

MOTION VON PETER RUST

BETREFFEND KONKORDAT ZUR GEMEINSAMEN ERFÜLLUNG DES
DATENSCHUTZES IN DER ZENTRALSCHWEIZ
(VORLAGE NR. 1383.1 - 11860)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 12. JUNI 2007

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Kantonsrat Peter Rust hat am 14. November 2005 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. einen Anstoss gemäss Ziff. 31 der Richtlinien zur Durchführung von Zusammenarbeitsprojekten in der Zentralschweiz vom 23.05.2003 zur gemeinsamen Erfüllung des Datenschutzes bei der Zentralschweizer Regierungsratskonferenz (ZRK) einzureichen.
2. alle Möglichkeiten einzusetzen, damit die ZRK ein rechtssetzendes Konkordat für die gemeinsame Erfüllung des Datenschutzes zuhanden der Kantonsparlamente verabschiedet.
3. dem Zuger Kantonsrat einen entsprechenden Bericht und Antrag zum Beitritt zu diesem Konkordat zu unterbreiten.

Zur Begründung führt er im Wesentlichen an: Gemäss Art. 37 des Bundesgesetzes über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 müssen die Kantone ein Kontrollorgan bestimmen, welches für die Einhaltung des Datenschutzes sorgt. Die Einführung der Anschlussgesetze in den einzelnen Kantonen erfolgt mit sehr unterschiedlicher Priorität. So hat der Kanton Zug seit 1999 einen Datenschutzbeauftragten für diese Aufgabe angestellt und seit 2000 ein Datenschutzgesetz erlassen, das kürzlich bereits

geändert wurde. In den anderen Zentralschweizer Kantonen hat lediglich der Kanton Luzern einen Datenschutzbeauftragten für diese Aufgabe angestellt. Der Kanton Schwyz hat für kantonale Belange eine Kommission eingesetzt und der Kanton Uri eine externe Anwältin im Auftragsvertrag damit betraut. In den Kantonen Ob- und Nidwalden erfüllen Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung - neben anderen Aufgaben - auch Datenschutzaufgaben. Der Kanton Nidwalden hat kein Datenschutzgesetz, der Kanton Schwyz nur eine Verordnung.

Datenschutz und Datensicherheit gehören zu den Grundrechten in unserer Staatsordnung. Die Bürgerinnen und Bürger erwarten daher vom Gesetzgeber, dass alle Regelungen zum Schutz der Privatsphäre quer durch unser Land einheitlich erlassen werden. Es darf nicht sein, dass z.B. eine Bürgerin oder ein Bürger in Zug mehr Datenschutz geniesst als die gleiche Person in Schwyz oder Nid- bzw. Obwalden. Mit der Schaffung eines Konkordates würde der Datenschutz flächendeckend für die ganze Zentralschweiz vereinheitlicht. Dies macht im Hinblick auf die Bilateralen II (Schengen und Dublin) mit der vorhersehbaren Weiterentwicklung des Datenschutzes Sinn.

Der Kantonsrat hat den Vorstoss am 22. Dezember 2005 dem Regierungsrat zum Bericht und Antrag überwiesen. Die Behandlung dieser Motion hat sich verzögert, weil das Ergebnis der Projektarbeit der ZRK abgewartet werden musste.

1. Vorarbeiten der Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK)

1.1. Der Ausschuss der ZRK hat am 22. September 2006 den Zentralschweizer Regierungen folgendes beantragt:

- A. Es sei ein Zusammenarbeitsprojekt zu starten mit dem Ziel, mittels rechtsanwendender Verwaltungsvereinbarung eine Zusammenarbeit in der Datenschutzaufsicht zu institutionalisieren.
- B. Die Kantonsregierungen orientieren das ZRK-Sekretariat bis Ende November 2006 über ihren Beschluss zum Anstoss.

1.2. Der Regierungsrat des Kantons Zug hat der ZRK am 28. November 2006 mitgeteilt, dass er dem Anstoss für ein Zusammenarbeitsprojekt zustimme. Gleichzeitig

teilte der Rat der ZRK die materiellen Bedenken des Datenschutzbeauftragten des Kantons Zug mit. Er bat die ZRK, im Rahmen der Projektbearbeitung diese Bedenken in ihre Überlegungen einzubeziehen.

1.3. Die Zentralschweizer Polizeidirektorenkonferenz (ZPDK) setzte eine Arbeitsgruppe ein. Der Kanton Luzern beteiligte sich nicht am gemeinsamen Vorgehen. Der Zuger Datenschutzbeauftragte war dort vertreten. Die Arbeitsgruppe kam mit Bericht vom 24. April 2007 im Wesentlichen zu folgendem Schluss:

- Zug hat seit 2000 ein Datenschutzgesetz und eine funktionierende - fachlich unabhängige und administrativ der Staatskanzlei zugeordnete - Datenschutzstelle, die seit 1999 betrieblich aktiv ist. Zug könnte gut Aufbauarbeit leisten. Uri, Schwyz, Nid- und Obwalden hingegen sind weniger in der Lage, eine zentrale Stelle aufzubauen.
- Auf Anfrage war der Datenschutzbeauftragte des Kantons Zug nicht generell abgeneigt, dass seine Datenschutzstelle die Aufgaben im Bereich des Datenschutzes für die Kantone Uri, Schwyz, Obwalden und Nidwalden (ohne Luzern) gemäss deren Datenschutzgesetzen übernimmt.
- Es steht ein klassischer Leistungskauf beim Kanton Zug im Vordergrund. Zug stellt danach gegen Entschädigung eine Datenschutzaufsicht mit einer Kapazität bereit, welche den Datenschutz für alle Vereinbarungskantone gewährleistet.
- Durch ein gemeinsames Vorgehen könnten in allen fünf Kantonen insgesamt 1.25 Stellen eingespart werden.

Dieses Ergebnis der Arbeitsgruppe der ZPDK wurde dem Zuger Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet.

2. Stellungnahme des Zuger Regierungsrates zuhanden der ZRK

Der Regierungsrat hat am 8. Mai 2007 beschlossen, in diesem Zusammenarbeitsprojekt nicht mehr mitzumachen.

Begründung:

2.1. Unterschiedliche Ausgangslagen

Die Übersicht des Standes des Datenschutzes in den ZRK-Kantonen (ohne Luzern) gemäss Bericht der Arbeitsgruppe zeigt, dass der Kanton Zug - verglichen mit den andern vier Kantonen - einen guten Datenschutz aufweist. Dies betrifft beispielsweise auch den Aufbau des Registers der Datensammlungen. Alle Zentralschweizer Kantone stehen aufgrund der zwingenden, völkerrechtlichen Vorgaben von Schengen vor einem Ausbau des Datenschutzes. Sofern nun vier Kantone Leistungen in Zug einkaufen, müsste Zug in den vier Kantonen erhebliche Aufbauarbeit auf zwei Stufen leisten: Einmal das Erreichen des jetzigen Niveaus von Zug und dann der weitere Ausbau infolge von Schengen. Diese unterschiedlichen Ausgangslagen schaffen Probleme. Der Rat befürchtet, dass die aufwändige zugerische Aufbauarbeit in den andern vier Kantonen (bei einem Leistungskauf) durch diese nicht vollumfänglich abgegolten wird. Die in der Arbeitsgruppe aufgezeigten zusätzlichen Stellen, die dem Kanton Zug für die auswärtige Aufbauarbeit finanziert würden, reichen mutmasslich für die Aufbauarbeit nicht aus. Dies könnte eine Quersubventionierung der anderen Kantone durch Zug zur Folge haben. Der Rat befürchtet - aufgrund dieser unterschiedlichen Geschwindigkeiten - dass die Aufbauarbeit für die anderen Kantone erhebliche personelle Ressourcen in Zug neben den eigentlichen Datenschutzspezialistinnen und -spezialisten bindet (Landammann, Landschreiber, Leiter Staatskanzlei, logistische Dienste etc.). Auch diese Leistungen ausserhalb der Datenschutzstelle würden nicht abgegolten. Es ist zudem ein unterschiedliches Verständnis für den Stellenwert des Datenschutzes in den fünf Kantonen festzustellen. Dies könnte zu einer Quelle von politischen und fachlichen Konflikten zwischen Zug als Leistungserbringer und den anderen Kantonen führen.

2.2. Zu wenig Synergien - zu hohe Risiken

Aufgrund des Berichtes der ZPDK-Arbeitsgruppe sind die betrieblichen Synergien durch eine gemeinsame Stelle klein und würden für den Kanton Zug nur rund 0.4 Planstellen betragen. Diesem Vorteil stehen die obigen, schwierig abschätzbaren Risiken bezüglich Abgeltung gegenüber, so dass eine zentrale Lösung teurer sein könnte als ein eigenständiges Vorgehen.

2.3 Dezentrale Organisationsstruktur notwendig - zentrale Lösung teurer

Unterschiedliche kantonale Datenschutzgesetze wären zwar kein Problem für ein gemeinsames Vorgehen. Der Datenschutz findet jedoch nicht in der stillen Kammer statt, sondern vielmehr in ständigem Gespräch mit Bürgerinnen und Bürgern sowie mit der Verwaltung. Es ist fraglich, ob ein solches zentrales Konzept in der weit verzweigten Zentralschweiz Sinn macht. Die Datenschutzstelle muss in jedem Kanton vertreten sein, um den Kundinnen und Kunden nicht lange Fahrten zuzumuten. Besprechungen mit Kundenberatung oder Weiterbildungsveranstaltungen mit kantonalen und kommunalen Vertretungen finden effizienter Weise in den Büros der betroffenen Verwaltungsstellen statt. Da die Fachpersonen mit ihrer Kundenberatung regelmässig Sitzungen mit Privatpersonen und Verwaltungsstellen führen, entsteht durch das zentrale Konzept ein erheblicher Mehraufwand aufgrund der langen Anfahrtswege im Gebiet der Zentralschweiz. Es müssten somit Büros mit entsprechender Infrastruktur in den Kantonen aufgebaut werden. Fazit: Ineffizienz aufgrund des enormen Reiseaufwandes, zusätzliche Kosten für lokale Büros für Besprechungen mit Privaten, kundenunfreundliche Lösung. Diese Nachteile fallen stärker ins Gewicht als die Synergien bei einer Zentralisierung.

2.4 Mehraufwand durch Anwendung unterschiedlicher Rechtsordnungen

Die Datenschutzgesetzgebung ist eine Querschnittsmaterie. Bei jeder Rechtsfrage muss automatisch die Auslegung des entsprechenden kantonalen oder kommunalen Rechtsgebietes vorgenommen werden (Schulrecht, Steuerrecht, Sozialrecht etc.). Die zentrale Stelle müsste somit sehr gute Kenntnisse der anderen vier kantonalen Rechtsammlungen haben. Dadurch entsteht einiges an Mehrarbeit, was auch diesbezüglich die Synergien durch eine zentrale Stelle wettmacht, ja sogar zu einer teureren Lösung führen könnte.

2.5 Eingriffe in ausserkantonale Verwaltungen

Aufgrund des bilateralen Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung mit Schengen/Dublin soll die Datenschutzstelle neu Kompetenzen erhalten. Damit kann sie in die Datenbearbeitungen der Verwaltung anderer Kantone eingreifen. Dies bietet zusätzliche juristische und politische Probleme.

2.6. Büroräumlichkeiten

Es fehlen im Regierungsgebäude die Büroräumlichkeiten für zusätzliche Mitarbeitende. Sie müssten dort mit erheblichen Umbaukosten geschaffen werden oder der ganze Datenschutzbereich, der jetzt optimal platziert ist, müsste in die Stadt ausgelagert werden. Ob diese Mehrkosten durch die anderen Kantone abgegolten würden, ist fraglich.

2.7. Fazit

Ein Alleingang ist für die Bevölkerung und die Verwaltung des Kantons Zug insgesamt kostengünstiger und kundenfreundlicher.

3. Weiteres Vorgehen auf Stufe ZRK

Die ZRK hat an ihrer Sitzung vom 25. Mai 2007 vom Entscheid des Kantons Zug Kenntnis genommen und für diese Argumentation Verständnis gezeigt. Die vier verbleibenden Kantone prüfen, ob und allenfalls in welchem Umfang sie in diesem Bereich zusammenarbeiten möchten. Sollte der Kantonsrat entgegen dem Antrag des Regierungsrates die Motion Rust erheblich erklären und eine gemeinsame Lösung vorziehen, müsste der Regierungsrat mit den vier ZRK-Kantonen wieder Verhandlungen aufnehmen.

Blick in die nächste Zukunft: Der Regierungsrat wird dem Kantonsrat in der zweiten Hälfte 2007 eine Änderung des Datenschutzgesetzes unterbreiten. Es geht - wie oben mehrfach erwähnt - um die zwingende Anpassung der kantonalen Datenschutzgesetzgebung an das bilaterale Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung mit Schengen/Dublin.

4. Die einzelnen Motionsbegehren

Zu Ziff. 1 der Begehren: Der Regierungsrat verzichtet aufgrund der obigen Ausführungen, den Anstoss für ein gemeinsames Vorgehen in der Zentralschweiz weiterhin zu unterstützen.

Zu Ziff 2 und 3: Der Motionär wünscht zudem die Zusammenarbeit in Form eines rechtssetzenden Konkordates. Er begründet es damit, dass "mit der Schaffung eines Konkordates der Datenschutz flächendeckend für die ganze Zentralschweiz einheitlich würde." Dieses Anliegen des Motionärs verliert dank den grossen Bemühungen aller Zentralschweizer Kantone, den Datenschutz in formellen Gesetzen "schengentauglich" zu gestalten, weitgehend an Bedeutung. Gemäss übergeordnetem Recht müssen datenschutzrechtliche Minimalanforderungen in allen Kantonen rasch erfüllt werden. Die Gesetzgebungen gleichen sich stark aneinander an. Daher hat der ZRK-Ausschuss entschieden, den ZRK-Kantonen nur eine Verwaltungsvereinbarung zu beantragen. Anders ausgedrückt: Eine zentrale Stelle wendet die autonomen (schengenkonformen) Gesetzgebungen der ZRK-Kantone an, ohne dass ein rechtssetzendes Konkordat eine einheitliche Gesetzgebung für die ganze Zentralschweiz schafft. In den Diskussionen in den ZRK-Kantonen stand daher ein **rechtssetzendes** Konkordat - wie es der Motionär verlangt - nie zur Diskussion. Das Anliegen des Motionärs ist diesbezüglich ohnehin gegenstandslos geworden.

5. Antrag

Nichterheblicherklärung.

Zug, 12. Juni 2007

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Joachim Eder

Der Landschreiber: Tino Jorio