

# **Tätigkeitsbericht 2017**

*Datenschutzbeauftragter des Kantons Graubünden*



**Datenschutzbeauftragter des Kantons Graubünden**

**RA Thomas Casanova** · Kornplatz 2 · 7001 Chur

Telefon 081 256 55 58 · Telefax 081 256 55 54

[dsb@staka.gr.ch](mailto:dsb@staka.gr.ch)

# Inhalt

---

|    |         |   |
|----|---------|---|
| I. | Vorwort | 2 |
|----|---------|---|

---

|     |  |   |
|-----|--|---|
| II. | Elektronische Einsicht in Grundbuchdaten | 3 |
|     | 1. Einleitung                            | 3 |
|     | 2. Gesetzliche Grundlagen                | 3 |
|     | 3. Auskunftsportal Terravis              | 4 |
|     | 4. Pflichten Kanton                      | 4 |
|     | 5. Pflichten Anwender                    | 6 |
|     | 6. Fazit                                 | 7 |

---

|      |   |    |
|------|---|----|
| III. | Fälle aus der Praxis  | 8  |
|      | 1. Herausgabe eines Berichtes der GPK                                 | 8  |
|      | 2. Herausgabe medizinischer Daten an UVG-Versicherer                  | 11 |
|      | 3. Anfrage der Daten betreffend Gebäudeprogramm                       | 14 |
|      | 4. Verträge über Fallbetreuung im medizinischen Bereich               | 16 |
|      | 5. Herausgabe von Unterlagen<br>an eine ausserkantonale Steuerbehörde | 19 |

---

|     |                |    |
|-----|----------------|----|
| IV. | Referate/Kurse | 21 |
|-----|----------------|----|

---

|    |                  |    |
|----|------------------|----|
| V. | Vernehmlassungen | 22 |
|----|------------------|----|

---

|     |           |    |
|-----|-----------|----|
| VI. | Statistik | 25 |
|-----|-----------|----|

---

|      |                       |    |
|------|-----------------------|----|
| VII. | Abkürzungsverzeichnis | 26 |
|------|-----------------------|----|

## I. Vorwort

2

Wenn man dem Datenskandal um Facebook etwas Positives abgewinnen kann, dann höchstens der Umstand, dass Politik und Gesellschaft – zumindest kurzfristig – sensibilisiert werden. Wieder einmal wurde uns Konsumenten deutlich vor Augen geführt, dass Daten in unvorstellbarem Ausmass gespeichert, ausgewertet und vermarktet, gestohlen und verbreitet werden. Das Datenschutzniveau hat auf Behördenstufe einen guten Stand erreicht. Die Anwender sind sich der Bedeutung der Daten bewusst und die Betroffenen zu Recht aufmerksam. Umso erstaunlicher erscheint der Umgang mit zum Teil höchstpersönlichen Daten im Privatbereich. Unbedenklich werden Grosskonzernen persönliche Daten überlassen, ohne dass Auskunft verlangt wird, wo diese Daten gespeichert werden, wer Zugriff darauf hat, wie sie verarbeitet oder an wen sie zu welchen Konditionen weitergereicht werden. Offenbar wird darauf vertraut, dass immer im Sinne des Konsumenten gehandelt wird. Dieses Wunschdenken schwindet spätestens, wenn jemand konkret mit der Weitergabe der eigenen Daten konfrontiert wird oder wenn Machenschaften anderer Art an die Öffentlichkeit gespült werden. Zu hoffen ist, dass dem medialen Aufschrei nun auch Taten folgen.

Kantonaler Datenschutzbeauftragter:



Thomas Casanova

## II. Elektronische Einsicht in Grundbuchdaten

### 1. Einleitung

Die Technisierung und Digitalisierung machen auch vor staatlichen Einrichtungen nicht Halt. Bereits vor Jahren hat der Gesetzgeber für die elektronische Führung des Grundbuches Grundlagen geschaffen. Heute wird das Grundbuch in allen Kantonen mittels Informatik geführt.

Die Änderung des Zivilgesetzbuches vom 11. Dezember 2009 ermöglichte landesweit einen elektronischen Zugriff auf Grundbuchdaten. Ziel der Änderung war es, eine effiziente Geschäftsabwicklung zwischen den Beteiligten (z.B. Grundbuch, Notaren und Banken) zu erreichen. Dank dieser Änderung lassen sich die Geschäfte strukturierter, schneller sowie insbesondere auch kantonsübergreifend abwickeln.

3

### 2. Gesetzliche Grundlagen

Gemäss Art. 949a ZGB sind die Kantone befugt, das Grundbuch mittels Informatik zu führen. Sie können bestimmten Personengruppen den Zugriff auf Grundbuchdaten im Onlineverfahren (Abrufverfahren, vgl. Art. 30 Abs. 1 GBV) erlauben und zwar auf die Daten des Hauptbuches, des Tagebuches und der Hilfsregister (Art. 28 Abs. 1 GBV). Von dieser Befugnis hat der Kanton Graubünden Gebrauch gemacht (Art. 146b Abs. 1 EGzZGB). Alle nach Bundesrecht berechtigten Personen oder Institutionen erhalten aufgrund besonderer Vereinbarungen die Berechtigung für den elektronischen Zugriff im Abrufverfahren.

Die Kantone sind von Bundesrechts wegen verpflichtet, das Grundbuch zu führen und können es als informatisiertes Grundbuch betreiben lassen (vgl. für GR Art. 146 EGzZGB). Die SIX Terravis AG betreibt in Erfüllung dieser Aufgabe die entsprechende Datenplattform. Rechtlich handelt es sich um ein Outsourcing staatlicher Aufgaben. Der Kanton hat folgerichtig sicherzustellen, dass die gesetzlichen Vorgaben hinsichtlich Benutzerkreis, Zugriffsberechtigung, Datenschutz und Sicherheit eingehalten werden. Unabhängig davon, ob ein Kanton seine Grundbuchdaten über die Plattform Terravis anbietet, handelt es sich dabei um Daten in der Verantwortung der Kantone, konkret der kantonalen Grundbuchämter. Die Kantone haben nach Art. 956 Abs. 1 ZGB die administrative Aufsicht über die Grundbuchämter und sind nach Art. 955 Abs. 1 ZGB für allen Schaden verantwortlich, der aus der Führung des Grundbuches entsteht. Nach Art. 949d Abs. 3 ZGB<sup>1</sup> unterstehen zudem auch eingesetzte private Aufgabenträger (hier die SIX Terravis AG als Betreiberin der Plattform Terravis) der Aufsicht der Kantone und der Oberaufsicht des Bundes.

### 3. Auskunftportal Terravis

Die Grundbuchverordnung sieht vor, dass die Kantone bestimmten Personengruppen wie z.B. Geometern, Steuerbehörden, Banken oder Notaren einen Zugriff auf Grundbuchdaten im Abrufverfahren ohne Glaubhaftmachung eines Interesses im Einzelfall gewähren können (Art. 28 Abs. 1 GBV). Um diese Zugriffe für alle Beteiligten möglichst zielführend auszugestalten, hat die SIX Terravis AG in Partnerschaft mit Bund, Kantonen, Notaren und Banken im Projekt eGRIS ein elektronisches Grundstück-Informationssystem erstellt und betreibt die Plattform Terravis. Heute bieten mehr als die Hälfte aller Kantone ihre Grundbuchdaten über diese Plattform an.

eGRIS ist ein elektronisches Informationssystem für Grundstücksdaten auf Bundesebene. Das Projekt befasst sich mit der Weiterentwicklung und Standardisierung des dezentral organisierten und mit verschiedenen Systemen geführten Grundbuches und mit der Bereitstellung von Daten und zentralen Funktionen für die Behörden, Öffentlichkeit und Wirtschaft.

Aufgrund der unterschiedlichen Systeme mussten für den Austausch von Grundbuchdaten einheitliche Datenmodelle und Schnittstellen geschaffen werden. Es wird schweizweit eine eindeutige Identifikation der Grundstücke (E-GRID) verwendet.

### 4. Pflichten des Kantons

Gemäss Gesetz sind die Kantone verpflichtet, sowohl den Betreiber der Datenplattform als auch deren Anwender zu überprüfen. Eine solche Überprüfung beinhaltet die Aspekte Datenaufbereitung, Datenbearbeitung und Datensicherheit. Die Aufsichtsstelle des Kantons (Departement für Volkswirtschaft und Soziales) hat aus diesem Grund ein verbindliches Datensicherungskonzept erlassen.

Für die Prüfung der Betreiberin der Datenplattform stützt sich der Kanton auf die Erkenntnisse des Vereins TerrAudit, dessen Aufgabe darin besteht, Audits durchzuführen (vgl. Art. 2 Statuten TerrAudit). Die Wahrnehmung der vorgenannten gesetzlichen Aufsichtspflichten bedarf angesichts der grossen Anzahl beteiligter Personen und Institutionen und der enormen Datenmenge, die über die Plattform Terravis transportiert

---

<sup>1</sup> Diese Bestimmung wurde in der Revision vom 15.12.2017 neu ins ZGB aufgenommen.

wird, spezieller Anforderungen. Diese Anforderungen können ein einzelnes kantonales Grundbuchinspektorat bzw. eine einzelne kantonale Datenschutzstelle nur schwierig erfüllen, fehlt es ihnen doch regelmässig am entsprechenden Wissen und den notwendigen personellen Ressourcen.

Daher haben sich die Grundbuchbehörden der Kantone Bern, Solothurn, Graubünden und Tessin zusammengeschlossen und im August 2016 den Verein TerrAudit gegründet. Ein Beitritt zum Verein TerrAudit entbindet den jeweiligen Kanton nicht von seinen Aufsichtspflichten – weder im Grundbuch- noch im Datenschutzbereich. Der Verein übernimmt für den Kanton nicht dessen Aufsichtspflichten, sondern unterstützt diesen lediglich bei deren Wahrnehmung. Mit den gewonnenen Prüfungsergebnissen erhalten die Grundbuch- und Datenschutz-Aufsichtsstellen jene Erkenntnisse und Grundlagen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufsichtspflichten benötigen.

Die Aufgabe des Kantons reduziert sich jedoch nicht auf die Prüfung der Betreiberin der Datenplattform. Vielmehr muss er sicherstellen, dass zugriffsberechtigte Personen und Behörden die bundesrechtlichen Vorgaben zum Datenschutz einhalten und diesen bei missbräuchlichem Bezug oder Bearbeitung die Zugriffsberechtigung entzogen wird (Art. 146b Abs. 2 EGzZGB). Ein Audit der Betreiberin der Datenplattform wird in der Regel Hinweise auf die missbräuchliche Verwendung von Grundbuchdaten durch Zugriffsberechtigte erbringen. Dies entbindet den Kanton jedoch nicht von einer eigenen Kontrolle der Personen mit erweitertem Zugriff.

In Art. 28 Abs. 1 lit. a–d GBV werden die Personen genannt, welchen ein erweitertes Zugriffsrecht eingeräumt worden ist. Der Zugriff dieser Personen ist gesetzlich beschränkt, zum Beispiel auf die Erfüllung von gesetzlichen Aufgaben, von Aufgaben im Hypothekengeschäft oder zur Ausübung des Anwaltsberufs. Folgerichtig hat der Kanton die Pflicht, die Anwender nach bestimmten Kriterien zu überprüfen. Er muss sich Gedanken machen, wer gestützt auf welchen Sachverhalt in welcher Periodizität und Intensität einer Prüfung zu unterziehen ist. Als vom Kanton bestimmte Fachstelle im Grundbuchwesen ist das Grundbuchinspektorat und Handelsregister für die Einhaltung der bundesrechtlichen Vorgaben zum Datenschutz zuständig und somit kantonale Aufsichtsbehörde im Bereich des elektronischen Grundbuchdatenverkehrs.

Werden im Fall des Zugriffs auf die Daten des Grundbuchs im Abrufverfahren die bezogenen Daten missbräuchlich verwendet – namentlich entgegen der Berechtigungsregelung nach Artikel 28 GBV –, so entzieht der Kanton als Datenherr die Zugriffsberechtigung unverzüglich (Art. 30 Abs. 3 Satz 1 GBV). Im Fall der Untätigkeit des Kantons kann das EGBA einschreiten, indem es dem Kanton oder der Trägerorganisation eine allgemeine Weisung oder eine direkte Anweisung erteilt.

## **5. Pflichten der Anwender**

6

Der erweiterte Zugriff wird bestimmten Personen und Behörden aufgrund besonderer Vereinbarungen gewährt (Art. 28 Abs. 1 GBV). Die Terravis-Teilnehmer (Institutionen und Berechtigte nach Art. 28 GBV) schliessen Teilnehmer- und Benutzerverträge mit der SIX Terravis AG ab. Der Kanton Graubünden hat die Berechtigung zum Abschluss der erforderlichen Teilnehmerverträge mit den verschiedenen Nutzern der Plattform ausserhalb der öffentlichen Verwaltungen gemäss vorgegebenem Rollenkonzept an die SIX Terravis AG delegiert, vgl. Art. 29 GBV, wonach auch die Trägerorganisation entsprechende Vereinbarungen abschliessen kann.

Aus diesen Vereinbarungen lassen sich die Pflichten ablesen. Darüber hinaus sind die gesetzlichen Vorgaben zu erfüllen und schliesslich müssen die datenschutzrechtlichen Belange eingehalten werden. Die Anwender sind somit verpflichtet, für jede Abfrage den Zweck nachzuweisen. Eine Behörde hat beispielsweise die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe zu dokumentieren. Darüber hinaus ist sie verpflichtet, zu erklären, ob der Bezug der Daten dem Prinzip der Verhältnismässigkeit entspricht.

In der konkreten Anwendung bedeuten die gesetzlichen Vorgaben einen erhöhten Arbeitsaufwand. Vernünftigerweise sollte jeder Bezug durch Anwender von Daten in einer Datenbank festgehalten werden, woraus nicht nur hervorgeht, welche Daten abgerufen worden sind, sondern zudem wer für den Bezug verantwortlich ist und aus welchem Grund dieser erfolgte. Mit dieser einfachen Massnahme kann überblicksmässig aufgezeigt werden, weshalb eine Person oder eine Behörde auf die Datenplattform zugegriffen hat. Dem Prüfer ist es im Einzelfall überlassen, die vorgesehenen Abklärungen zu treffen.



Vorliegend stellt sich noch die Frage, wie ein Anwender vorzugehen hat, wenn fälschlicherweise Daten bezogen worden sind. Bei objektiv unberechtigtem Zugriff (zum Beispiel falsche Eingabe der Grundstücksnummer) ist der Anwender gehalten, dies ausdrücklich zu dokumentieren. Wenn sich ein solcher Fehler systematisch ereignet, ist die Benachrichtigung der Aufsichtsstelle erforderlich. Ansonsten genügt eine saubere Dokumentation und ein sicheres Löschen dieser Daten.

## **6. Fazit**

Die Einführungsphase der elektronischen Einsicht in Grundbuchdaten hat technisch reibungslos geklappt. Das System arbeitet tadellos. Es geht nun insbesondere auf Stufe Kanton darum, zu prüfen, ob die Anwender ihren gesetzlichen Pflichten nachkommen. Für diese Prüfung genügt ein kantonsübergreifendes Audit nicht. Vielmehr ist der Kanton gehalten, direkt bei den Anspruchsberechtigten gestützt auf ein Prüfungsreglement die korrekte Anwendung des neuen Dienstes zu kontrollieren.

### III. Fälle aus der Praxis

#### 1. Herausgabe eines Berichtes der GPK

In einer Gemeinde schwelt seit geraumer Zeit ein Konflikt mit Bezug auf einen ansässigen Betrieb. Im Zusammenhang damit untersuchte die Geschäftsprüfungskommission (GPK) das Geschäft eingehend. An einer Gemeindeversammlung wurde der schriftlich erstellte Sonderbericht der GPK vorgelesen. Nun verlangt ein Mitbürger die Herausgabe dieses schriftlichen Berichtes. Es stellt sich die Frage, ob der Bericht herausgegeben werden darf.

8

Die GPK überprüft die gesamte Verwaltung der Gemeinde. Sie erstattet der Gemeindeversammlung Bericht<sup>1</sup>. Der Bericht der GPK umfasst eine knappe Umschreibung der ausgeführten Prüfungshandlung, eine kurze Würdigung der Ergebnisse, eine Stellungnahme zur formellen und materiellen Richtigkeit sowie Anträge.

Es besteht keine gesetzliche Grundlage, wonach Berichte der GPK an Einzelpersonen abgegeben werden müssen. Gestützt auf Art. 19 Abs. 1 DSG dürfen Personendaten unter gewissen Voraussetzungen bekanntgegeben werden, obwohl eine rechtliche Grundlage fehlt. Hinzuweisen ist insbesondere auf Art. 19 Abs. 1 lit. c DSG. Der Schutzcharakter entfällt gemäss dieser Bestimmung, wenn die betroffene Person ihre Daten allgemein zugänglich gemacht und eine Bekanntgabe nicht ausdrücklich untersagt hat. Gemäss Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> DSG dürfen im Rahmen der behördlichen Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen oder gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz Personendaten bekannt gegeben werden, an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht. Bekanntlich wird das Bundesgesetz über den Datenschutz nur sinngemäss angewendet. Im Kanton Graubünden gilt für Gemeinden das kantonale Öffentlichkeitsgesetz nicht. Die Gemeinde hat keine entsprechenden Bestimmungen erlassen. In Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> DSG wird jedoch eine Bekanntgabe als rechtlich möglich qualifiziert, wenn grundsätzlich ein öffentliches Bedürfnis an Information besteht.

Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> DSG erlaubt den Behörden, Personendaten gestützt auf ihre Informationsverpflichtung bekannt zu geben, wenn die Daten im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen und an

---

<sup>1</sup> vgl. Art. 18 kant. Gemeindegesetz, BR 175.050.

### **Abgabe von Beurteilungsbögen an Erziehungsberechtigte**

Als Grundlage für die Elterngespräche im Schulbereich werden Rückmeldungen von den Kindern, Eltern und Lehrpersonen eingeholt. Diese werden miteinander verglichen und diskutiert und daraus Schlüsse gezogen. Die Abmachungen werden in einem Kurzprotokoll festgehalten. Nun verlangt ein Vater den Beurteilungsbogen, den die Lehrperson ausgefüllt hat, zu seinen Akten.

Das Akteneinsichtsrecht wird in Art. 8 DSGVO geregelt. Danach kann jede Person vom Inhaber einer Datensammlung Auskunft über die eigenen Daten verlangen. Eine erziehungsberechtigte Person erhält Akteneinsicht über Daten ihres Kindes. Die Auskunft ist in der Regel schriftlich, in Form eines Ausdrucks oder einer Fotokopie zu erteilen (Art. 8 Abs. 5 DSGVO). Daneben wird im Schulgesetz ausdrücklich auf diese Problematik eingegangen. Gemäss Art. 67 Abs. 1 Schulgesetz haben die Erziehungsberechtigten das Recht auf Auskunft von Lehrpersonen, von Schulinstanzen sowie von Fachstellen über Datenanfragen, die ihre Kinder betreffen. Zudem heisst es in Art. 38 Abs. 3 Schulverordnung, dass Erziehungsberechtigte sowie Schülerinnen und Schüler in die Beurteilungs- und Entscheidungsprozesse stufengerecht mit einbezogen werden. Eine Einschränkung der Informationspflicht und des Auskunftsrechts gestützt auf Art. 9 DSGVO ist nicht erkennbar. Mithin ist dem Erziehungsberechtigten der Beurteilungsbogen auszuhändigen.

deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht. Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> DSGVO schafft somit die notwendige Rechtsgrundlage für die Bekanntgabe von Personendaten im Sinne einer Koordination von Datenschutz- und Transparenzanliegen. Folgerichtig hat die Behörde eine Interessenabwägung zwischen dem privaten Interesse einer betroffenen Person auf Geheimhaltung und dem öffentlichen Interesse auf Auskunft vorzunehmen. Dabei muss das öffentliche Interesse überwiegen. Das überwiegende öffentliche Interesse ist mittels einer Verhältnismässigkeitsprüfung festzustellen. Dass ein öffentliches Interesse an der Aufarbeitung der Einzonung und der Mehrwertabschöpfung eines bestimmten Areals vorgelegen hat, zeigt sich allein schon daran, dass diese Thematik mehrfach Gegenstand von Gemeindeversammlungen bildete und die GPK veranlasste, einen gesonderten Bericht zu erstellen. Demgegenüber steht das Interesse des Betroffenen auf Geheimhaltung. Die Tatsache, dass dieselbe Angelegenheit schon über Jahre Gegenstand von Abklärungen bildete und die Auseinandersetzung zwischen der Gemeinde und dem Betrieb allgemein bekannt war, lässt auf einen verminderten Schutzbereich schliessen. Im Sonderbericht steht denn auch nicht die Unternehmung im Vordergrund, sondern vielmehr die Arbeit des ehemaligen Gemeindevorstandes.

Letztendlich ist es Aufgabe der Gemeinde, die sich entgegenstehenden Interessen aufzulisten und gegeneinander abzuwägen. Sofern die Gemeinde zum Schluss kommt, das öffentliche Interesse für die Bekanntgabe des Sonderberichtes der GPK überwiege gegenüber den privaten Interessen, kann der Sonderbericht der GPK an Private abgegeben werden.

Aus dem Sonderbericht der GPK geht nicht eindeutig hervor, zu Händen welcher Instanz diese Behörde ihren Bericht verfasst hat. Gemäss Ziff. I/3 des Berichtes ist davon auszugehen, dass der Adressat des Berichtes die Gemeindeversammlung war. Aus formellen Erwägungen ist deshalb die GPK vor der Weiterleitung des Berichtes an Private anzuhören bzw. hat die GPK zu entscheiden, ob ihr Bericht an eine private Person ausgehändigt werden darf. Für diese Entscheidfindung gelten die gleichen vor- genannten Kriterien.

#### **Audioaufzeichnungen von Sitzungen**

Explizite Regelungen, welche die Aufzeichnungen von Gesprächen auf Tonband zum Gegenstand haben, bestehen nicht. Es sind somit die allgemeinen rechtlichen Voraussetzungen zu beachten, welche sich primär aus dem Strafrecht (Art. 179ter StGB; Unbefugtes Aufnehmen von Gesprächen) sowie den Rechten und Pflichten des Datenschutzrechtes ergeben. Gestützt auf diese rechtlichen Grundlagen ist ein Aufzeichnen von Gesprächen nur zulässig, sofern alle Gesprächsbeteiligten dazu einwilligen. Eine gültige Einwilligung darf nur dann angenommen werden, wenn diese freiwillig und in Kenntnis der wesentlichen Information ausgesprochen wurde. Diese Einwilligung gründet auf Art. 13 BV (Schutz der Privatsphäre). Die informationelle Selbstbestimmung gibt der betroffenen Person das Recht, festzulegen, ob die persönlichen Äusserungen auf einem Datenträger gespeichert werden dürfen. Wenn eine Person nicht möchte, dass ihre Äusserungen auf einem Datenträger gespeichert werden, ist dieser Wunsch zu akzeptieren. Es handelt sich dabei jedoch nicht vornehmlich um eine Frage des Datenschutzes, sondern vielmehr um die Ausübung von Persönlichkeitsrechten.

## 2. *Herausgabe medizinischer Daten an UVG-Versicherer*

Ein UVG-Versicherer hat bei einem Spital Akten über eine Schienbeinfraktur aus dem Jahre 2003 verlangt. Das Akteneinsichtsrecht bzw. die Anfrage um Zustellung von Akten erfolgte im Spätsommer des Jahres 2017. Die Anfrage erfolgte telefonisch. Offenbar wurde das Begehren mit der Prüfung der Leistungspflicht begründet. Es stellt sich vorliegend die Frage, ob das Spital die medizinischen Unterlagen aus dem Jahre 2003 herausgeben durfte.

Obligatorische Unfallversicherer sind von Gesetzes wegen verpflichtet, die notwendigen Abklärungen zu tätigen, um etwa die Leistungspflicht beurteilen zu können. Die gesetzlichen Grundlagen für die Datenbearbeitung durch obligatorische Unfallversicherer finden sich im Unfallversicherungsgesetz (UVG) und dem Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG).

Die UVG-Versicherung ist eine ursachenbezogene Spezialversicherung. Nur Unfallfolgen gemäss gesetzlichem Unfallbegriff sind versichert. Der Unfallversicherer klärt selbstständig ab, ob die Voraussetzungen seiner Leistungspflicht gegeben sind. Zu diesem System des Naturalleistungsprinzips des UVG-Versicherers gehört auch die Untersuchungsmaxime. Die Unfallversicherer treten nicht als Partei, sondern als zu Gewissenhaftigkeit und Objektivität verpflichtete, mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattete Organe auf (vgl. BGE 122 V 161). In dieser Funktion haben sie von sich aus und ohne Bindung an Begehren der versicherten Person für die richtige und vollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes zu sorgen. Als rechtserheblich gelten diejenigen Tatsachen, die von entscheidendem Einfluss auf den zu beurteilenden Anspruch sind. Der rechtserhebliche Sachverhalt umfasst sämtliche anspruchsbegründenden, -vermindernden oder -vernichtenden Tatsachen. So hat das Durchführungsorgan der obligatorischen Unfallversicherung unter anderem von Amtes wegen festzustellen, ob und welche Vorzustände gegeben sind, ob ein natürlicher Kausalzusammenhang zwischen dem Unfall im Rechtssinne und den geltend gemachten Beschwerden besteht, ob eine Arbeitsunfähigkeit bestand und wann der Unfall als abgeschlossen qualifiziert werden kann. Um diese rechtserheblichen Fragen klären zu können, hat es die notwendigen Beweismittel einzuholen. Eine zentrale Bedeutung kommt bei der Beurteilung von Versicherungsansprüchen den Feststellungen der behandelnden Ärzte zu. Diese Feststellungen können als Auskünfte und/oder durch Herausgabe von Unterlagen zur Kenntnis gebracht werden.

Die Datenweitergabe der Leistungserbringer an die Versicherer ist im Bereich der obligatorischen Unfallversicherung in Art. 54a UVG geregelt. Danach muss der Leistungserbringer dem Unfallversicherer alle Angaben machen, die dieser benötigt, um die Leistungsansprüche zu beurteilen und um die Berechnung der Vergütung und die Wirtschaftlichkeit der Leistung überprüfen zu können. Unter «Angaben» nach Art. 54a UVG sind auch die medizinischen Akten zu subsumieren. Die Bestimmung ist ein gesetzlicher Rechtfertigungsgrund gemäss Art. 17 Datenschutzgesetz (DSG) und entbindet den behandelnden Arzt und andere Leistungserbringer als private Datenbearbeiter von der Schweigepflicht gemäss Art. 321 Ziff. 3 StGB. Art. 54a UVG ist somit nicht nur die formal gesetzliche Rechtsgrundlage im Sinne von Art. 17 DSG für die Durchführungsorgane der obligatorischen Unfallversicherung, sondern ebenso ein gesetzlicher Rechtfertigungsgrund im Sinne von Artikel 13 Abs. 1 DSG. Für die Leistungserbringer besteht eine Auskunftspflicht.

Die Aktenherausgabe darf nur aus drei Gründen verweigert werden: Aus persönlichen Gründen, die beim Arzt liegen; Akten, welche lediglich zum persönlichen Gebrauch dienen und Akten, welche nicht rechtserheblicher Natur sind.

Entgegen landläufiger Meinung gehört die medizinische Vorgeschichte dann auch zu den rechtserheblichen Tatsachen, welche zu offenbaren sind, wenn eine Unfallkausalität zumindest abklärungsbedürftig ist. Die Zustimmung der betroffenen Person ist für die Aktenherausgabe nicht erforderlich.

Ein Unfallversicherer hat Anspruch darauf, die rechtserheblichen Tatsachen, welche seine Leistungspflicht begründen, vermindern oder ausschliessen können, beim Leistungserbringer ohne Zustimmung der betroffenen Person herauszuverlangen.

In den Spezialgesetzen werden keine Vorgaben festgelegt, in welcher Form die Kontaktnahme mit dem Leistungsempfänger erfolgen muss. Massgebend ist vielmehr das Datenschutzgesetz. Im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Personendaten sind verschiedene Grundsätze zu beachten. Personendaten dürfen nur zu dem Zweck bearbeitet werden, der erkennbar ist (vgl. Art. 4 Abs. 4 DSG). Vorliegend musste sich das Spital darüber orientieren, ob die Unternehmung als UVG-Versicherer auftrat, wofür diese Unterlagen dienen und ob die anfragende Person dem Ver-

**Adressen von Zweitwohnungsbesitzern**

Eine Gemeinde darf listenmässig Namen und Adressen von Personen bekannt geben, wenn ein ideelles Interesse nachgewiesen wird. In Art. 32 Abs. 1 ERG wird dieses Recht ausdrücklich festgehalten. Ideell ist der Zweck, wenn kein wirtschaftliches Interesse Motivation für die Auskunftserteilung bildet. Der Beweggrund darf also nicht materieller Natur sein.

Seit geraumer Zeit beabsichtigen Zweitwohnungsbesitzer, ihren Anliegen auf kommunaler Ebene Gehör zu verschaffen. Das Anstreben einer geeigneten Organisationsstruktur ist deshalb nachvollziehbar. Die Gemeindebehörden halten Daten über Zweitwohnungsbesitzer. Obwohl der Gemeinde ein erheblicher Ermessensspielraum verbleibt, ist Vertretern von Zweitwohnungsbesitzern eine entsprechende Liste auszuhändigen, wenn diese beabsichtigen, sich intern auszutauschen und eine gemeinsame Strategie entwickeln möchten.

sicherer angehörte. Wie diese Prüfungen vorgenommen werden, ist gesetzlich nicht vorgeschrieben. In Anbetracht der Tatsache, dass Spitäler sehr oft mit Gesundheitsdaten zu tun haben, welche als besonders schützenswert qualifiziert werden (vgl. Art. 3 lit. c Ziff. 3 DSG), sind jedoch gewisse Standards angezeigt.

Gemäss Auskunft des Spitals meldete sich der Versicherer telefonisch mit dem Begehren, medizinische Akten aus dem Jahre 2003 zur Prüfung der Leistungspflicht einzusehen. Gestützt auf diese Aussage wurden die Patientendaten zugestellt. Telefonisch wurden keine Auskünfte erteilt.

Das Spital vergewisserte sich über den Herausgabegrund. Es hat keine Auskünfte telefonisch erteilt und das Patientendossier an die Adresse des Versicherers zugestellt. Grundsätzlich hat das Spital richtig gehandelt. Es stellt sich höchstens die Frage, ob das Spital ein schriftliches Gesuch hätte anfordern müssen. Aus Gründen der Transparenz und der Nachvollziehbarkeit ist ein schriftliches Verfahren vorzuziehen. Das Spital ist gegenüber Betroffenen auf Begehren hin verpflichtet, bekannt zu geben, an wen sie Daten weitergeleitet hat (vgl. Art. 8 Abs. 2 lit. b DSG). Ein schriftliches Gesuch dient der Beantwortung der Frage, wer, gestützt worauf, welche Akten verlangt, bedeutend besser als lediglich eine telefonische Anfrage, die kaum Eingang in das Patientendossier findet. Voraussetzung für eine Datenbekanntgabe bildet ein schriftliches Gesuch jedoch nicht.

Akten können gestützt auf eine telefonische Anfrage bekannt gegeben werden, wenn die Voraussetzungen für eine Bekanntgabe überprüft werden können. Aus Gründen der Transparenz ist jedoch ein schriftliches Verfahren zu empfehlen.

### 3. *Anfrage der Daten betreffend Gebäudeprogramm*

Das Bundesamt für Statistik (BFS) führt für Zwecke der Statistik, Forschung und Planung das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister (GWR). Im Zusammenhang damit will sich das BFS aktuell einen Überblick verschaffen, wie die Energiemerkmale anhand von Sekundärdatenquellen schweizweit nachgeführt werden können. Deshalb hat sich das BFS an das Amt für Energie und Verkehr gewendet.

14

Das BFS stellt sich auf den Standpunkt, dass gestützt auf die Verordnung über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister (VGWR) folgende Daten abgefragt werden können: Identifikation des Gebäudes, Baujahr des Gebäudes, Wärmeerzeugung nach der Sanierung, Wärmenutzung, Energiebezugsfläche nach der Sanierung, Einzahlungsdatum der Förderung.

Diese Daten werden bei zwei spezialisierten Unternehmen verwaltet. Das BFS gelangt nun an das Amt für Energie und Verkehr Graubünden mit dem Begehren, bei der nationalen Dienstleistungszentrale dieser Unternehmen einmal pro Jahr Zugriff auf die Förderungsdaten zu gewähren. Das BFS beabsichtigt also, einmal im Jahr online auf die kantonalen Daten Zugriff zu nehmen. Es stellt sich damit die Frage, ob es sich dabei um ein Abrufverfahren im Sinne von Art. 19 Abs. 3 DSG handelt. Das Abrufverfahren ist ein automatisiertes Verfahren, welches die Bekanntgabe von Personendaten an Dritte ohne Intervention des bekanntgebenden Organes durch Abruf ermöglicht. Der Datenherr verliert komplett die Kontrolle über die Bearbeitung der bei ihm bestehenden Personendaten, da das informationssuchende Organ sich diese selber zielgerecht beschaffen kann und sein Gesuch nicht begründen muss. Personendaten dürfen nur im Abrufverfahren zugänglich gemacht werden, wenn dies ausdrücklich vorgesehen ist. Es gelten im Vergleich zu Art. 19 Abs. 1 DSG in Verbindung mit Art. 17 DSG erhöhte Anforderungen an die Rechtsgrundlage. Art. 19 Abs. 3 Satz 1 DSG fordert für die Bekanntgabe ordentlicher Personendaten eine materielle gesetzliche Grundlage. Dies ist vorliegend nicht gegeben. Die Vorgehensweise des BFS unterscheidet sich von einem eigentlichen Abrufverfahren aber darin, dass lediglich einmal pro Jahr ein Onlinezugriff gewährt werden soll.



Vorliegend verliert das bekanntgebende Organ nicht die Kontrolle über die Datenbekanntgabe. Vielmehr wird lediglich einmal pro Jahr für einen Datentransfer ein Zugang gewährt. Das Amt entscheidet somit auf Gesuch hin autonom, ob ein Datentransfer stattfinden darf. Dabei spielt es keine Rolle, dass dieser vorübergehende Zugriff online erfolgt.

Die zuständigen kantonalen oder kommunalen Stellen führen alle Informationen zu Bauprojekten, Gebäuden und Wohnungen gemäss Art. 8 VGWR (vgl. Art. 10 Abs. 1 VGWR). Diese Daten werden regelmässig an das BFS übermittelt.

Zu klären ist daher nur die Frage, ob die vom BFS verlangten Daten von Art. 8 VGWR abgedeckt werden und daher eine gesetzliche Grundlage für den Datentransfer besteht.

Tabellarisch zeigt sich folgendes Bild

|  |                           |
|--|---------------------------|
| – Identifikation des Gebäudes            | Art. 8 Abs. 2 lit. a VGWR |
| – Baujahr des Gebäudes                   | Art. 8 Abs. 2 lit. h VGWR |
| – Wärmeerzeugung nach der Sanierung      | Art. 8 Abs. 2 lit. l VGWR |
| – Wärmenutzung                           | Art. 8 Abs. 2 lit. L VGWR |
| – Energiebezugsfläche nach der Sanierung | Art. 8 Abs. 2 lit. J VGWR |

Sowohl gemäss Art. 2 Abs. 1 KDSG als auch Art. 4 Abs. 2 DSG ist bei der Bearbeitung der Daten der Grundsatz der Verhältnismässigkeit einzuhalten. Konkret bedeutet dies, dass der Zugang zu den seitens des Kantons bearbeiteten Daten auf die vorgenannten Datenfelder beschränkt werden muss. Unter diesen Voraussetzungen darf ein einmal im Jahr vorgenommener Onlinezugriff gewährt werden.

#### 4. *Verträge über Fallbetreuung im medizinischen Bereich*<sup>1</sup>

Bereits im Jahre 2002 hat der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) einen Leitfaden für die Bearbeitung von Personendaten im medizinischen Bereich herausgegeben.<sup>2</sup> Die darin behandelten Fragen besitzen grundsätzlich nach wie vor Gültigkeit.

Gemäss Art. 42 KVG muss der Leistungserbringer dem Schuldner diejenigen Daten liefern, mittels derer die Zahlungspflicht überprüft werden kann. Der Datenaustausch muss das Prinzip der Verhältnismässigkeit berücksichtigen. Es sind also nur diejenigen Daten zu liefern, welche den Versicherer befähigen, eine Prüfung vorzunehmen. Auf begründeten Anlass hin können die Versicherer im Einzelfall (also nicht systematisch) beim Spital zusätzliche Informationen anfordern.

Das Instrument der Kostengutsprache ist weder im KVG noch in den ausführenden Erlassen definiert. Auch in Lehre und Rechtsprechung findet sich keine klare rechtliche Einordnung der Kostengutsprache. Gegenstand der Kostengutsprache ist eine vorgängige Auskunft oder Zusicherung des Krankenversicherers in Bezug auf die Übernahme der Kosten für bestimmte, noch zu erbringende medizinische Leistungen. Hingegen wird mit einer Kostengutsprache noch keine Versicherungsleistung gewährt. Soweit das Verhältnis zwischen versicherter Person und Krankenversicherer betroffen ist, finden primär die verfahrensrechtlichen Bestimmungen des ATSG Anwendung. Massgebend ist insbesondere Art. 51 ATSG. Danach sind für Leistungen, Forderungen und Anordnungen, die nicht im Sinne von Art. 49 Abs. 1 ATSG erheblich sind oder mit denen die betroffene Person einverstanden ist, grundsätzlich formlose Verfahren vorgesehen. Dies gilt auch für die Kostengutsprache.

Die Übermittlung von Patientendaten durch die Leistungserbringer an die Vertrauensärzte der Krankenversicherer ist in Art. 57 KVG geregelt. Gemäss Art. 57 Abs. 4 KVG beraten Vertrauensärzte die Krankenversicherer in medizinischen Fachfragen sowie in Fragen der Vergütung und der Tarifierung und überprüfen insbesondere die Voraussetzung der Leistungspflicht des Versicherers. Art. 57 Abs. 6 KVG bestimmt, dass die Leistungserbringer den Vertrauensärzten die zur Erfüllung ihrer

<sup>1</sup> vgl. Prof. Dr. Bernhard Rütsche, Rechtsgutachten: Kostengutsprache für stationär erbrachte Leistungen im Rahmen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP), Luzern, 14. Mai 2015.

<sup>2</sup> vgl. <https://www.edoeb.admin.ch/datenschutz/00628/00629/00635/index.html?lang=de>.

### **Einsicht der Exekutive in Akten der kommunalen Sozialhilfe**

Die öffentliche Sozialhilfe wird im Sozialhilfegesetz (SHG) geregelt. Gemäss Art. 4 Abs. 2 SHG obliegt die materielle Sozialhilfe den Gemeinden und in Art. 6 Abs. 1 SHG wird den Gemeinden die Kompetenz eingeräumt, den Sozialdienst alleine wahrzunehmen. Davon hat die Gemeinde Gebrauch gemacht (vgl. Sozialhilfegesetz der Gemeinde). Träger der kommunalen Sozialhilfe ist die Exekutive. Sie vollzieht das Gesetz (vgl. Art. 4 SHG Gemeinde). In Art. 5 Abs. 2 SHG Gemeinde wird die direkte Sozialhilfe an den kommunalen Sozialdienst delegiert.

Behörden dürfen Personendaten bearbeiten, wenn eine gesetzliche Grundlage besteht (Art. 17 Abs. 1 DSG). Besonders schützenswerte Personendaten (Massnahmen der sozialen Hilfe gehören zu dieser Kategorie; Art. 3 lit. c Ziff. 4 DSG) dürfen nur bearbeitet werden, wenn ein Gesetz im formellen Sinne dies ausdrücklich vorsieht. Das Sozialhilfegesetz der Gemeinde erfüllt dieses Kriterium. Folgerichtig ist die Exekutive als Vollzugsorgan der kommunalen Sozialhilfe befugt, Personendaten zu bearbeiten (vgl. auch Art. 3 lit. e DSG). Gemäss Art. 2 Abs. 1 KDSG ist bei der Bearbeitung der Personendaten das Prinzip der Verhältnismässigkeit zu beachten. Dieser Grundsatz sagt aus, dass eine Behörde diejenigen Daten erheben kann, die notwendig und erforderlich sind, um den gesetzlichen Auftrag zu erfüllen. Obschon die direkte Sozialhilfe an den kommunalen Sozialdienst delegiert wird, bleibt die Exekutive verantwortlich für den Vollzug. Sie kann also gestützt auf die gesetzlichen Grundlagen Einsicht in die konkreten Dossiers nehmen, zumal die Exekutive über Art und Umfang der Sozialhilfe entscheidet. Wenn nun diese Behörde entgegen der bis anhin geübten Praxis relativ detailliert über einzelne Fälle orientiert werden will, bewegt sie sich im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben. Aus datenschutzrechtlichen Gründen darf eine Einsichtnahme nicht verweigert werden.

Aufgaben notwendigen Angaben liefern. Art. 57 Abs. 7 KVG hält zum Schutz der Persönlichkeitsrechte der Versicherten fest, dass die Vertrauensärzte den Krankenversicherern nur die Angaben weitergeben, die notwendig sind, um über die Leistungspflicht zu entscheiden, die Vergütung festzusetzen, den Risikoausgleich zu berechnen oder eine Verfügung zu begründen. Aus Art. 57 Abs. 4 i.V.m. Abs. 6 KVG geht somit hervor, dass Leistungserbringer den Vertrauensärzten Patientendaten übermitteln müssen, damit diese die Voraussetzung der Leistungspflicht der Krankenversicherer prüfen können.

Die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage ist nach Art. 17 Abs. 2 lit. c DSG auch dann zulässig, wenn eine Einwilligung der betroffenen Person im Einzelfall vorliegt.

Eine Einwilligung ist nur gültig, wenn sie nach angemessener Information freiwillig ergeht. Bei der Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten muss die Einwilligung zudem ausdrücklich erfolgen. Demnach ist dem Patienten offenzulegen, ob die Daten lediglich aufgrund einer Routine oder vertraglichen Vereinbarung mit den Krankenversicherern übermittelt werden, oder ob die Weitergabe erforderlich ist, um Unsicherheiten bezüglich der Kostenübernahme auszuräumen. In der Konsequenz ist beim Eintritt eines Patienten diesem mitzuteilen, wie der Datentransfer zwischen Leistungserbringer und Krankenversicherung erfolgen soll, namentlich ob die Gesundheitsdaten über den VAD ausgetauscht werden sollen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Leistungserbringer dem Versicherer lediglich diejenigen Gesundheitsdaten auszuhändigen hat, welche diesen in die Lage versetzen, seine Leistungspflicht beurteilen zu können. Die systematische Übermittlung sämtlicher Gesundheitsdaten widerspricht dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Sofern ein Patient die Übermittlung der Gesundheitsdaten über den vertrauensärztlichen Dienst wünscht, ist diesem Anliegen nachzukommen.

## 5. Herausgabe von Unterlagen an eine ausserkantonale Steuerbehörde

Die Steuerbehörde des Kantons St. Gallen verlangt von einem Gemeinde-Elektrizitätswerk (EW) Auskunft über den Energiebezug eines Kunden dieser Unternehmung. Es stellt sich die Frage, ob Akteneinsicht gewährt werden kann.

Das Steuergesetz St. Gallen (StG SG) regelt in den Art. 161 ff StG SG Verfahrensgrundsätze. Art. 163 Abs. 2 StG SG verpflichtet Verwaltungsbehörden, der Steuerbehörde ungeachtet einer allfälligen Geheimhaltungspflicht auf Verlangen hin Auskunft zu erteilen. Die vorgenannte Bestimmung umfasst keine Unternehmen, die im privaten Recht auftreten und hat ohnehin nur innerkantonale Gültigkeit. Die Steuerbehörde St. Gallen kann sich somit nicht auf diese Bestimmung berufen.

Das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone (StHG), welches die Grundsätze der Steuererhebung festlegt (Art. 1 StHG), bestimmt in Art. 39 Abs. 3 StHG, dass lediglich Behörden des Bundes, der Kantone, Bezirke, Kreise und Gemeinden auf Ersuchen hin Auskunft erteilen. Auch in dieser Bestimmung werden lediglich Behörden aller Staatsstufen mit einer umfassenden Auskunftspflicht zu Händen der mit dem Vollzug bestimmten Behörde genannt. Ausnahmen von der behördlichen Auskunftspflicht bestehen nur dort, wo sie gesetzlich vorgesehen sind. Das Bundesgericht hat in Auslegung von Art. 112 Abs. 1 Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) festgehalten, dass den Steuerbehörden auch ein Recht auf Akteneinsicht zustehe.<sup>1</sup> Unabhängig nun, ob Amtshilfe oder Akteneinsicht gewährt wird, ist Art. 39 Abs. 3 StHG nur auf andere Behörden anwendbar. Indessen wird gemäss Kommentar eine analoge Anwendung von Art. 112 DBG statuiert. Art. 112 Abs. 2 DBG bestimmt: «Die gleiche Pflicht zur Amtshilfe haben Organe von Körperschaften und Anstalten, soweit sie Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen.» Das EW ist als öffentlichrechtliche Anstalt konzipiert. Indessen kann die Produktion und der Vertrieb von elektrischer Energie nicht als Aufgabe der öffentlichen Verwaltung qualifiziert werden. Selbst bei grosszügiger Auslegung aller Bestimmungen, welche die Amtshilfe zum Inhalt haben, lässt sich ein Akteneinsichtsrecht bzw. ein Auskunftsrecht des EW nicht konstruieren. Mithin fehlt es an einer gesetzlichen Grundlage für die Weiterleitung der verlangten Daten.

---

<sup>1</sup> vgl. Zweifel, Beusch [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden, Art. 39, Note 37.

Gemäss Art. 12 DSGVO darf derjenige, der Personendaten bearbeitet, dabei die Persönlichkeit der betroffenen Person nicht widerrechtlich verletzen. Eine Verletzung der Persönlichkeit ist widerrechtlich, wenn sie nicht durch Einwilligung des Verletzten, durch ein überwiegendes öffentliches Interesse oder durch Gesetz gerechtfertigt ist (Art. 13 Abs. 1 DSGVO). Vorliegend muss somit abgeklärt werden, ob nicht ein öffentliches Interesse auf Bekanntgabe vorliegt, welches höher gewichtet wird als das private Interesse auf Geheimhaltung. Der Rechtfertigungsgrund des überwiegenden privaten Interesses ist in der Praxis ein besonderer, wichtiger aber auch kontroverser, unsicherer Rechtfertigungsgrund. Sein Konzept ist zwar klar und einfach, doch seine Anwendung verlangt eine wertende Abwägung der Interessen im Einzelfall. Eine objektivierte Abgrenzung ist schwierig. Der Rechtfertigungsgrund des überwiegenden öffentlichen Interesses spielt in der Praxis gegenüber dem überwiegenden privaten Interesse dort eine untergeordnete Rolle, wo private Personen und nicht Bundesorgane Personendaten bearbeiten.<sup>2</sup> Diese Unterordnung hat mehrere Gründe. Zum einen wird dort, wo ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht, in vielen Fällen auch eine entsprechende gesetzliche Regelung vorliegen, mit welcher sich eine Datenbearbeitung auch ohne Interessenabwägung im Einzelfall rechtfertigen lässt. Zum anderen wird dort, wo ein öffentliches Interesse an einer bestimmten Datenbearbeitung besteht, sehr häufig auch ein privates Interesse auf Geheimhaltung vorhanden sein. Vorliegend kann das öffentliche Interesse auf Auskunftserteilung gegenüber dem privaten Interesse auf Geheimhaltung nicht als überwiegend qualifiziert werden. Es mangelt also an einem Rechtfertigungsgrund. Wollen die Steuerbehörden Einsicht in die Akten eines Kunden des EW nehmen, ist ihnen zuzumuten, die Einwilligung des Betroffenen einzuholen. Es besteht im Weiteren die Möglichkeit, den Steuerpflichtigen aufzufordern, die entsprechenden Daten zu liefern. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Steuerbehörde St. Gallen kein Akteneinsichtsrecht zusteht.

---

<sup>2</sup> vgl. Rosenthal, Jöhri, Handkommentar zum Datenschutzgesetz, Art. 13, Note 20.

## IV. Referate/Kurse

Dem Datenschutz wird im Rahmen der Ausbildung der Lernenden in der kantonalen Verwaltung und auf Stufe Gemeinde ein grosses Gewicht beigemessen. Alljährlich werden die Lernenden im Rahmen der Überbetrieblichen Kurse in den Bereich Datenschutz eingeführt. In diesen Kursen wird neben dem betrieblichen Datenschutz ebenfalls auf die modernen Medien eingegangen. Die jungen Erwachsenen haben ein unverkrampftes Verhältnis zu den neuen Medien, verkennen aber oft, dass mit der Preisgabe von Daten auch die Privatsphäre betroffen ist.

## V. Vernehmlassungen

Der Datenschutzbeauftragte hat sich 2017 zu fünf Gesetzesprojekten vernehmen lassen. Dabei konnte er sich bei Vernehmlassungen auf nationaler Ebene vielfach auf die fundierten Vorarbeiten von privatim, Konferenz der schweizerischen Datenschutzbeauftragten, stützen.

Eine Vernehmlassung von grösserer Bedeutung bildete die Eingabe zur Teilrevision des kantonalen Polizeigesetzes. Aus Sicht des Datenschutzes ist insbesondere die Einführung einer Video- und Audioüberwachung zentral. Auszugsweise wird ein Teilbereich mit Bezug auf die praktischen Erfahrungen mit Video- und Audioüberwachungen zitiert.

22

### «Praktische Erfahrungen mit Video- und Audioüberwachungen

Europaweit hat die videomässige Überwachung des öffentlichen Raumes stark zugenommen, wobei Grossbritannien eine Vorreiterrolle eingenommen hat. Die Entwicklung hat auch vor der Schweiz nicht Halt gemacht. Die Resultate sind ernüchternd.

Bereits in den Jahren 2000–2005 wurden in verschiedenen Nachbarländern Studien zur Videoüberwachung erarbeitet. Durch einen vom britischen Innenministerium in Auftrag gegebenen Vergleich von 22 ausgewählten Studien zur Effizienz der Videoüberwachung entstand eine überblickartige Bilanz der hauptsächlichen Anwendungsbereiche von Videoüberwachungen: Die Beobachtung der Innenstädte, der Einsatz im öffentlichen Personennahverkehr sowie die Überwachung von Parkplätzen und -häusern. Die Untersuchung zeigt einen signifikanten Einfluss auf die Kriminalität in etwa der Hälfte der Studien. Für den Bereich Innenstädte und öffentliche Gebäude weisen die untersuchten Studien nur einen marginalen Effekt von 2% weniger Verbrechen gegenüber den Bereichen ohne Videoüberwachungen nach. Die vier untersuchten Studien, die sich auf den öffentlichen Verkehr beziehen, sind ebenfalls uneinheitlich. Während in zwei Studien positive Auswirkungen festgestellt werden, lässt sich in den beiden anderen kein oder gar ein negativer Effekt erkennen.

In der Schweiz wurden in Genf die Auswirkungen und die Effizienz von Videokameras im öffentlichen Raum wissenschaftlich und über einen Zeitraum von zwei Jahren hinweg untersucht. Laut dem Autor der Studie, Francisco Klauser, hatten die Videokameras keinerlei präventiven Effekt. Statt dem erhofften Rückgang der Kriminalität wurde sogar eine Zunahme der Verstösse um 15% registriert. Mit Ausnahme der Drogensüchtigen wurde auch keine Verlagerung der Kriminalität in andere Stadtteile oder benach-



barte Quartiere festgestellt. Gegenüber der NZZ äusserte sich Francisco Klausner von der Universität Neuenburg in einem Interview wie folgt: «Mir ist weltweit keine Studie bekannt, die belegen würde, dass Überwachungskameras die Kriminalitätsstatistik dauerhaft und umfassend beeinflussen.»<sup>1</sup>

Indessen wurde das subjektive Sicherheitsempfinden der Bewohner des betroffenen Quartiers erhöht. Zu ähnlichen Ergebnissen kamen Studien und Berichte dazu in naher Vergangenheit. Eine Studie am Beispiel der Berliner U-Bahn<sup>2</sup> zeigte, dass sich mit der Überwachung nichts änderte. Eine andere Studie beschäftigte sich mit den Kameras in London und kam zum Schluss, dass die Verbrechensrate nicht sinkt.<sup>3</sup>

Eine Diplomarbeit, verfasst von Daniela Brandt, an der Universität Bielefeld, aus dem Jahre 2003/2004 beschäftigte sich mit der Wirkung situativer Kriminalprävention durch Videoüberwachung. Im Fazit bemerkt die Autorin (Seite 100)<sup>4</sup>: «Es ist davon auszugehen, dass das Risiko der potentiellen Täter nicht durch die Aufzeichnung erhöht wird, da es in allen befragten Städten nicht zu einer Erhöhung der Aufdeckungsrate kam. Es gab nur eine geringe Zahl von Festnahmen auf der Grundlage von aufgezeichneten Bildern. Folglich hat die Aufzeichnung der Bilder keine Konsequenzen für den potentiellen Straftäter.»

Mit einer Videoüberwachung kann die Kriminalitätsrate nicht bzw. nur marginal beeinflusst werden. Eine Videoüberwachung erhöht die gefühlte Sicherheit, das subjektive Sicherheitsempfinden. Mit Bezug auf die Aufklärungsrate ist ebenfalls Vorsicht geboten. Nicht zu unterschätzen sind die mit der Videoüberwachung verbundenen Kosten. Die Investition in Genf belief sich auf eine Summe von CHF 1.2 Mio. (das Gebiet umfasst etwa 15 Strassen und wird mit 29 Kameras überwacht). Die aufgenommenen Bilder werden von 10 Mitarbeitern der Kantonspolizei in Echtzeit gesichtet und ausgewertet. Soll eine Videoüberwachung positive Resultate zeitigen, ist abgesehen von der Einmalinvestition mit erheblichen Betriebskosten (insbesondere Personalkosten) zu rechnen.»

<sup>1</sup> NZZ vom 16. November 2016, Seite 13; Blick online vom 15. November 2016.

<sup>2</sup> Hempel/Alisch, Evaluation der 24-Stunden-Videoaufzeichnung in U-Bahnstationen der Berliner Verkehrsbetriebe, Berlin 2006.

<sup>3</sup> vgl. NZZ vom 27. Oktober 2009, Seite 31; Die Zeit online, Mehr Kameras, gleich viel Unsicherheit, vom 22. April 2013.

<sup>4</sup> Daniela Brandt, Wirkungen situativer Kriminalprävention – eine Evaluationsstudie zur Videoüberwachung in der Bundesrepublik Deutschland, Löhne 2004.





## VII. Abkürzungsverzeichnis

|        |   |
|--------|---|
| a.a.O. | am angeführten Ort  |
| Abs.   | Absatz  |
| a.M.   | anderer Meinung   |
| Art.   | Artikel   |
| ATSG   | Allgemeiner Teil zum Sozialversicherungsgesetz                  |
| B      | Botschaft   |
| BFS    | Bundesamt für Statistik   |
| BG     | Bundesgesetz  |
| BGE    | Bundesgerichtsentscheid   |
| BGer   | Bundesgericht   |
| Bl     | Blatt   |
| BR     | Bündner Rechtsbuch  |
| BV     | Bundesverfassung  |
| BVFD   | Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement                            |
| bzw.   | beziehungsweise   |
| DBG    | Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer                      |
| DJSG   | Departement für Justiz, Sicherheit und Soziales                 |
| DSB    | Datenschutzbeauftragter   |
| DSG    | Eidgenössisches Datenschutzgesetz                               |
| DVS    | Departement für Volkswirtschaft und Soziales                    |
| EDOEB  | Eidgenössischer Datenschutz- und<br>Öffentlichkeitsbeauftragter |
| EDSK   | Eidg. Datenschutz-Kommission                                    |
| E-GRID | eindeutige Grundstückidentifikation                             |
| eGris  | elektronisches Informationssystem<br>für Grundstückdaten        |
| EGzZGB | Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch                           |
| EKUD   | Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutz-<br>departement           |
| ERG    | Gesetz über die Einwohnerregister                               |
| etc.   | et cetera   |
| EW     | Elektrizitätswerk   |
| f./ff. | folgend/folgende  |
| GBV    | Grundbuchverordnung   |
| GPK    | Geschäftsprüfungskommission                                     |
| GR     | Graubünden  |
| GWR    | eidg. Gebäude- und Wohnungsregister                             |
| Hrsg.  | Herausgeber   |
| i.V.m. | in Verbindung mit   |
| KDSG   | kantonales Datenschutzgesetz                                    |

|       |   |
|-------|---|
| KV    | Kantonsverfassung   |
| KVG   | Bundesgesetz über die Krankenversicherung   |
| lit.  | litera  |
| N     | Note  |
| NZZ   | Neue Zürcher Zeitung  |
| OR    | Obligationenrecht   |
| PolG  | kantonales Polizeigesetz  |
| RB    | Rechtssbuch   |
| RHG   | BG über die Harmonisierung der<br>Einwohnerregister und anderer<br>amtlicher Personenregister                         |
| S     | Seite   |
| SG    | Kanton St. Gallen   |
| SHG   | Sozialhilfegesetz   |
| SR    | Sammlung der eidgenössischen Gesetze und<br>systematische Sammlung des Bundesrechts<br>(Systematische Rechtssammlung) |
| StG   | Steuergesetz  |
| StHG  | Bundesgesetz über die Harmonisierung<br>der direkten Steuern der Kantone  |
| usw.  | und so weiter   |
| UVG   | Unfallversicherungsgesetz   |
| UVV   | Verordnung zum Unfallversicherungsgesetz  |
| VDSG  | Verordnung zum eidgenössischen<br>Datenschutzgesetz   |
| vgl.  | vergleiche  |
| VGWR  | Verordnung über das eidgenössische<br>Gebäude- und Wohnungsregister   |
| z.B.  | zum Beispiel  |
| ZGB   | Zivilgesetzbuch   |
| Ziff. | Ziffer  |



## **Impressum**

**Gestaltung:** zaroni.kommunikation, Chur · **Druck:** Casutt Druck & Werbetechnik AG, Chur  
**Gedruckt** auf Cyclus Recycling-Papier aus 100 % speziell sortierten Druckerei- und Büroabfällen

