

Bericht der kantonalen Fachstelle für Datenschutz über das Jahr 2016

vom 15. März 2017

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Themen	3
1.1 Allgemeines	3
1.2 Outsourcing	3
1.3 Videoüberwachung	3
1.4 Akteneinsicht	4
2 Aufgaben	4
2.1 Geschäftseingänge, Aufgabenverteilung und Geschäftsstand	4
2.2 Beratung	5
2.2.1 Einzelanfragen	5
2.2.2 Kantonale Einwohnerdatenplattform	7
2.3 Koordination	8
2.4 Projekte	8
2.5 Vernehmlassungen	8
2.6 Prüftätigkeit	9
2.7 Anzeigen	9
2.8 Gemeindefachstellen für Datenschutz	9
2.8.1 Arbeitsbesuch	9
2.8.2 Erfahrungsaustausch	9
2.9 Register der Datensammlungen	10
2.10 Empfehlungen und Massnahmen	10
2.11 Würdigung	10
3 Herausforderungen	10
3.1 Rahmenbedingungen	10
3.2 Ressourcen	11
4 Ausblick	11
4.1 Totalrevision des eidgenössischen Datenschutzgesetzes und europäische Erlasse	11
4.2 Schengen-Evaluation 2018	12
4.3 Jahresprogramm 2017	12

Zusammenfassung

Im Jahr 2016 befasste sich die Fachstelle mit der Videobeobachtung in der Notfallaufnahme des Kantonsspitals St.Gallen, die von den Medien aufgegriffen wurde. Als Ergebnis ihrer Abklärungen hielt die Fachstelle fest, dass diese zwar auf den gesetzlichen Leistungsauftrag des Spitals gestützt werden kann, die Verhältnismässigkeit aber verbessert und ein Reglement erlassen werden muss. Betreffend der Webcam des Rheinunternehmens – eine Anstalt des Kantons St.Gallen – am Hafen am Rheinspitz stellte die Fachstelle fest, dass Bundes-Datenschutzrecht zur Anwendung kommt und der eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte zuständig ist. Diese beiden Beispiele zeigen, dass auch kantonale Stellen Videoüberwachungen vornehmen. In einem sehr begrenzten Umfang lassen sich diese auf die gesetzliche Aufgabenerfüllung stützen. In allen anderen Fällen braucht es eine Rechtsgrundlage, über die der Kanton St.Gallen derzeit nicht verfügt.

Im Berichtsjahr verzeichnete die Fachstelle über 12 Prozent mehr Geschäftseingänge. Dies entspricht dem Trend, dass die Bedeutung des Datenschutzes mit der raschen technischen Entwicklung und dem zunehmenden Bewusstsein der Bevölkerung steigt. Die Revisionen des eidgenössischen Datenschutzgesetzes und der europäischen Datenschutzerlasse werden diese Entwicklung zusätzlich beschleunigen, zumal den Datenschutzbehörden künftig einige zusätzliche Aufgaben übertragen werden sollen.

Die Aufgabenverteilung ist mit dem Vorjahr vergleichbar: Fast die Hälfte ihres Stellenpensums wendete die Fachstelle für die Beratung in Einzelfällen auf. Im Berichtsjahr schloss die Fachstelle eine Kontrolle ab und führte eine Visitation durch. Infolge einer Vakanz bei der Gemeindefachstelle für Datenschutz, welche die Fachstelle für einen Arbeitsbesuch vorsah, musste dieser verschoben werden.

Die im Berichtsjahr beantragte Erhöhung der Stellenprozente wurde im Budgetprozess abgelehnt. Dies, obwohl die grosse und weiter zunehmende Arbeitslast ausgewiesen ist. Mit den Gesetzesrevisionen auf Bundes- und europäischer Ebene werden den Datenschutzbeauftragten zusätzliche Aufgaben übertragen. Seit der Einsetzung der Fachstelle haben die Geschäftseingänge um über die Hälfte zugenommen. Auch das Umfeld ist heute wesentlich komplexer als im Jahr 2009. Dies wirkt sich ebenfalls direkt auf die Aufgabenerfüllung aus. Die Fachstelle wird deshalb auch für das Jahr 2018 eine Stellenerhöhung um 100 Prozent beantragen.

Auch im Berichtsjahr hat sich der «St.Galler Weg», die vorwiegend auf Kooperation ausgerichtete partnerschaftliche Zusammenarbeit der Fachstelle mit den anderen Stellen, bewährt. Lösungen müssen von den betroffenen Stellen und Personen mitgetragen werden, nur so sind sie nachhaltig. Die Fachstelle dankt allen Beteiligten für die gute Zusammenarbeit.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die kantonale Fachstelle für Datenschutz¹ berichtet dem Kantonsrat jährlich über ihre Tätigkeit.² Der Kantonsrat nimmt vom Bericht Kenntnis.³ Der Bericht an den Kantonsrat hat dieselbe Stellung wie der Geschäftsbericht der Regierung nach Art. 5a des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1).⁴ Der vorliegende Bericht gibt Rechenschaft über die Tätigkeit der Fachstelle im Jahr 2016.

1 Themen

1.1 Allgemeines

Im Folgenden werden drei Themen behandelt, die bei der Fachstelle immer wieder zu Anfragen führen. Dabei handelt es sich um «Dauerbrenner», die seit der Einsetzung der Fachstelle im Jahr 2009 immer wieder nachgefragt werden. Es wird ein knapper Überblick über die aus datenschutzrechtlicher Sicht wichtigsten Aspekte gegeben.

1.2 Outsourcing

Das Outsourcing, die Auslagerung von Aufgaben an Dritte, ist in der Verwaltung nach wie vor aktuell. Das Datenschutzgesetz (sGS 142.1; abgekürzt DSG) schliesst eine Auslagerung nicht aus, wenn gewisse Bedingungen erfüllt sind. Wichtig ist das Vertrauen in das Unternehmen, dem die Aufgabe übertragen wird. In der Outsourcing-Vereinbarung muss zudem der Datenschutz explizit geregelt werden. Das auslagernde öffentliche Organ bleibt verantwortlich, die Datenschutzbestimmungen einzuhalten. Daher muss es beim Unternehmen, an das die Aufgabe ausgelagert wurde, auch regelmässig Kontrollen durchführen. Sitz oder Standort im Ausland erschweren eine solche Kontrolle wesentlich oder verunmöglichen sie gar. Dies ist vor allem beim Cloud Computing zu beachten, das eine besondere Form des Outsourcings mit zusätzlichen Risiken darstellt.

1.3 Videoüberwachung

Die Videoüberwachung ist heute allgegenwärtig. Wie bei jedem Grundrechtseingriff braucht es dazu eine Rechtsgrundlage, sie muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Der Kanton St.Gallen verfügt über keine Rechtsgrundlage. Wichtig ist, das Ziel, das mit einer Videoüberwachung erreicht werden soll, genau zu definieren und abzuschätzen, ob die Videoüberwachung dafür geeignet und erforderlich ist. Häufig wird die Videoüberwachung als «Allheilmittel» zur Verhinderung jeglicher Kriminalität angesehen. Zu bedenken ist aber, dass die Wirksamkeit von Videoüberwachungen zur Kriminalprävention nicht erwiesen ist. Der Nutzen der Videoüberwachung entsteht erst bei den Ermittlungen bzw. der Aufklärung der Straftat. Häufig verlagern sich auch die Orte, an denen kriminelle Handlungen begangen werden. Zu wünschen ist mehr Transparenz in diesem Bereich, damit Bürgerinnen und Bürger wissen, was wo überwacht wird. Dienlich wären hier z.B. Karten, auf denen die videoüberwachten Standorte bezeichnet sind.

¹ Nachfolgend Fachstelle.

² Art. 36 Abs. 2 des Datenschutzgesetzes (sGS 142.1; abgekürzt DSG).

³ Art. 36 Abs. 2 Satz 2 DSG.

⁴ Vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung vom 20. Mai 2008 zum Datenschutzgesetz: Bemerkungen zu Art. 36 Abs. 3 des Entwurfs (ABI 2008, 2329).

1.4 Akteneinsicht

Eine grosse Bedeutung für betroffene Personen hat die Akteneinsicht. Diese betrifft die Bürgerinnen und Bürger direkt: Sie ermöglicht es ihnen, die Datenschutzrechte wahrzunehmen – sei dies die Berichtigung unrichtiger Personendaten, das Anbringen eines Bestreitungsvermerks oder die Vernichtung widerrechtlich bearbeiteter Personendaten. Das DSG sieht deshalb vor, dass Akteneinsicht in der Regel unentgeltlich gewährt wird. Von diesem Grundsatz kann nur abgewichen werden, wenn das Akteneinsichtsgesuch einen übermässigen Verwaltungsaufwand verursacht. Dieser ist aber nicht (bereits) dann gegeben, wenn die Verwaltungsstelle das Akteneinsichtsgesuch, z.B. aufgrund einer unübersichtlichen Ablage, nicht innert kurzer Zeit erledigen kann. Es ist deshalb jeder Verwaltungsstelle zu empfehlen, eine gut strukturierte, übersichtliche Ablage zu führen. Das datenschutzrechtliche Akteneinsichtsrecht muss vom verfahrensrechtlichen unterschieden werden: Beim datenschutzrechtlichen Akteneinsichtsrecht haben die betroffenen Personen das Recht, alle sie betreffenden Personendaten einzusehen, sofern nicht öffentliche oder schutzwürdige private Interessen Dritter überwiegen. Beim verfahrensrechtlichen Akteneinsichtsrecht haben die Personen das Recht auf Einsicht in Akten eines bestimmten Verfahrens, was auch Personendaten anderer Personen betreffen kann.

2 Aufgaben

2.1 Geschäftseingänge, Aufgabenverteilung und Geschäftsstand

Gegenüber dem Vorjahr nahm die Anzahl der Geschäftseingänge⁵ um über 12 Prozent zu. Seit Einsetzung der Fachstelle vermehrten sich die Geschäftseingänge um über die Hälfte, während die Stellenprozente konstant 100 Prozent betrugen:

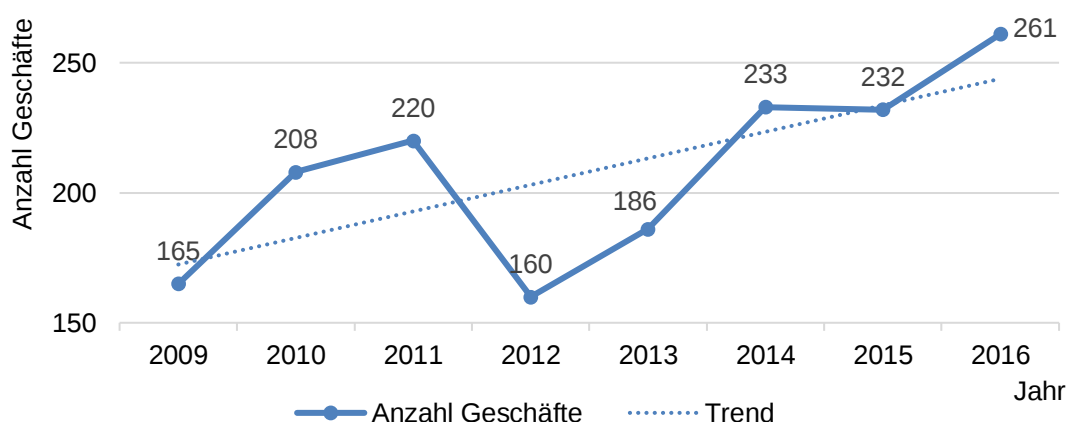


Abb. 1: Entwicklung der Geschäftszahlen der Fachstelle seit dem Jahr 2009, 2016

Die beanspruchte Zeit je Aufgabe entspricht dem Niveau des Vorjahres: Die Hälfte der Zeit beanspruchte die individuelle Beratung von Einzelfällen. Einen grösseren Zeitaufwand erforderte die Prüftätigkeit. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Fachstelle im Berichtsjahr eine Visitation bei einer Abteilung eines Amtes durchführte und eine im Jahr 2015 begonnene Kontrolle abschloss. Berichterstattung, Personelles, Erfahrungsaustausche mit verschiedenen Stellen, Zusammenarbeit mit den Datenschutzbeauftragten anderer Kantone sowie mit dem parlamentarischen Aufsichtsorgan, Planung und Budgetierung sowie Medienschau konnten im Rahmen der Zeitplanung abgearbeitet werden.

⁵ Zu den Geschäftseingängen zählen Einzelanfragen, Medienanfragen, Projekte, Aufsichtsfälle und Vernehmlassungen.

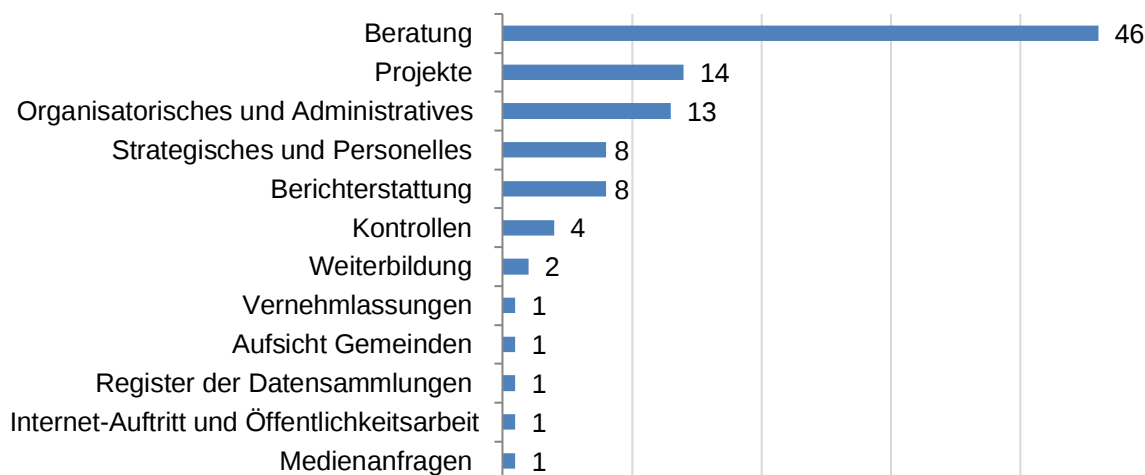


Abb. 2: Aufgabenverteilung gemäss interner Arbeitszeiterfassung in Prozent (gerundet), 2016

Die folgende Grafik zeigt den Stand der Geschäfte aus den Jahresprogrammen seit dem Jahr 2016. Im Berichtsjahr konnte die Umfrage bei den Spitälern zur Entsorgungspraxis abgeschlossen werden. Ebenso konnte die für das Berichtsjahr festgesetzte Visitation in einer Abteilung eines Amtes durchgeführt werden. Auf die Erarbeitung eines Rasters für die kantonale Einwohnerdatenplattform (KEWR) verzichtet die Fachstelle: Aufgrund der knappen Ressourcen muss sich die Fachstelle auf die Erfüllung des Kernauftrags nach Art. 30 ff. DSG konzentrieren. Die Aufgabenerfüllung im Zusammenhang mit KEWR gehört nicht zu den Kernaufgaben der Fachstelle nach diesen Bestimmungen. Nach Rücksprache mit dem betroffenen Departement verzichtet die Fachstelle auch auf die Erarbeitung des Rasters für die Meldepflicht von Datensammlungen, weil kein ausgewiesenes Bedürfnis mehr besteht.

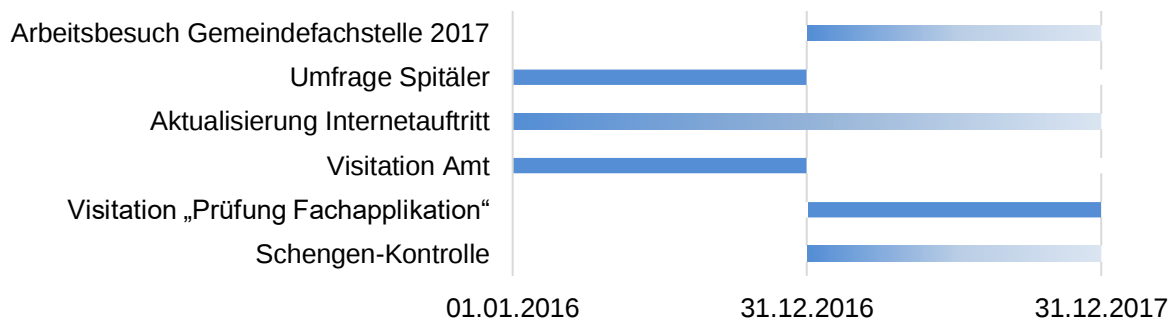


Abb. 3: Stand der Geschäfte, 2016/17

2.2 Beratung

2.2.1 Einzelanfragen

Die Fachstelle behandelte im Berichtsjahr 225 Einzelanfragen (Vorjahr: 202) und 12 Medienanfragen (Vorjahr: 10). Bei über 80 Prozent der Anfragen war die Fachstelle für die inhaltliche Beantwortung zuständig. Dieser Wert ist gegenüber dem Vorjahr leicht gestiegen.

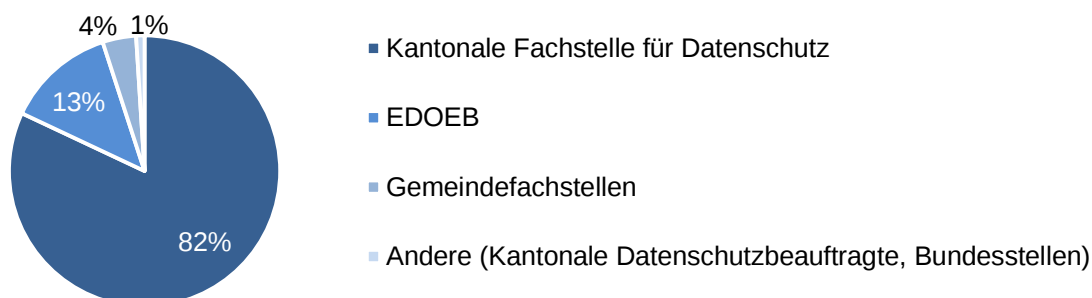


Abb. 4: Zuständigkeit für Einzelanfragen in Prozent, 2016

Der überwiegende Anteil der Anfragen kam von kantonalen Stellen, gefolgt von Privaten und den Übrigen, worunter Universitäten, Verbände, Kirche oder Datenschutzbeauftragte anderer Kantone fallen.

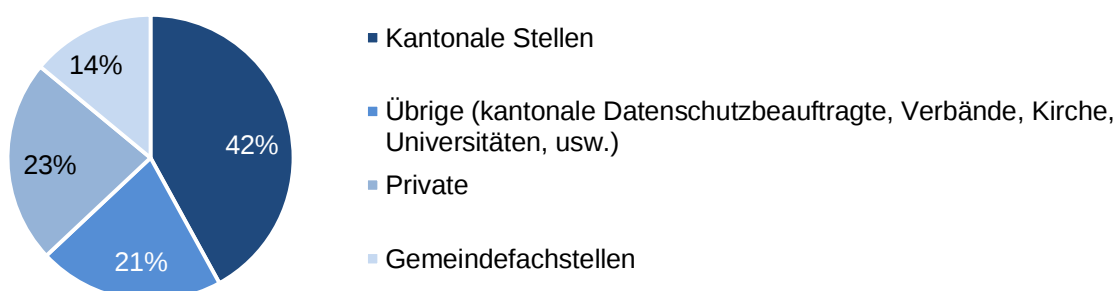


Abb. 5: Herkunft der Anfragen in Prozent, 2016

Die meisten der bearbeiteten Anfragen beanspruchten zwischen einer halben und fünf Stunden Arbeit.

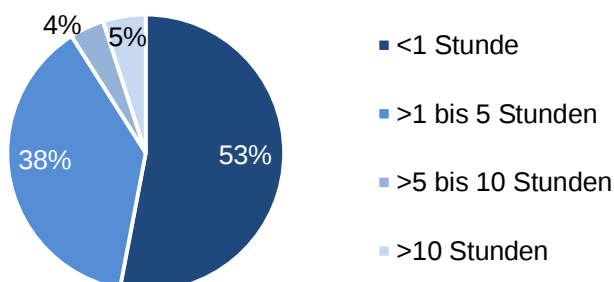


Abb. 6: Bearbeitungsaufwand von Anfragen in Stunden, 2016

Die Themen waren breit gefächert: Wie eingangs erwähnt, behandelte die Fachstelle auch im Berichtsjahr mehrmals Anfragen zu Videoüberwachungen und zur Akteneinsicht. Letztere war häufig Thema im Gesundheitsbereich. Weitere Fragen stellten sich im Zusammenhang mit Bewerbungsunterlagen, beispielsweise ob es zulässig sei, Leumundszeugnisse zu erstellen, oder Fragen zur elektronischen Bewerbung. Des Weiteren beantwortete die Fachstelle Fragen rund um Vertraulichkeitserklärungen. Auch Cloud Computing war Thema, vor allem im Bereich der Schulen.

Die Medienanfragen betrafen meist Videoüberwachungen durch private Unternehmen. Eine grössere Aufmerksamkeit in den Medien erhielt die Videoüberwachung in der Notfallaufnahme des Kantonsspitals St.Gallen. Eine Patientin beanstandete, dass sie während intimer Vorgänge in geschlossenen Behandlungsräumlichkeiten der Notfallaufnahme des Kantonsspitals St.Gallen videoüberwacht wurde. Die Fachstelle stellte bei den Abklärungen Folgendes fest: Bei der Videoüberwachung handelt es sich um eine Echtzeitüberwachung, bei der keine Aufzeichnung stattfindet.

Das System hat keine Verbindung mit anderen Systemen. Sie dient dem Zweck, die Sicherheit der Patientinnen und Patienten und des Personals zu gewährleisten. Die Fachstelle kam zum Schluss, dass sich die fragliche Videobeobachtung in diesen Räumen auf den Leistungsauftrag des Kantonsspitals stützen lässt. Sie wies aber darauf hin, dass dann, wenn Personal bzw. Sicherheitsdienste anwesend sind, keine permanente Überwachung stattfinden darf. Zudem muss das Kantonsspital ein Reglement erlassen, in dem Rechtsgrundlage, Zweck, verantwortliche Behörde, Art der Überwachung sowie zeitliche und räumliche Ausdehnung festgehalten werden. Dieses Reglement muss von der Spitalleitung unterzeichnet werden.

Eine weitere von den Medien aufgegriffene Videoüberwachung betraf den Hafen am Rheinspitz. In diesem Fall musste vorerst die Frage der Zuständigkeit geklärt werden, da diese nicht auf der Hand lag. Die Abklärungen der Fachstelle ergaben, dass es sich beim Betreiber «Rheinunternehmen» zwar um eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons St.Gallen handelt. Allerdings nimmt er am wirtschaftlichen Wettbewerb mit anderen Hafenbetreibern teil und handelt nicht hoheitlich. In einem solchen Fall wird das kantonale DSG nicht angewendet⁶, sondern die Bestimmungen des Eidgenössischen Datenschutzgesetzes sind anwendbar. Betreffend der Aufsichtskompetenz kam die Fachstelle zum Schluss, dass diese beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDOEB) liegt. Der hier geschilderte Sachverhalt zeigt, dass nicht nur inhaltliche Abklärungen eines Falles komplex und zeitintensiv sind, sondern auch die Klärung von Fragen der Zuständigkeit.

Das zuständige parlamentarische Aufsichtsorgan regte an, das Prinzip der Unentgeltlichkeit der Einzelfallberatung ab einer gewissen Beanspruchung zu prüfen. Die Fachstelle sieht inskünftig vor, bei querulatorischen Anfragen, welche die Ressourcen der Fachstelle in unangemessener Weise belasten, Kosten zu erheben.

2.2.2 Kantonale Einwohnerdatenplattform

Bei der kantonalen Einwohnerdatenplattform (KEWR) handelt es sich um eine Datenplattform, auf die von der Regierung ermächtigte kantonale Stellen für ihre Aufgabenerfüllung zugreifen können. Die Frage, in welchem Umfang die von der Regierung ermächtigten kantonalen Stellen Zugriff erhalten, entscheidet seit Anfang des Jahres 2017 das Sicherheits- und Justizdepartement; zuvor war dafür der Dienst für Informatikplanung (DIP) des Finanzdepartementes zuständig.⁷ Die Fachstelle wird angehört, sie hat jedoch keine Entscheidungsbefugnis. Für ihre Stellungnahmen braucht die Fachstelle, nebst dem gewünschten Umfang der Zugriffsberechtigung, Angaben zu den gesetzlichen Aufgaben der Stelle, den Rechtsgrundlagen, der Organisation und den Abläufen. Die Fachstelle ist darauf angewiesen, dass sie sich dabei auf gut aufbereitete Anträge stützen kann. Dies war bisher nicht immer der Fall. Insgesamt ist die Aufgabe sehr zeitintensiv und geht zu Lasten des Kernauftrags der Fachstelle nach Art. 30 ff. DSG. Die Anhörung zu den KEWR-Anträgen wurde der Fachstelle zusätzlich zu ihren bisherigen Aufgaben im Jahr 2013 übertragen. Die Bearbeitungsfristen sind nicht zuletzt deshalb sehr lang, was für alle Beteiligten unbefriedigend ist. Die Fachstelle schloss im Jahr 2016 drei KEWR-Anträge ab. Zwei Stellen beantragten eine Wiedererwägung. Eines dieser Wiedererwägungsgesuche wurde im Berichtsjahr mittels Schlichtungsverfahren abgeschlossen, das andere ist derzeit pendent. Hängig ist auch ein weiteres KEWR-Gesuch. Neben den Anhörungen beantwortete die Fachstelle auch mehrere allgemeine Anfragen zum KEWR.

⁶ Art. 2 Abs. 2 Bst. a DSG.

⁷ Vgl. Nachtrag zur Verordnung über die kantonale Einwohnerdatenplattform vom 8. Oktober 2013 (nGS 2017-008 [sGS 453.11]).

2.3 Koordination

Die Fachstelle pflegte im Berichtsjahr Erfahrungsaustausch mit verschiedenen kantonalen Stellen. Die gute und kooperative Beziehung zur Dienststelle Recht und Legistik der Staatskanzlei (RELEG) konnte weiter gepflegt werden: Neu besprechen sich Fachstelle und RELEG monatlich über jeweils aktuelle Anliegen. Ausserhalb der kantonalen Stellen pflegte die Fachstelle Austausch insbesondere mit den Gemeindefachstellen für Datenschutz und den Ostschweizer Datenschutzbeauftragten. Im Rahmen von Privatim, der Vereinigung der schweizerischen Datenschutzbeauftragten, tauschte sich die Fachstelle mit den Datenschutzbeauftragten anderer Kantone aus. Thema war unter anderem die Zusammenarbeit innerhalb der Kantone im Informatikbereich. Die Fachstelle liess sich ausserdem über das Geografische Informationssystem (GIS) informieren. Zudem nutzte sie die Möglichkeit, ihre Arbeit in der kantonalen Personalzeitschrift vorzustellen.

2.4 Projekte

Die Fachstelle befasste sich im Rahmen der elektronischen Geschäftsverwaltung (GEVER) mit der Frage der Notwendigkeit einer Rechtsgrundlage und von Vertraulichkeitserklärungen. Sie wurde zudem zu Fides, einem Vorhaben betreffend Identitätsdienste im Bildungsbereich, konsultiert. Ausserdem liess sie sich über das Projekt E-Gov-Portal informieren.

Für das E-Learning der kantonalen Verwaltung zum Thema Informationssicherheit und Datenschutz erarbeitete die Fachstelle in Zusammenarbeit mit dem DIP eine Lernsequenz zur Videoüberwachung.

Des Weiteren nahm die Fachstelle Stellung zum Vorhaben, Eigentümerdaten im Internet zu publizieren: Die Fachstelle erachtet dies als kritisch. Die Öffentlichkeit beim Grundbuchamt ist nicht mit der Publikation im Internet vergleichbar. Eine Internet-Publikation ist weltweit abrufbar, auch in Ländern ohne gleichwertigen Datenschutz. Die Daten können nicht mehr gelöscht werden und sind beliebig kopier-, verknüpf-, veränder- und auswertbar. Die betroffenen Personen haben keinerlei Einwirkungsmöglichkeiten mehr, und die Verwendung der Daten entzieht sich ihrer Kontrolle gänzlich. Zu beachten ist auch stets, dass Kanton und Gemeinden eine besondere Verantwortung im Umgang mit den Daten ihrer Bürgerinnen und Bürger haben, die diese ihnen aufgrund von Gesetzen zwingend zur Verfügung stellen müssen.

Das Amt für Volksschule erstellte in Zusammenarbeit mit der Fachstelle ein Merkblatt zum «Datenschutz an Volksschulen». Zudem erstellte die Fachstelle ein Merkblatt zum Thema «Versand von E-Mails mit Personendaten»⁸, da es immer wieder Anfragen in diesem Bereich gab.

2.5 Vernehmlassungen

Im Berichtsjahr hat die Fachstelle zu folgenden Erlassen und Vorhaben Stellung genommen:

- Weiterentwicklung des Datenschutzrechts der Europäischen Union und des Europarates;
- Teilrevision der Verordnung über die kantonale Einwohnerdatenplattform (sGS 453.11);
- Beitritt des Kantons zum Verein TerrAudit;
- Übereinkommen des Europarates gegen die Manipulation von Sportwettbewerben;
- Änderungen von Verordnungen im Veterinärbereich.

⁸ http://www.sg.ch/home/sicherheit/datenschutz/themen/kanton_und_gemeinde/merkblaetter-und-checklisten/_jcr_content/Par/downloadlist/DownloadListPar/download_1.ocFile/Merkblatt%20Versand%20von%20E-Mail%20PDF.pdf.

2.6 Prüftätigkeit

Die Fachstelle hat zusammen mit dem DIP Organisation, Verfahren und Abläufe einer Abteilung eines Amtes visitiert. Diskutiert wurden Themen wie die Fallbearbeitung und Dossier-Struktur, der Umgang mit E-Mail, die Regelung der Austritte über das Identity Access Management und die Datenschutzbestimmungen in den Verträgen der Outsourcing-Nehmer. Fachstelle und DIP haben einen sehr guten Eindruck gewonnen. Insbesondere sind die Verantwortlichkeiten klar geregelt, was für die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen sehr wichtig ist. Anmerkungen haben Fachstelle und DIP bei der Klassifizierung der Fachanwendung, den Testsystemen, der technischen Sicherheitsüberprüfung der Fachanwendung und bei den vorsorglichen Notfallmassnahmen gemacht.

Die Fachstelle konnte die Umfrage zur Entsorgungspraxis in kantonalen Spitälern abschliessen. Mittels standardisiertem Fragebogen stellte sie Fragen zu den Themen Richtlinien, Klassifikation von Personendaten und Entsorgungsart. Das Ergebnis hat gezeigt, dass alle sechs befragten Spitäler über Richtlinien zur Entsorgung verfügen. Fünf der sechs Spitäler haben zudem die Personendaten klassifiziert. Drei der sechs Spitäler lassen ihre Akten von Externen entsorgen. Die Fachstelle vertritt die Ansicht, dass alle Daten klassifiziert werden müssen. Bei der Auslagerung der Entsorgung an externe Unternehmen müssen die Verträge Geheimhaltungsverpflichtungen beinhalten. Die Einhaltung des Vertrags muss vom Spital kontrolliert werden. Zudem muss vom externen Entsorger ein Vernichtungsnachweis eingefordert werden.

2.7 Anzeigen

Im Jahr 2016 ging bei der Fachstelle keine Anzeige ein.

2.8 Gemeindefachstellen für Datenschutz

2.8.1 Arbeitsbesuch

Der Arbeitsbesuch bei der vorgesehenen Gemeindefachstelle konnte aufgrund einer längeren unvorhersehbaren Vakanz bei der Gemeindefachstelle nicht durchgeführt werden. Die Fachstelle hat in ihrer Aufsichtsfunktion darauf hingewiesen, möglichst rasch eine Übergangslösung zu finden. Der Leiter einer anderen Gemeindefachstelle für Datenschutz hat die Aufgabe interimistisch übernommen. Die Gemeindefachstelle ist inzwischen nicht mehr vakant. Die kantonale Fachstelle wird den geplanten Arbeitsbesuch nachholen.

2.8.2 Erfahrungsaustausch

Themen des Erfahrungsaustauschs mit den Gemeindefachstellen waren Visitationen bei den Gemeinden, die jährlichen Rechenschaftsberichte zu Händen der Gemeinden und die Erfahrungen mit dem Öffentlichkeitsgesetz (sGS 140.2). Des Weiteren wurden Möglichkeiten diskutiert, um zu verhindern, dass die Datenschutz-Fachstellen gegeneinander ausgespielt werden: Es gibt Fälle, in denen Personen bei verschiedenen Stellen nachfragen, bis sie eine Antwort in ihrem Sinn erhalten. Die Datenschutz-Fachstellen haben diesbezüglich eine gezieltere gegenseitige Information beschlossen.

Diskutiert wurde zudem das System der Abgeltung der Leistungen der Gemeindefachstellen für Datenschutz durch die Gemeinden. Diese bezahlen dafür einen Grundbetrag; die Aufwendungen für eine Visitation stellt die Gemeindefachstelle der Gemeinde zusätzlich in Rechnung. Dies erhöht die Hürde für die Durchführung einer Visitation, da die Akzeptanz bei den Gemeinden für die Durchführung einer Visitation ohnehin nicht gross ist. Die Gemeindefachstellen werden deshalb mit der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) Kontakt aufnehmen, um das System der Bezahlung zu diskutieren.

2.9 Register der Datensammlungen

Im Berichtsjahr gingen einige Anfragen ein. Vereinzelt stichprobenweise durchgeführte Kontrollen bzw. Plausibilitätsprüfungen ergaben keine Beanstandungen.

2.10 Empfehlungen und Massnahmen

Die Fachstelle sprach im Jahr 2016 keine Empfehlung nach Art. 33 DSG aus.

2.11 Würdigung

Im Berichtsjahr verzeichnete die Fachstelle über 12 Prozent mehr Geschäftseingänge gegenüber dem Vorjahr. Dies korrespondiert mit der weiter zunehmenden Bedeutung des Themas Datenschutz in der Informationsgesellschaft und mit dessen Medienpräsenz.

Die Fachstelle wurde in zwei Fälle involviert, über die in den Medien berichtet worden war: die Videoüberwachung in der Notfallaufnahme des Kantonsspitals St.Gallen und diejenige am Hafen am Rheinspitz. Dies zeigt, dass kantonale Stellen von der Videoüberwachung Gebrauch machen, auch wenn der Kanton St.Gallen weiterhin über keine Rechtsgrundlagen in diesem Bereich verfügt. Nur in einem sehr eng begrenzten Rahmen lassen sich Videoüberwachungen auf den gesetzlichen Auftrag stützen. Für alle anderen ist eine Rechtsgrundlage notwendig.

Im Berichtsjahr konnte die Fachstelle eine im Vorjahr begonnene Prüfung abschliessen sowie eine weitere Kontrolle durchführen. Die Prüftätigkeit ist wesentlicher Bestandteil des gesetzlichen Auftrags der Fachstelle. Mit der Totalrevision des eidgenössischen Datenschutzgesetzes (SR 235.1) wird sie zusätzlich gestärkt. Kontrollen sind zudem wichtig, um Einblick in praktische Abläufe zu erhalten. Dies fördert das Verständnis für den praktischen Arbeitsalltag der Verwaltungsstellen. Das wiederum ist die Voraussetzung für praxistaugliche Lösungen im Bereich Datenschutz.

Die Zusammenarbeit mit den Gemeindefachstellen ist gut eingespielt. Noch verbesserungswürdig ist die gegenseitige Information bei Fällen von Anfragenden, die versuchen, die Fachstellen gegeneinander auszuspielen.

Auch in diesem Jahr hat sich der «St.Galler Weg», die primär partnerschaftliche Zusammenarbeit sowohl mit den kantonalen Stellen als auch mit den Gemeindefachstellen, bewährt. Die Fachstelle ist nach wie vor überzeugt, dass die besten Ergebnisse im Gespräch zustande kommen und von den betroffenen Stellen mitgetragen werden müssen. Auch die Aufsichtsfunktion über die Gemeindefachstellen kann so am wirksamsten wahrgenommen werden: Das gegenseitige Vertrauen schafft die Basis dafür, dass die Fachstelle die für sie wichtigen Informationen erhält.

Der Erarbeitung von Merkblättern und der Mitwirkung an kantonalen Lerneinheiten (E-Learning) misst die Fachstelle weiterhin grosse Bedeutung zu. Sie sind wichtig für die einheitliche Handhabung des Datenschutzrechts. Zudem können so einige Einzelanfragen abgefangen werden. Diese Aufgabe wird ausserdem mit der Totalrevision des eidgenössischen Datenschutzgesetzes gestärkt.

3 Herausforderungen

3.1 Rahmenbedingungen

Bereits in den Vorjahren wies die Fachstelle auf die zahlreichen Herausforderungen für die Aufgabenerfüllung hin: Die technischen Entwicklungen nehmen in rasantem Tempo zu und gefährden die Persönlichkeitsrechte teilweise stark.

Das politische Umfeld und die aktuelle Sicherheitslage führen zu einer starken Gewichtung der Sicherheit auf Kosten der Freiheit. Dies erleichtert die Aufgaben beim Datenschutz nicht. Festzustellen ist vor allem, dass unter dem Deckmantel schwammiger Zweckdefinitionen grosse Mengen von Daten gesammelt werden, ohne zu fragen, ob damit die definierten Ziele auch erreicht werden können. Dies ist umso problematischer, als auch das Löschen von Daten teilweise keineswegs selbstverständlich ist. Um den Datenschutzanliegen dennoch Nachachtung zu verschaffen und befriedigende Lösungen zu finden, ist Fingerspitzengefühl und Verhandlungsgeschick erforderlich. Fingerspitzengefühl erfordert auch die Gratwanderung zwischen Beratung und Kontrolle.

Festzustellen ist dagegen, dass Bürgerinnen und Bürger immer mehr versuchen, ihre Mündigkeit in der Informationsgesellschaft zu erhalten. Die Leute fragen nach und interessieren sich dafür, was mit ihren Daten geschieht. Diese Entwicklung möchte die Fachstelle unterstützen, beispielsweise mit der Erstellung von Merkblättern oder der Sensibilisierung durch E-Learning.

3.2 Ressourcen

Die beantragte Erhöhung um 100 Stellenprozente wurde der Fachstelle auch im Berichtsjahr nicht gewährt. Dies, obwohl die grosse und weiter zunehmende Arbeitslast ausgewiesen ist. Mit der Totalrevision des eidgenössischen Datenschutzgesetzes und der Änderung europäischer Erlasse werden der Fachstelle zusätzliche Aufgaben übertragen (siehe dazu nachfolgend Abschnitt 4.1). Mit den heutigen Ressourcen können diese zusätzlichen Aufgaben nicht bewältigt werden. Diese Einschätzung teilt auch der Bundesrat mit Blick auf den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten, der im Rahmen der Totalrevision des Datenschutzgesetzes zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen erhalten soll.⁹ Zu verweisen ist einmal mehr darauf, dass für die Fachstelle bei ihrer Einsetzung im Jahr 2009 150 Stellenprozente vorgesehen waren: «Insgesamt ist davon auszugehen, dass der personelle Ressourcenbedarf für die Gewährleistung des sich aus den Assoziierungs-Abkommen ergebenden Datenschutzniveaus bei 150 Stellenprozent liegt. Dieser Grössenordnung liegt die Meinung zugrunde, dass die Aufgaben auch im Rahmen des merklich erweiterten Tätigkeitsbereichs des Datenschutzkontrollorgans pragmatisch und unkompliziert wahrgenommen werden.»¹⁰ Im Jahr 2009 war die Zahl der Geschäftseingänge im Vergleich zum Jahr 2016 um fast 40 Prozent kleiner. Wie im Bericht «Organisation und Zuständigkeit der Fachstelle für Datenschutz»¹¹ aufgezeigt, bildet der Kanton St.Gallen in der personellen Ausstattung seiner Datenschutzfachstelle im Vergleich zu anderen Kantonen das Schlusslicht. Die Fachstelle wird auch für das Budget 2018 eine Stellenaufstockung um 100 Stellenprozente beantragen.

4 Ausblick

4.1 Totalrevision des eidgenössischen Datenschutzgesetzes und europäische Erlasse

Das eidgenössische Datenschutzgesetz soll revidiert werden. Auch die Europäische Union hat ihre Datenschutzgesetzgebung mit einer Verordnung und einer Richtlinie revidiert.¹² Ausserdem sieht der Europarat eine Revision des Übereinkommens SEV 108 zum Schutz des Menschen bei

⁹ Erläuternder Bericht zum Vorentwurf für das Bundesgesetz über die Totalrevision des Datenschutzgesetzes und die Änderung weiterer Erlasse zum Datenschutz vom 21. Dezember 2016, S. 109, abrufbar unter <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/gesetzgebung/datenschutzstaerkung/vn-ber-d.pdf>

¹⁰ Botschaft der Regierung vom 20. Mai 2008 zum Datenschutzgesetz (ABI 2008, 2326).

¹¹ Bericht der Regierung 40.15.01 «Organisation und Zuständigkeit der Fachstelle für Datenschutz» vom 7. April 2015, S. 24.

¹² Verordnung (EU) 2016/679 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, Richtlinie (EU) 2016/680 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten im Bereich des Strafrechts.

der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten (SR 0.235.01) vor. Die Schweiz muss die Richtlinie der Europäischen Union im Rahmen des Schengen-Acquis umsetzen. Für die Ratifizierung des Europarats-Übereinkommens muss die Schweiz ebenfalls ihre Datenschutz-Gesetzgebung anpassen. Die Verordnung der Europäischen Union muss zwar nicht zwingend umgesetzt werden. Eine Annäherung ist aber gefordert, damit die Europäische Kommission der Schweiz – wie bisher – ein angemessenes Datenschutz-Niveau bescheinigt und somit Daten insbesondere im privaten Sektor ausgetauscht werden können.

Wesentliches Ziel der Totalrevision des eidgenössischen Datenschutzgesetzes ist die Stärkung des Datenschutzes: Die Transparenz der Datenbearbeitungen und die Kontrollmöglichkeiten der betroffenen Personen sollen verbessert werden. Zudem soll das Verantwortungsbewusstsein der für die Datenbearbeitung Verantwortlichen erhöht werden. Die Funktion des Datenschutzbeauftragten wird gestärkt. Zudem wird die Aufgabe der Sensibilisierung durch die Datenschutzbeauftragten stärker gewichtet. Vorgesehen ist auch die Ausarbeitung von Empfehlungen der guten Praxis, welche die Datenschutzbestimmungen konkretisieren. Zudem muss der Datenschutzbeauftragte zu sämtlichen Erlassen, welche die Datenbearbeitung betreffen, konsultiert werden. Die Erfüllung all dieser Aufgaben wird zu einer grossen Mehrbelastung der Datenschutzbeauftragten führen und mehr personelle Ressourcen erfordern. Die Änderungen im europäischen und Bundesrecht müssen auch – in einem sehr engen Zeitrahmen – im kantonalen Recht umgesetzt werden.

4.2 Schengen-Evaluation 2018

Aufgrund der Assoziierung an Schengen überprüft die Europäische Union in regelmässigen zeitlichen Abständen die Einhaltung des Schengen-Rechtsbestands durch die Schweiz. Die nächste Evaluation ist im Jahr 2018 vorgesehen. Im Vorfeld muss die Fachstelle verschiedene Fragen beantworten. Danach entscheidet die Europäische Union, welche Kantone nebst dem Bund überprüft werden. Diese Prüfungen finden voraussichtlich im ersten Halbjahr 2018 vor Ort während einer Woche statt.

4.3 Jahresprogramm 2017

Die Fachstelle legt für das Jahr 2017 untenstehendes Prüfprogramm fest. Nebst der Erfüllung der Aufgaben nach Art. 30 ff. DSG soll der Internet-Auftritt aktualisiert werden.

Prüfprogramm 2017

- | |
|---|
| 1. Prüfung einer Gemeindefachstelle für Datenschutz und Erfahrungsaustausch mit dieser. |
| 2. Prüfung einer Fachapplikation im Schulbereich. |
| 3. Schengen-Kontrolle |

Tabelle 1: Überblick über Prüfprogramm 2017

5 Antrag

Die kantonale Fachstelle für Datenschutz beantragt Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, vom Bericht über das Jahr 2016 Kenntnis zu nehmen.

Kantonale Fachstelle für Datenschutz

Corinne Suter Hellstern, Leiterin