeit zugewiesen: Während 30 Jahren seit der Erstellung von Unterlagen beziehungsweise während der Schutzfrist für Personendaten holt das Staatsarchiv im Sinne von § 30 Absatz 2 des vorliegenden Gesetzesentwurfs die Stellungnahme der abliefernden Stelle ein (Änderung von § 12 Absatz 1 Archivierungsgesetz). Die abliefernde Stelle ist vom Staatsarchiv darauf hinzuweisen, dass sie ihrerseits für die Berücksichtigung allfällig betroffener Drittinteressen zu sorgen, also gegebenenfalls die Stellungnahmen von

¹⁵⁶ § 9 Absatz 1 Archivierungsgesetz BL (SGS 163)

¹⁵⁷ § 9 Absatz 2 Archivierungsgesetz BL (SGS 163)

¹⁵⁸ § 9 Absatz 3 Archivierungsgesetz BL (SGS 163)

¹⁵⁹ § 9 Absatz 4 Archivierungsgesetz BL (SGS 163)

¹⁶⁰ § 12 Absatz 1 Archivierungsgesetz BL (SGS 163)

¹⁶¹ § 12 Absatz 2 Archivierungsgesetz BL (SGS 163)

Drittpersonen oder weiteren öffentlichen Organen einzuholen hat. Das Staatsarchiv entscheidet als das zuständige öffentliche Organ (§ 31), wobei aber eine ablehnende Stellungnahme des abliefernden Organs für das Staatsarchiv verbindlich ist (Änderung von § 12 Absatz 2 Archivierungsgesetz). Die bisherige Regelung zur Beschwerdefähigkeit ist nicht mehr erforderlich, da dies nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf (§ 31 Absatz 2 Buchstabe a) ohnehin gilt (Änderung von § 12 Absatz 2 Archivierungsgesetz). Der bisherige Absatz 4 bleibt bestehen, wird aber der Klarheit halber neu zu Absatz 3.

Der Vollständigkeit halber sei noch darauf hingewiesen, dass für die Forschung der Zugang zu (auch archivierten) Personendaten in nicht anonymisierter Form auch weiterhin als Bekanntgabe zur Bearbeitung für nicht personenbezogene Zwecke (§ 21) zulässig ist.

4. Gemeindegesetz (SGS 180)

Das Gemeindegesetz regelt in § 21 Absatz 1 die Schweigepflicht der einzelnen Behördenmitglieder, die auch für die Gemeindemitarbeiterinnen und -mitarbeiter gilt.¹⁶² Diese Bestimmung ist an den im Zusammenhang mit dem Informations- und Datenschutzgesetz neu formulierten § 38 Absatz 1 Personalgesetz anzupassen (vgl. den Kommentar zur Änderung des Personalgesetzes, oben Ziffer 2).

5. Polizeigesetz (SGS 700)

§ 44 muss im Titel und in Absatz 1 an die Terminologie des vorliegenden Gesetzesentwurfs angepasst werden, weil der datenschutzrechtliche Anspruch auf Auskunft und Einsicht nun neu «Zugang zu den eigenen Personendaten»¹⁶³ heisst.

§ 52 Aufhebung bisherigen Rechts

Mit Inkrafttreten des neuen Informations- und Datenschutzgesetzes (IDG) ist das geltende Datenschutzgesetz von 1991 aufzuheben.

K. Schlussbestimmungen

§ 53 Fristen

Gemäss Absatz 1 sind bis zum voraussichtlichen Inkrafttreten von Schengen/Dublin per 1. Juli 2010

- die notwendigen Rechtsgrundlagen für das Bearbeiten von besonderen Personendaten und Persönlichkeitsprofilen (§ 9 Absatz 2) zu schaffen (Buchstabe a) und
- die Verzeichnisse der Informationsbestände mit Personendaten (§ 22) zu veröffentlichen (Buchstabe b).

Absatz 2 gibt dem Regierungsrat die Möglichkeit zur Fristverlängerung um ein Jahr.

¹⁶² Vgl. § 31 Absatz 1 Gemeindegesetz, der bezüglich Schweigepflicht auf § 21 Gemeindegesetz verweist.

¹⁶³ § 25

§ 54 Inkrafttreten

Wie üblich soll der Regierungsrat ermächtigt werden, das Gesetz in Kraft zu setzen. Die Inkraftsetzung des Informations- und Datenschutzgesetzes soll gleichzeitig mit derjenigen der Änderung der §§ 55 und 56 Kantonsverfassung erfolgen.

F. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

G. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Das Informations- und Datenschutzgesetz wird zum Einen durch alle öffentlichen Organe von Kanton und Gemeinden, zum Andern durch die oder den Informationszugangs- und Datenschutzbeauftragte/n vollzogen.

Die öffentlichen Organe haben wie bis anhin die datenschutzrechtlichen Bestimmungen umzusetzen. Daran wird sich durch das Informations- und Datenschutzgesetz nichts ändern. Welchen Aufwand die Umsetzung der informationsrechtlichen Bestimmungen verursachen wird, lässt sich im Voraus nicht exakt abschätzen. Er hängt in erster Linie von der Anzahl eingereicherter Zugangsgesuche und allfälliger Rechtsmittelverfahren ab. Allerdings kann darauf hingewiesen werden, dass die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Staatsverwaltung des Kantons Bern, der inzwischen über eine 10-jährige Erfahrung damit verfügt, nur geringe Kosten verursacht hat¹⁶⁴. Auch in den anderen Kantonen mit Öffentlichkeitsprinzip haben sich entsprechende Befürchtungen als unbegründet erwiesen. Da unser Kanton schon seit Langem eine offene und aktive Informationspolitik sowie Auskunftstätigkeit betreibt, dürfte auch hier mit keiner anderen Entwicklung zu rechnen sein. Daher ist davon auszugehen, dass ein allfälliger Mehraufwand bei den öffentlichen Organen ohne zusätzliche Stellen und Ressourcen bewältigt werden kann. Das gilt insbesondere, wenn mit der Einrichtung eines Schlichtungsverfahrens (§ 32) einvernehmliche Lösungen gefunden und damit Rechtsmittelverfahren vermieden werden können.

Die oder der Informationszugangs- und Datenschutzbeauftragte hat wie bis anhin die Aufsicht über die Umsetzung der Datenschutzbestimmungen zu gewährleisten. Mit der stärkeren Betonung der Kontrollfunktion im Rahmen der Schengen/Dublin-Revision des Datenschutzgesetzes wurde der erhöhte Ressourcenbedarf ausgewiesen (50 – 100 Stellenprozent zusätzlich zu den bisherigen 200 Stellenprozent)¹⁶⁵. Mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips dürfte anfänglich eine erhöhte Nachfrage nach Beratung entstehen, aber nach einem Jahr bis zwei Jahren wieder abflauen. Sollte sich wider Erwarten erweisen, dass doch zahlreiche und aufwändige Schlichtungsverfahren (§ 32) durchzuführen sind, wären zusätzliche Ressourcen zu prüfen.

H. Regulierungsfolgenabschätzung

Die Prüfung gemäss § 4 des KMU-Entlastungsgesetzes¹⁶⁶, in welchem Ausmass die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) durch die vorliegenden Verfassungs- und Gesetzesänderungen administrativ belastet werden, ergibt, dass Unternehmen davon nicht betroffen sind.

¹⁶⁴ KURT NUSPLIGER, 10 Jahre Öffentlichkeitsprinzip im Kanton Bern, in: Datenschutzbeauftragter des Kantons Zürich (Hrsg.), Herausforderung Datenschutz, 10 Jahre Datenschutzgesetz – eine Zwischenbilanz, digma-Schriften Band 1, Zürich 2005, 43 ff., insb. 56 ff., 58 (Fazit).

¹⁶⁵ Vorlage an den Landrat Nr. 2007–173, S. 35 f.

¹⁶⁶ Gesetz über die Reduktion der Regelungsdichte und den Abbau der administrativen Belastung für die kleinen und mittleren Unternehmen (SGS 541)

I. Anträge an den Landrat

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat

1. die Änderung der §§ 55 und 56 Kantonsverfassung gemäss beiliegendem Entwurf (Beilage 1) zu beschliessen;
2. das Gesetz über die Information und den Datenschutz gemäss beiliegendem Entwurf (Beilage 2) zu beschliessen;
3. das Postulat 2001/163 von Remo Franz «Für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips» (Beilage 3) als erfüllt abzuschreiben.

Liestal,

Im Namen des Regierungsrates
die Präsidentin:

der Landschreiber:

- Beilagen:**
1. Entwurf Änderung Kantonsverfassung (§§ 55 und 56)
 2. Entwurf Informations- und Datenschutzgesetz (IDG)
 3. Postulat 2001/163 «Für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips»