

Leitfaden für öffentliche Organe

V.2.3
Stand:
03.03.2022

Öffentlichkeitsprinzip und Datenschutz nach dem Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG)

I.	EINLEITUNG UND BEGRIFFE -----	5
1.	Inhalt und Zielsetzung des Leitfadens -----	5
2.	Gegenstand und Zweck des IDAG -----	5
2.1	Öffentlichkeitsprinzip-----	5
2.2	Datenschutz-----	5
2.3	Archivwesen-----	6
3.	Geltungsbereich des IDAG (§ 2 IDAG) -----	6
3.1	Behörden, Kommissionen und Organe von öffentlich-rechtlichen Anstalten auf kantonaler und kommunaler Ebene (§ 3 Abs. 1 lit. c Ziff. 1 IDAG)-----	7
3.2	Natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften des Handelsrechts, die öffentliche Aufgaben erfüllen (§ 3 Abs. 1 lit. c Ziff. 2 IDAG)-----	7
3.3	Öffentlich-rechtlich anerkannte kirchliche Körperschaften (§ 3 Abs. 1 lit. c Ziff. 3 IDAG)-----	8
3.4	Ausnahmen vom Geltungsbereich-----	8
3.4.1	Richterliche Behörden (§ 2 Abs. 2 und 2 ^{bis} IDAG)-----	8
3.4.2	Teilnahme am wirtschaftlichen Wettbewerb (§ 2 Abs. 3 IDAG)-----	9
3.4.3	Medizinischer Bereich (§ 2 Abs. 4 IDAG)-----	9
4.	Begriffe -----	10
4.1	Begriffsdefinitionen-----	10
4.2	Personendaten und besonders schützenswerte Personendaten-----	10
4.3	"Bearbeiten" von Personendaten-----	11

II. ÖFFENTLICHKEITSPRINZIP	12
1. Grundsatz und Schranken	12
2. Amtliche Information der Bevölkerung (§ 4 IDAG)	12
2.1 Pflicht zur amtlichen Information der Bevölkerung (§ 4 Abs. 1 und 2 IDAG)	12
2.2 Verbot amtlicher Information (§ 4 Abs. 3 IDAG)	13
2.3 Amtliche Information durch Gemeinden	13
2.4 Amtliche Information durch die kantonale Verwaltung	13
2.5 Amtliche Information durch den Grossen Rat	14
2.6 Amtliche Information durch weitere öffentliche Organe (Landeskirchen und Private, die öffentliche Aufgaben erfüllen)	14
3. Zugang zu amtlichen Dokumenten (§ 5 IDAG)	14
3.1 Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (§ 5 Abs. 1 IDAG)	14
3.1.1 Natürliche Personen	14
3.1.2 Juristische Personen	15
3.1.3 Ausschluss öffentlicher Organe	15
3.2 Pflicht zur Gewährung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten	15
3.3 Gegenstand und Art des Zugangsrechts	16
3.3.1 Merkmale amtlicher Dokumente	16
3.3.2 Anspruch auf vorhandene Informationen	16
3.3.3 Zweck des amtlichen Dokuments	17
3.3.4 Informationsträger	17
3.3.5 Form des Zugangs (§ 5 Abs. 2 IDAG)	17
3.4 Einschränkung, Aufschub oder Verweigerung des Zugangs (§ 5 Abs. 3 IDAG)	18
3.4.1 Gesetzliches Einsichtsverbot (§ 5 Abs. 3 lit. a IDAG)	18
3.4.2 Interessenabwägung (§ 5 Abs. 3 lit. b IDAG)	18
3.4.3 Prüfungs- und Begründungspflicht	19
3.5 Spezialfall: Dokumente mit Personendaten Dritter	19
3.6 Ausschluss des Zugangs (§ 7 IDAG)	20
3.6.1 Protokolle und Unterlagen nicht Öffentlicher Sitzungen	20
3.6.2 Amtliche Dokumente hängiger Geschäfte	20
3.6.3 Vorbehalt des Verfahrensrechtlichen Akteneinsichtsrechts	20
3.6.4 Zugang nach Archivierung	20
4. Gesuchsverfahren	20
4.1 Verfahrensrecht und Zuständigkeit	20
4.2 Gesuch	21
4.3 Verfahren bei Einschränkung, Aufschub oder Verweigerung der Einsicht	21
4.3.1 Beendigung des Verfahrens vor der verantwortlichen Behörde	21
4.4 Verfahrenskosten	22

III. DATENSCHUTZ	23
1. Einleitung und Geltungsbereich	23
2. Allgemeine Voraussetzungen für die Datenbearbeitung	23
2.1 Legalitätsprinzip (§ 8 IDAG)	23
2.1.1 Rechtsgrundlage	23
2.1.2 Einwilligung	24
2.2 Verhältnismässigkeitsprinzip (§ 9 IDAG)	24
2.3 Korrektheit der Daten (§ 10 IDAG)	25
2.4 Zweckbindung (§ 11 IDAG)	25
2.5 Datensicherheit (§ 12 IDAG)	26
3. Beschaffung und Weitergabe der Daten	27
3.1 Information der betroffenen Person über Datenbeschaffungen	27
3.1.1 Informationspflicht (§ 13 Abs. 1 IDAG)	27
3.1.2 Ausnahmen von der Informationspflicht (§ 13 Abs. 2 IDAG)	28
3.2 Amtshilfe	29
3.3 Datenbekanntgabe an Private (§§ 15 und 16 IDAG)	29
3.3.1 Allgemeine Voraussetzungen (§ 15 IDAG)	29
3.3.2 Zur Durchsetzung von Rechtsansprüchen (§ 15 Abs. 1 lit. c IDAG)	30
3.3.3 Spezialfall: Datenbekanntgabe durch die Einwohnerkontrolle (§ 16 IDAG)	30
3.3.4 Datensperre (§ 16 Abs. 3 Und 4 IDAG)	31
3.4 Datenschutz-Folgenabschätzung (§ 17a IDAG)	31
3.5 Vorab-Konsultation (§ 17b IDAG)	32
3.6 Meldungen von Verletzungen der Datensicherheit (§ 17c IDAG)	34
4. Besondere Zwecke der Datenbearbeitung	35
4.1 Outsourcing (§ 18 IDAG)	35
4.2 Forschung, Planung und Statistik (§ 19 IDAG)	37
4.3 Videoüberwachung (§ 20 IDAG)	37
4.4 Archivierung und Vernichtung von Personendaten (§ 21 IDAG)	38
5. Rechte der Betroffenen	38
5.1 Auskunfts- und Einsichtsrecht (§ 23 ff.)	38
5.1.1 Voraussetzungsloses Auskunfts- und Einsichtsrecht	38
5.1.2 Einschränkungen des Auskunfts- und Einsichtsrecht	39
5.2 Berichtigungsanspruch	40
5.3 Weitere Ansprüche	40

IV. BEAUFTRAGTE PERSON FÜR ÖFFENTLICHKEIT UND DATENSCHUTZ – GEMEINSAME BESTIMMUNGEN -----	40
1. Organisation -----	40
2. Aufgaben -----	41
2.1 Überwachung und Durchsetzung-----	41
2.1.1 Empfehlungen und Verfügungen-----	41
2.1.2 Behördenbeschwerde-----	41
2.1.3 Koordination-----	42
2.2 Beratung und Vermittlung-----	42
2.3 Stellungnahmen zu rechtsetzenden Erlassen und Massnahmen-----	42
2.4 Interkantonale und internationale Zusammenarbeit-----	42

I. Einleitung und Begriffe

1. Inhalt und Zielsetzung des Leitfadens

Das [Gesetz vom 24. Oktober 2006 über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen \(IDAG; SAR 150.700\)](#) regelt die im Titel genannten drei Bereiche. Für die Beratung, Vermittlung und Durchsetzung in Bezug auf das Öffentlichkeitsprinzip und den Datenschutz wurde im Jahr 2006 die Stelle der beauftragten Person für Öffentlichkeit und Datenschutz geschaffen. Der vorliegende Leitfaden soll die Grundzüge des Öffentlichkeitsprinzips und des Datenschutzes vermitteln und eine praktische Anwendungshilfe für öffentliche Organe bieten. Die kurz gehaltenen theoretischen Ausführungen werden daher möglichst durch Beispiele konkretisiert.

Das ebenfalls im IDAG geregelte Archivwesen untersteht besonderen Aufsichtsverhältnissen. Dieses wird hier nur so weit dargestellt, wie dies für die Datenbearbeitung schon vor der eigentlichen Archivierung und in Bezug auf Schnittstellen zum Öffentlichkeitsprinzip und zum Datenschutz notwendig ist. Die Beratung der öffentlichen Organe in Archivfragen erfolgt durch das Staatsarchiv (§ 44 Abs. 2 Satz 2 IDAG).

2. Gegenstand und Zweck des IDAG

2.1 Öffentlichkeitsprinzip

Das IDAG regelt die amtliche Information der Bevölkerung und den Zugang zu amtlichen Dokumenten (§ 1 lit. a IDAG). Eine offene Informationspolitik soll Transparenz schaffen und das Vertrauen der Bevölkerung in die Verwaltung stärken. Bürgerinnen und Bürgern soll zudem die Möglichkeit gegeben werden, selber aktiv ihr Informationsbedürfnis zu stillen. Das Öffentlichkeitsprinzip ist Mittel zum Zweck, indem es Bürgerinnen und Bürgern die Ausübung der Grundrechte ermöglicht. Es erlaubt der einzelnen Person, entsprechend ihrer eigenen Interessen diejenigen Informationen von der Verwaltung zu erhalten, die sie nach ihrer Vorstellung zur freien Entfaltung ihrer Persönlichkeit benötigt.

2.2 Datenschutz

Datenschutz bezweckt den Schutz der Persönlichkeit und der Grundrechte von Personen, über die Daten bearbeitet werden. Jede Bearbeitung von Personendaten durch ein öffentliches Organ stellt eine Einschränkung von Grundrechten dar, besonders des Rechts auf persönliche Freiheit gemäss Art. 10 Bundesverfassung (BV) und des Rechts auf Privatsphäre gemäss Art. 13 BV, welche zudem auch von der Kantonsverfassung in § 15 KV-AG geschützt werden. Grundrechte von Personen dürfen nur eingeschränkt werden, wenn eine gesetzliche Grundlage besteht, wenn es im öffentlichen Interesse liegt respektive durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt ist und wenn diese Einschränkung verhältnismässig ist. Diese Grundsätze werden durch das IDAG konkretisiert.

2.3 Archivwesen

Das Archivwesen bezweckt die Sicherstellung und Nutzung von Dokumenten, die von den öffentlichen Organen nicht mehr benutzt werden. Das heisst, Archive verwirklichen das Öffentlichkeitsprinzip unter Beachtung des Datenschutzes mit zeitlicher Verzögerung. Nach Ablauf von ausreichenden Schutzfristen sind alle Dokumente zugänglich. Darunter fallen auch diejenigen Dokumente, zu denen gemäss § 7 IDAG zunächst kein Zugang besteht, zum Beispiel Protokolle der nicht öffentlichen Sitzungen des Regierungsrats.

Das IDAG verpflichtet im Grundsatz (§ 43 IDAG) alle öffentlichen Organe zur Sicherstellung, Registrierung und Bewahrung aller Dokumente, denen für den Kanton, die Öffentlichkeit und die Wissenschaft Bedeutung zukommt. Denn Archivieren im öffentlichen Interesse bedeutet, dass die Dokumente vorhanden sind und ihre Benutzbarkeit durch Aufbewahrung und Registrierung gesichert ist. Die öffentlichen Archive dokumentieren staatliches Handeln und machen es für Bürgerinnen und Bürger überprüfbar. Archive sind das kollektive Gedächtnis des Gemeinwesens.

Im IDAG ist die Aufgabe des Staatsarchivs geregelt. Während die kantonalen Archive unter der Aufsicht des Staatsarchivs stehen, führen Gemeinden und die übrigen öffentlichen Organe ihre Archive selbst. Das Staatsarchiv berät sie bei Archivfragen.

Die gemäss § 45 Abs. 1 IDAG anbietepflichtigen öffentlichen Organe sind verpflichtet, sämtliche Dokumente (auch solche, die Personendaten enthalten), die sie nicht mehr benötigen, dem Staatsarchiv zur Übernahme anzubieten. In Zusammenarbeit mit diesen Stellen legt das Staatsarchiv fest, welche Dokumente übernommen werden.

Da der öffentliche Zweck der Archive sich in der Benutzung realisiert, wird das Recht auf Benutzung und seine Grenzen im Gesetz formuliert. Das Archivgut umfasst amtliche und nicht-amtliche Dokumente. Nach einer Schutzfrist von 30 Jahren seit ihrer Erstellung sind die im Staatsarchiv aufbewahrten Dokumente öffentlich zugänglich. Dokumente, die bereits heute öffentlich zugänglich sind, bleiben es auch nach der Archivierung. Dokumente, die besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile enthalten, dürfen erst 10 Jahre nach dem Tod der Betroffenen öffentlich zugänglich gemacht werden. Damit trägt das Staatsarchiv den Bestimmungen über den Datenschutz Rechnung.

Das Staatsarchiv entscheidet über Einsichtsgesuche innerhalb der Schutzfrist nach einer sorgfältigen und umfassenden Abwägung der Interessen und einer Anhörung des öffentlichen Organs, das die Dokumente erstellt hat.

3. Geltungsbereich des IDAG (§ 2 IDAG)

Das IDAG gilt für alle öffentlichen Organe im Kanton Aargau. Öffentliche Organe sind gemäss der Definition von § 3 Abs. 1 lit. c IDAG:

1. alle Behörden, Kommissionen und Organe von öffentlich-rechtlichen Anstalten auf kantonaler und kommunaler Ebene;
2. natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften des Handelsrechts, die öffentliche Aufgaben erfüllen;

3. öffentlich-rechtlich anerkannte kirchliche Körperschaften.

3.1 Behörden, Kommissionen und Organe von öffentlich-rechtlichen Anstalten auf kantonaler und kommunaler Ebene (§ 3 Abs. 1 lit. c Ziff. 1 IDAG)

Zur Einhaltung des IDAG verpflichtet sind auf kantonaler Ebene die Exekutive – also die ganze kantonale Verwaltung einschliesslich des Regierungsrats sowie der selbständigen und unselbständigen Staatsanstalten –, der Grosse Rat als Legislative sowie die Judikative. Die Judikative fällt allerdings nicht in den Bereich der Aufgaben, Befugnisse und Pflichten (§§ 17b, 17c und 31-33 IDAG) der beauftragten Person für Öffentlichkeit und Datenschutz. Die Gerichte haben für eine eigene Organisation der Datenschutzaufsicht zu sorgen. Die Rechte und Ansprüche der betroffenen Personen während hängigen Verfahren der Zivil-, Straf- und Verwaltungsrechtspflege richten sich nach dem anwendbaren Verfahrensrecht. Auf kommunaler Ebene fallen die Einwohner- und Ortsbürgergemeinden in den Geltungsbereich des IDAG.

Bei der Bestimmung der öffentlichen Organe im Sinne von Art. 3 lit. c Ziff. 1 IDAG ist von einem funktionalen Behördenbegriff auszugehen. Behörden – und damit öffentliche Organe – sind alle (von Personalwechseln unabhängigen) Einrichtungen, denen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung übertragen sind – unabhängig von der konkreten Bezeichnung als Behörde, Amt oder dergleichen. Entscheidend ist, ob eine Verwaltungseinheit über eine gewisse organisatorische Selbständigkeit, Eigenständigkeit mit eigenem Personal und eigener Leitung oder ein Mindestmass an Unabhängigkeit im Sinne eigener Entscheidungsbefugnisse verfügt. Massgeblich ist das Recht, aussenwirksam tätig zu werden, etwa Verfügungen zu erlassen oder öffentlich-rechtliche Verträge in eigenem Namen zu schliessen. Besteht lediglich die Befugnis, die Entscheidung einer anderen Stelle vorzubereiten, so handelt es sich nur um den Teil einer Behörde, z. B. eine Abteilung eines Departements.

3.2 Natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften des Handelsrechts, die öffentliche Aufgaben erfüllen (§ 3 Abs. 1 lit. c Ziff. 2 IDAG)

Ebenfalls dem IDAG unterstehen natürliche und juristische Personen und Personengesellschaften des Handelsrechts, die öffentliche Aufgaben erfüllen. Dabei ist zu unterscheiden: Private, die im Auftrag von Behörden handeln (z. B. Durchführung einer Verkehrszählung oder Erstellung eines Gutachtens durch eine Privatfirma im Auftrag eines öffentlichen Organs) sind Hilfspersonen der Behörden und selbst keine öffentlichen Organe. Private, die durch Gesetz mit der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben in eigenem Namen betraut sind oder denen von einer Behörde solche Aufgaben übertragen wurden (sogenannte Funktionsübertragung, wie z. B. zwecks Alimenteninkasso gemäss § 31 Abs. 2 Sozialhilfe- und Präventionsgesetz), gelten als öffentliche Organe im Sinne des IDAG. Ihnen gegenüber können Ansprüche gestützt auf das IDAG direkt geltend gemacht werden. Sie sind – zumindest soweit es um dem IDAG unterstehende Rechtsverhältnisse geht – befugt, mittels Verfügung über geltend gemachte Informations- oder Datenschutzansprüche zu entscheiden, weil mit der Zuständigkeit zur Erfüllung einer

Staatsaufgabe auch die Befugnis einhergeht, damit zusammenhängende Verwaltungsrechtsverhältnisse durch Verfügung zu regeln. Verwaltungsbefugnis schliesst Verfügungsbefugnis ein (PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/REGINA KIENER, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2000, S. 161; VPB 65.63 E 5.3.1 mit Hinweis).

Bei nur im Auftrag von öffentlichen Organen handelnden Privaten sind die Ansprüche gegenüber dem beauftragenden öffentlichen Organ geltend zu machen. Solche Private wären auch gar nicht berechtigt, etwa über Einsichtsgesuche mittels Verfügung zu entscheiden. Private sind deshalb nur im **Innenverhältnis** zu der sie beauftragenden Behörde zur Bereitstellung der Informationen verpflichtet. Im **Aussenverhältnis** zum Antragsteller trifft die Verpflichtung dagegen ausschliesslich die Behörde. Das Kriterium der Erfüllung öffentlicher Aufgaben ist auch bei der Beantwortung der Frage entscheidend, ob ehemalige Staatsanstalten, die später privatisiert worden sind, weiterhin dem IDAG unterstehen. Aus diesem Grund bleiben Spitäler (soweit sie einen Leistungsauftrag im Sinn von Art. 39 Abs. 1 Bst. e KVG¹ haben) auch nach der Rechtsformumwandlung in eine juristische Person des Privatrechts öffentliche Organe. Ebenso unterstehen die konzessionierten Transportunternehmen mit einem Leistungsauftrag dem IDAG, ebenso kommunale Elektrizitätswerke im Bereich der Grundversorgung (BGE 141 II 141 E. 4.4 S. 152 f.) nach erfolgter Privatisierung keine öffentlichen Organe im Sinne des IDAG darstellen, da die Stromversorgung gemäss der Kantonsverfassung keine Staatsaufgabe ist.

3.3 Öffentlich-rechtlich anerkannte kirchliche Körperschaften (§ 3 Abs. 1 lit. c Ziff. 3 IDAG)

Gemäss § 109 Abs. 1 der Kantonsverfassung sind die reformierte, die römisch-katholische und die christkatholische Kirche als Landeskirchen und damit als spezifische Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkannt. Diese sind daher Träger von aus dem IDAG fliessenden Rechten und Pflichten. Dazu gehören auch ihre jeweiligen Kirchgemeinden.

3.4 Ausnahmen vom Geltungsbereich

3.4.1 Richterliche Behörden (§ 2 Abs. 2 und 2^{BIS} IDAG)

Für richterliche Behörden galt das IDAG bisher nur, soweit sie Verwaltungsaufgaben erfüllten. Da die beauftragte Person neu die Kompetenz hat, Verfügungen gegenüber öffentlichen Organen des Kantons zu erlassen, bestünde gegenüber den Gerichten die Gefahr, dass deren Unabhängigkeit und die Gewaltenteilung beeinträchtigt würden. Darüber hinaus ist das Verwaltungsgericht Beschwerdeinstanz für Verfügungen der beauftragten Person. Aus Gründen der Unabhängigkeit ist es daher nötig, dass die Gerichte eine eigenständige Form der Datenschutzaufsicht pflegen. Richterliche Behörden fallen deshalb nicht in den Bereich der Aufgaben, Befugnisse und Pflichten der beauftragten Person für Öffentlichkeit und Datenschutz gemäss den §§ 17b, 17c sowie 31-33 IDAG. Die Rechte und Ansprüche der betroffenen Personen richten sich während hängigen Verfahren der Zivil-, Straf- und Verwaltungsrechtspflege nach dem anwendbaren Verfahrensrecht. Dieses ist in den folgenden (nicht abschliessend aufgezählten) Erlassen geregelt:

¹ Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) vom 18.März 1995 (SR 832.10)

- Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272);
- Einführungsgesetz vom 23. März 2010 zur Schweizerischen Zivilprozessordnung (EG ZPO; SAR 221.200);
- Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung, StPO; SR 312);
- Einführungsgesetz vom 16. März 2010 zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO; SAR 251.200);
- Schweizerische Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009 (Jugendstrafprozessordnung, JStPO; SR 312.1);
- Einführungsgesetz vom 16. März 2010 zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (EG JSt PO; SAR 251.300);
- Gesetz vom 4. Dezember 2007 über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG; SAR 271.200);
- Verordnung vom 2. Juli 1984 über die Rechtspflege in der beruflichen Vorsorge (SAR 271.133);
- Verordnung vom 16. März 2016 über das Schiedsgericht in Sozialversicherungssachen (VOSS; SAR 271.134).

3.4.2 Teilnahme am wirtschaftlichen Wettbewerb (§ 2 Abs. 3 IDAG)

Die öffentlichen Organe unterstehen insoweit nicht dem IDAG, wie sie am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen und dabei privatrechtlich sowie nicht in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe handeln. In diesen Fällen gelten für Datenbearbeitungen die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG; SR 235.1). Für die Aufsicht ist die beauftragte Person für Öffentlichkeit und Datenschutz zuständig, da es sich um kantonale Organe handelt. Die Bestimmungen des Öffentlichkeitsprinzips finden keine Anwendung.

3.4.3 Medizinischer Bereich (§ 2 Abs. 4 IDAG)

Im medizinischen Bereich finden die Bestimmungen zum Öffentlichkeitsprinzip subsidiär Anwendung, soweit dies mit der Natur der betroffenen Rechtsverhältnisse vereinbar ist (§ 2 Abs. 4 IDAG). Der Vorbehalt der subsidiären Geltung erklärt sich aus dem besonderen Verhältnis zwischen Spital und Arzt/Ärztin einerseits sowie deren Patienten andererseits. Die allgemeine Unterstellung unter das Öffentlichkeitsprinzip könnte hier zu Unsicherheiten führen, da einige besonders sensible Rechtsbereiche – wie z. B. das Arztgeheimnis und die Patientenrechte – davon betroffen wären. Zudem werden im medizinischen Bereich nahezu ausschliesslich besonders schützenswerte Personendaten bearbeitet. Amtliche Dokumente mit Personendaten Dritter, die sich nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand aussondern oder anonymisieren lassen, dürfen der Öffentlichkeit somit grundsätzlich nur bekanntgegeben werden, wenn das Spital dazu gesetzlich verpflichtet ist oder die Bekanntgabe nötig ist, um eine gesetzliche Aufgabe erfüllen zu können, und dies mit der Natur der betroffenen Rechtsverhältnisse vereinbar ist (§ 6 i.V.m. § 15 Abs. 1 und 2 Abs. 4 IDAG).

4. Begriffe

4.1 Begriffsdefinitionen

§ 3 IDAG enthält die folgenden Begriffsdefinitionen:

- a) Amtliche Dokumente: Ein amtliches Dokument liegt vor, wenn kumulativ
 1. das öffentliche Organ Verfügungsmacht über das Dokument hat,
 2. sich das Dokument auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben bezieht und
 3. Informationen sich auf einem beliebigen Informationsträger befinden;
- b) Nicht amtliche Dokumente: Als nicht amtlich gelten
 1. provisorische Dokumente, wie namentlich Entwürfe,
 2. Dokumente zum persönlichen Gebrauch, insbesondere Arbeitsnotizen;
- c) Öffentliches Organ: Öffentliche Organe sind
 1. alle Behörden, Kommissionen und Organe von öffentlichrechtlichen Anstalten auf kantonaler und kommunaler Ebene,
 2. natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften des Handelsrechts, die öffentliche Aufgaben erfüllen,
 3. öffentlich-rechtlich anerkannte kirchliche Körperschaften;
- d) Personendaten: Daten, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person beziehen (vgl. nachfolgend, Ziff. 1.4.2),
- e) Betroffene Person: Natürliche Person, über die Personendaten bearbeitet werden,
- f) Profiling: jede Auswertung von Daten, um wesentliche persönliche Merkmale zu analysieren oder Entwicklungen vorherzusagen, insbesondere bezüglich Arbeitsleistung, wirtschaftliche Lage, Gesundheit, Intimsphäre oder Mobilität,
- g) Bearbeiten: Jeder Umgang mit Personendaten, insbesondere das Beschaffen, Aufbewahren, Verwenden, Umarbeiten, Bekanntgeben oder Vernichten von Personendaten (vgl. nachfolgend, Ziff. 1.4.3),
- h) Bekanntgeben: Das Zugänglichmachen von Personendaten, wie das Einsicht gewähren, Weitergeben oder Veröffentlichen,
- i) Datensammlung: Jeder Bestand von Personendaten, der so aufgebaut ist, dass die Daten nach der betroffenen Person erschliessbar sind,
- k) Besonders schützenswerte Personendaten: Daten, bei denen aufgrund ihrer Bedeutung, des Zusammenhangs, Zwecks oder der Art der Bearbeitung, der Datenkategorie oder anderer Umstände eine besondere Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung besteht,
- l) Überwiegende Interessen:
 1. Als überwiegendes öffentliches Interesse gilt insbesondere die Gewährleistung der freien Meinungs- und Willensbildung der Behörden,
 2. Überwiegende private Interessen sind namentlich der Schutz der Privatsphäre so wie die Wahrung von Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen.

4.2 Personendaten und besonders schützenswerte Personendaten

Personendaten sind nach der gesetzlichen Definition alle Daten, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person beziehen (§ 3 Abs. 1 lit. d IDAG). Der Begriff ist sehr weit

und umfasst nicht nur Angaben, die sich auf die persönlichen, sondern auch auf die sachlichen Verhältnisse einer Person beziehen (z. B. Angaben über ein Grundstück, die zu dessen Eigentümerschaft führen oder über ein immatrikuliertes Motorfahrzeug, die zu dessen Halter/in führen). Nicht als Personendaten gelten nur solche Daten, die sich keiner individuellen Person zuordnen lassen. Bestimmt ist eine Person, wenn sie sich direkt aufgrund der Daten identifizieren lässt. Bestimmbar ist sie, wenn sie zwar nicht durch die fraglichen Daten allein, jedoch mit Hilfe anderer Informationen identifiziert werden kann. Erst dann, wenn der Aufwand zur Identifizierung unvernünftig gross wäre, gilt die Person nicht mehr als bestimmbar.

Einen Unterfall der Personendaten bilden die besonders schützenswerten Personendaten. Dies sind Daten, bei deren Bearbeitung eine besondere Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung entsteht. Diese Gefahr kann aufgrund der Bedeutung der Daten, des Zusammenhangs, des Zwecks oder der Art der Bearbeitung, der Datenkategorie oder anderer Umstände entstehen (§ 3 Abs. 1 lit. k IDAG). Zu den besonders schützenswerten Personendaten zählen gemäss § 7 der [Verordnung vom 26. September 2007 zum Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen \(VIDAG; SAR 150.711\)](#) insbesondere Daten über

- a) die religiösen, weltanschaulichen, politischen oder gewerkschaftlichen Tätigkeiten,
- b) die Gesundheit, die Intimsphäre oder die ethnische Zugehörigkeit,
- c) Massnahmen der sozialen Hilfe,
- d) administrative oder strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen,
- e) die ererbten oder erworbenen genetischen Eigenschaften einer Person, die eindeutige Informationen über deren Physiologie oder deren Gesundheit liefern und insbesondere aus der Analyse einer biologischen Probe der betreffenden Person gewonnen wurden (genetische Daten),
- f) die physischen, physiologischen oder verhaltenstypischen Merkmale einer Person, die mit speziellen technischen Verfahren gewonnen werden und die eindeutige Identifizierung dieser Person ermöglichen oder bestätigen (biometrische Daten).

Diese Aufzählung ist nicht abschliessend. Es ist daher immer fallweise zu prüfen, ob eine besondere Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung besteht. So sind beispielsweise Adressdaten nicht grundsätzlich besonders schützenswerte Personendaten. Dabei ist aber der Zusammenhang der Bearbeitung zu beachten. Gibt eine Einwohnerkontrolle Adressdaten einer Person bekannt, ist der Zusammenhang ein harmloserer als bei der Bekanntgabe von Adressdaten durch das Sozialamt, weil er den Bezug von Leistungen der sozialen Hilfe impliziert.

4.3 "Bearbeiten" von Personendaten

Bearbeiten ist ein sehr weiter Begriff, der jeden Umgang mit Personendaten erfasst, insbesondere das Beschaffen, Aufbewahren, Versenden, Umarbeiten, Bekanntgeben oder Vernichten von Personendaten (§ 3 Abs. 1 lit. g IDAG). Dass die Personendaten gespeichert werden, ist keine Voraussetzung dafür, dass es sich um eine „Bearbeitung“ im Sinne des IDAG handelt.

II. Öffentlichkeitsprinzip

1. Grundsatz und Schranken

Das IDAG hat für die öffentlichen Organe den Wechsel vom zuvor geltenden Geheimhaltungsgrundsatz zum Öffentlichkeitsprinzip gebracht. Sie haben seit 1. Juli 2008 die Pflicht zur (aktiven) amtlichen Information der Bevölkerung über Angelegenheiten von allgemeinem Interesse und zur (passiven) Gewährung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten. Schranken dieses Zugangsrechts sind entgegenstehende Gesetzesbestimmungen oder entgegenstehende überwiegende öffentliche und private Interessen. Trotz Öffentlichkeitsprinzip bleibt also der Datenschutz der betroffenen Personen gewahrt.

2. Amtliche Information der Bevölkerung (§ 4 IDAG)

2.1 Pflicht zur amtlichen Information der Bevölkerung (§ 4 Abs. 1 und 2 IDAG)

Die öffentlichen Organe sind verpflichtet, die Bevölkerung über Tätigkeiten und Angelegenheiten von allgemeinem Interesse von Amtes wegen zu informieren (§ 4 Abs. 1 IDAG). Von allgemeinem Interesse sind Informationen dann, wenn sie Belange von öffentlichem Interesse betreffen und für die Meinungsbildung und zur Wahrung der rechtsstaatlichen und demokratischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger von Bedeutung sind (§ 4 Abs. 2 IDAG).

Gegenstand behördlicher Informationen können z. B. sein:

- Beschlüsse zu wichtigen Geschäften der kantonalen oder kommunalen Legislativ- oder Exekutivorgane;
- wichtige Lagebeurteilungen, Planungen, Leitbilder und Zielsetzungen zu grundlegenden Fragen;
- wichtige Massnahmenpläne.

Jedes öffentliche Organ muss die aktive Information selbst vornehmen und ist auch selbst verantwortlich, die dafür zuständige Person zu bestimmen, sofern keine besonderen gesetzlichen oder reglementarischen Vorschriften bestehen. Mit der Bestimmung einer zuständigen Person oder Stelle für die amtliche Information kann auch allfälligen Loyalitätsproblemen gegenüber über- und untergeordneten Verwaltungsstellen begegnet werden.

Die öffentlichen Organe sind in der Wahl des Kommunikationsmittels frei. Dem Sinn des Öffentlichkeitsprinzips entsprechend hat sich die Wahl des Kommunikationsmittels nach dem Gegenstand der Information und den daran besonders interessierten Kreisen zu richten. Die Information kann durch mündliche oder schriftliche Berichte in Pressemitteilungen und Medienkonferenzen erfolgen, aber auch durch die Publikation bestimmter besonders wichtiger Dokumente in den Medien oder im Internet.

Beispiele:

Internet-Publikation von

- Dokumenten der Rechtspraxis wie Weisungen, Rechtsgutachten und (anonymisierten) Gerichtsurteilen;

- Expertenberichten, wissenschaftlichen Studien, Rechenschaftsberichten oder Dokumenten, die bei Medienkonferenzen abgegeben wurden;
- Vernehmlassungsunterlagen und -ergebnissen.

2.2 Verbot amtlicher Information (§ 4 Abs. 3 IDAG)

Wenn die amtliche Information durch ein Gesetz im formellen Sinn verboten ist oder ihr ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht, ist sie unzulässig.

Als überwiegend öffentliches Interesse gilt insbesondere die Gewährleistung der freien Meinungs- und Willensbildung der Behörden. Überwiegende private Interessen sind namentlich der Schutz der Privatsphäre sowie die Wahrung von Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen (§ 3 Abs. 1 lit. I IDAG). Diese Aufzählung ist nicht abschliessend. Es sind weitere Fälle von überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen denkbar.

In einem gesetzlichen Ausschluss der Öffentlichkeit liegt noch kein Verbot der amtlichen Information. Es darf auch über Resultate von Sitzungen des Regierungsrats und von Kommissionen des Grossen Rats berichtet werden (vgl. nachfolgend Ziff. 2.5). Die amtliche Information darf aber nicht im Widerspruch zu den gesetzlichen Datenschutzbestimmungen stehen, auch nicht zu denjenigen des IDAG selbst.

Die amtlichen Informationen dürfen z. B. Abstimmungen nicht in unerlaubter Weise beeinflussen. Dies ist der Fall, wenn

- die Behörde ihre Pflicht zu objektiver Information verletzt;
- über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch informiert;
- in unzulässiger Weise in den Abstimmungskampf eingreift;
- sich sonst wie verwerflicher Mittel bedient.

Zum Vorgehen bei der Prüfung der Zulässigkeit amtlicher Information wird auf das [Muster 1 – Prüfung aktive Information](#) verwiesen.

2.3 Amtliche Information durch Gemeinden

Empfehlenswert ist die Regelung der Details der Informationsaktivitäten (wer, was, wann, wo) in einem Reglement auf Stufe Gemeinderat (vgl. [Reglement über die Information der Öffentlichkeit und den Datenschutz](#)).

Ziel des entsprechenden Reglements sollte die Koordination der Information sein. Als Problemfelder können sich dezentrale Strukturen, Kommissionen, Medienunerfahrenheit, politische Differenzen etc. erweisen. Diesen ist mit einer klaren Regelung der Verantwortlichkeit, von Art und Ort der Informierung, der internen Abläufe und einer Regelung von Sonderfällen (z. B. dringliche Informationen) zu begegnen.

2.4 Amtliche Information durch die kantonale Verwaltung

Zu beachten ist der [Kommunikationsleitfaden der Staatskanzlei vom 13. Oktober 2017](#). Zur Vermeidung der Verlagerung interner Positionsdifferenzen nach aussen ist die Pflicht zur amtlichen

Information auf ausgesuchte Stellen zu beschränken (Regierungsrat, Generalsekretariate der Departemente und Leitungsgremien von Ämtern und unselbständigen Anstalten). Da es sich um organisatorische Fragen handelt, erfolgt die Bezeichnung der zuständigen Stellen durch interne Weisungen bzw. Richtlinien der Departemente.

2.5 Amtliche Information durch den Grossen Rat

Die vorstehenden Überlegungen gelten analog. Eine Zuständigkeitsregelung wird bereits durch § 15 Abs. 2 des Gesetzes vom 19. Juni 1990 über die Organisation des Grossen Rats und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und dem Obergericht (Geschäftsverkehrsgesetz, GVG; SAR 152.200) in Verbindung mit § 15 Abs. 2 des Dekrets vom 4. Juni 1991 über die Geschäftsführung des Grossen Rats (Geschäftsordnung, GO; SAR 152.210) getroffen: Der Präsident oder von der Kommission beauftragte Mitglieder vertreten den Grossen Rat nach aussen. Ihm obliegt auf Beschluss der Kommission auch die aktive Information der Öffentlichkeit. Die Kommissionen haben die Öffentlichkeit über die wesentlichen Ergebnisse der Kommissionssitzungen zu informieren (§ 15 Abs. 2 GVG). Informiert wird in der Regel über die wesentlichen Beschlüsse mit dem Stimmenverhältnis sowie über die hauptsächlichsten in den Beratungen vertretenen Argumente. Die Sitzungsteilnehmer dürfen der Kommissionsmitteilung nicht vorgreifen. Vertraulich bleibt zudem, wie die einzelnen Sitzungsteilnehmer Stellung genommen und abgestimmt haben (§ 15 Abs. 3-5 GO).

Die Kommissionssitzungen und deren Protokolle sind nicht öffentlich (§ 15 Abs. 1 GVG). Diese Bestimmung wurde mit Einführung des Öffentlichkeitsprinzips nicht geändert. Nach Ablauf der Schutzfrist werden die Protokolle im Staatsarchiv einsehbar.

2.6 Amtliche Information durch weitere öffentliche Organe (Landeskirchen und Private, die öffentliche Aufgaben erfüllen)

Die vorangehenden Ausführungen gelten analog. Wegen der Verschiedenheit der Strukturen ist eine generelle Aussage nicht möglich.

3. Zugang zu amtlichen Dokumenten (§ 5 IDAG)

3.1 Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (§ 5 Abs. 1 IDAG)

Jede Person hat Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (§ 5 Abs. 1 IDAG). Das Zugangsrecht steht sowohl natürlichen Personen wie auch juristischen Personen und teilrechtsfähigen Personenmehrheiten ohne eigene Rechtspersönlichkeit zu. Ausgeschlossen sind aber öffentliche Organe (siehe Ziff. II.3.1.3 nachfolgend).

3.1.1 Natürliche Personen

Zugangsberechtigt sind alle natürlichen Personen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, ihrem Wohnsitz oder Aufenthaltsort oder von sonstigen persönlichen Merkmalen.

Ob Gesuchstellende ein bestimmtes Mindestalter erreicht haben müssen, ist keine Frage der materiellen Anspruchsberechtigung. Wegen der Voraussetzungslosigkeit des Zugangsanspruchs ist nur auf die Rechtsfähigkeit abzustellen, so dass auch Minderjährige anspruchsberechtigt sind. Da sich das Zugangsverfahren neben den im IDAG selbst enthaltenen Vorschriften aber in erster Linie nach dem VRPG richtet (§ 39 Abs. 1 IDAG), muss, wenn im Rahmen des Zugangsgesuchs der Erlass einer Verfügung notwendig wird, neben der Rechts- auch die Prozessfähigkeit des Verfügungsadressaten gegeben sein. Prozessfähig ist, wer volljährig und urteilsfähig ist (Art. 67 Abs. 1 ZPO i.V.m. Art. 13 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 [ZGB; SR 210]). Für handlungsunfähige Personen (Minderjährige, Verbeiständete) hat daher ihre gesetzliche Vertretung zu handeln Art. 67 Abs. 2 ZPO).

Beispiel:

Ein Schüler will in die Schulakten eines Mitschülers Einsicht nehmen. Dies ist ihm aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes zu verweigern. Wird der Gemeinderat (bzw. die zuständige Stelle der Gemeinde gemäss kommunalem Delegationsreglement) daraufhin vom Schüler bzw. von dessen gesetzlicher Vertretung in dieser Angelegenheit kontaktiert, ist die Verfügung, mit der das Einsichtsgesuch abgewiesen wird, der gesetzlichen Vertretung des Schülers zuzustellen.

3.1.2 Juristische Personen

Anspruchsberechtigt sind auch juristische Personen, d. h. Körperschaften und Anstalten, denen nach Art. 52 ZGB das Recht der Persönlichkeit zukommt. Sie handeln durch ihre Organe. Diese haben sich über ihre Vertretungsbefugnis auszuweisen. Das IDAG beschränkt den Informationszuganganspruch nicht auf inländische juristische Personen. So wenig es bei natürlichen Personen auf Staatsangehörigkeit oder Wohnsitz ankommt, darf bei juristischen Personen an irgendeinen juristischen oder territorialen Bezug zum Kanton Aargau oder zur Schweiz angeknüpft werden. Zur Bestimmung der Rechtsfähigkeit ausländischer juristischer Personen muss allerdings deren Heimatrecht angewendet werden.

Da Kollektiv- und Kommanditgesellschaften prozessfähig sind und ihre einzelnen Mitglieder den Zugangsanspruch zu amtlichen Dokumenten besitzen, sind sie trotz Fehlens einer eigenen Rechtspersönlichkeit anspruchsberechtigt.

Beispiele:

Zugang zu amtlichen Dokumenten verlangen können schweizerische Aktiengesellschaften, GmbHs, Stiftungen und Vereine, Kollektiv- und Kommanditgesellschaften, aber auch eine französische société anonyme (SA) oder eine englische Private Limited Company (Ltd).

3.1.3 Ausschluss öffentlicher Organe

Öffentliche Organe sind, selbst wenn sie über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen, vom Zugangsrecht ausgeschlossen. Sie haben ihre Ansprüche auf dem Weg der Amts- und Rechts-hilfe und anderer gesetzlicher Auskunft- oder Meldepflichten geltend zu machen.

3.2 Pflicht zur Gewährung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten

Alle öffentlichen Organe sind grundsätzlich verpflichtet, Zugang zu denjenigen amtlichen Dokumenten zu gewähren, die sie bearbeiten oder von Dritten bearbeiten lassen (§ 2 Abs. 1 VIDAG).

Zuständig zur Einsichtsgewährung oder Auskunftserteilung ist diejenige Stelle, die ein amtliches Dokument effektiv zur Verfügung hat. Dies schliesst jedoch nicht aus, dass intern eine vorge-setzte oder spezialisierte Stelle die Zulässigkeit des Zugangsanspruchs abklärt. Das bearbei-tende öffentliche Organ ist aber zur Entgegennahme des Gesuchs und zur allfälligen Gewäh-rung der Einsicht zuständig. Bearbeiten Private im Auftrag eines öffentlichen Organs amtliche Dokumente, sind nicht die Privaten, sondern das beauftragende öffentliche Organ verpflichtet, den Zugang zu gewähren.

Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten sind nach Möglichkeit innert 10 Tagen zu erle-digen (§ 19 Abs. 1 VIDAG).

Für richterliche Behörden gilt die Einschränkung, dass sich die Einsicht in Akten laufender Ge-richtsverfahren nach dem anwendbaren Verfahrensrecht richtet. Gesuche an das Obergericht werden durch die Justizleitung beurteilt (§ 39 Abs. 3 IDAG). Untere richterliche Behörden ent-scheiden selbst über Gesuche (§ 39 Abs. 3 IDAG). Beschwerden gegen Entscheide unterer richterlicher Behörden sind an die Justizleitung zu richten.

Auch wenn ein öffentliches Organ grundsätzlich verpflichtet ist, den Zugang zu amtlichen Do-kumenten zu gewähren, ist für jeden Fall einzeln zu prüfen, ob das Zugangsrecht aus beson-deren Gründen einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern ist (siehe Ziff. II.3.1.3 nach-folgend).

3.3 Gegenstand und Art des Zugangsrechts

3.3.1 Merkmale amtlicher Dokumente

Der Anspruch besteht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten. Ein amtliches Dokument liegt ge-mäss § 3 Abs. 1 lit. a IDAG vor, wenn folgende Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind:

- das öffentliche Organ hat Verfügungsmacht über das Dokument,
- das Dokument bezieht sich auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben,
- es handelt sich um Informationen, die sich auf einem beliebigen Informationsträger befinden.

Nicht als amtliche Dokumente gelten:

- provisorische Dokumente, wie Entwürfe,
- Dokumente zum persönlichen Gebrauch, insbesondere Arbeitsnotizen (§ 3 Abs. 1 lit. b IDAG).

3.3.2 Anspruch auf vorhandene Informationen

Öffentliche Organe haben nur Einsicht in Dokumente zu gewähren, die bei ihnen elektronisch oder auf Papier vorhanden sind. Informationen, die noch nicht oder nicht mehr beim öffentlichen Organ vorhanden sind, werden vom Zugangsanspruch nicht erfasst. Wurden Akten von ande-ren öffentlichen Organen oder Dritten beigezogen und wieder zurückgegeben, ist das öffentliche Organ nicht verpflichtet, diese wieder erhältlich zu machen. Im Besitz des öffentlichen Organs sind Dokumente, die tatsächlich vorhanden sind. Was Bestandteil der Akten zu sein hat, be-

stimmt sich nach den Regeln der ordnungsgemässen Aktenführung. Nach diesen ist beispielsweise zu entscheiden, ob eine Aktennotiz über ein Gespräch zu verfassen ist oder nicht. Der Zugangsanspruch darf jedoch nicht dadurch unterlaufen werden, dass Parallelakten angelegt werden.

Mit Blick auf die Vergangenheit besteht kein Anspruch auf Wiederbeschaffung nicht mehr vorhandener, bereits gelöschter Daten. Wann Daten zu löschen sind, bestimmt sich ausschliesslich nach besonderen gesetzlichen Vorschriften und dem datenschutzrechtlichen Gebot, Personen- und Daten zu vernichten, wenn sie nicht mehr benötigt werden (§ 21 Abs. 1 IDAG). Die Dauer der Aufbewahrung ist vom öffentlichen Organ festzulegen (§ 4 Abs. 3 VIDAG). Keinesfalls darf sich aber ein öffentliches Organ einem Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten durch das Löschen der amtlichen Dokumente entziehen.

3.3.3 Zweck des amtlichen Dokuments

Ob sich ein Dokument auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben bezieht, bestimmt sich ausschliesslich nach seinem Zweck. Der Aufbewahrungsort oder die Form des Dokuments sind nicht entscheidend. Arbeitsnotizen zum persönlichen Gebrauch sind daher auch dann keine amtlichen Dokumente, wenn sie in einem Computer des öffentlichen Organs gespeichert oder in einer Akte eingeklebt sind. Ebenso wenig kommt es auf die Art der öffentlichen Aufgabe an, ob sie hoheitliches oder vertragliches Handeln betrifft. Es muss kein Bezug zu einem bestimmten Verwaltungsverfahren bestehen. Es spielt auch keine Rolle, ob die Informationen rechtlicher oder tatsächlicher Natur sind. Auch Verwaltungsrichtlinien oder Anweisungen sind daher amtliche Dokumente und nach Massgabe des IDAG zugänglich zu machen.

3.3.4 Informationsträger

Der Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten richtet sich auf Informationen, die sich auf einem beliebigen Träger befinden. Erst die Verkörperung ermöglicht, dass die Informationen von einem Dritten zur Einsicht genommen werden können. Erfasst werden alle möglichen Aufzeichnungen: schriftliche, grafische, elektronische, magnetische, akustische oder anderweitig gespeicherte Aufzeichnungen. Es kommen alle denkbaren Informationsträger in Betracht, wie Akten, Schriftstücke, Magnetbänder, Disketten, CDs und DVDs, Tonbänder, Pläne, Diagramme, Filme, Bilder oder Karten. Die blossen Idee, der Gedanke oder das Wissen im Kopf eines Angestellten eines öffentlichen Organs ist dagegen keine Information im Sinne von § 3 Abs. 1 lit. a Ziff. 3 IDAG.

3.3.5 Form des Zugangs (§ 5 Abs. 2 IDAG)

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten erfolgt durch Gewährung der Einsicht in die Dokumente. Die Einsichtnahme kann vor Ort, durch Erhalt einer Kopie oder auf elektronischem Weg erfolgen. Die im Einzelfall zu gewährende Art des Einsichtsrechts hängt in erster Linie vom Wunsch des Gesuchstellers ab, der dann selbst die Vor- und Nachteile der einzelnen Zugangsarten gegeneinander abwägen muss. Aus berechtigten Gründen kann vom Wunsch des Gesuchstellers abgewichen werden. Sind Akten zu anonymisieren, so ist beispielsweise die Einsichtnahme vor Ort in die Originalakten nicht möglich, sondern es müssen Kopien erstellt und diese geschwärzt werden. Wünscht der Gesuchsteller die Zustellung von nur in Papierform vorhandenen umfangreichen Akten auf elektronischem Weg, kann es der mit dem Einlesen verbundene hohe Aufwand rechtfertigen, den Gesuchsteller auf die Einsichtnahme vor Ort zu verweisen.

Wird der Zugang zu den amtlichen Dokumenten durch Einsichtnahme vor Ort, d. h. in Originaldokumente, gewährt, hat das öffentliche Organ für angemessenen Schutz der Dokumente zu sorgen (§ 3 VIDAG).

Einen Anspruch auf Auskunft, d. h. Mitteilung des Inhalts eines oder mehrerer Dokumente durch ein öffentliches Organ sieht das IDAG nicht vor. Das öffentliche Organ ist aber berechtigt, auf Wunsch des Gesuchstellers in denjenigen Fällen, in denen ein Zugangsrecht besteht, anstelle der Einsichtsgewährung Auskunft zu erteilen. Es kann ratsam sein, Gesuchstellenden die Auskunft anzubieten, wenn mit der Einsichtnahme ein grosser und damit kostenpflichtiger Aussonderungs- oder Anonymisierungsaufwand verbunden wäre oder die Einsichtsgewährung wegen fehlender Anonymisierungsmöglichkeit ansonsten verweigert werden müsste (vgl. § 6 Abs. 2 IDAG).

3.4 Einschränkung, Aufschub oder Verweigerung des Zugangs (§ 5 Abs. 3 IDAG)

3.4.1 Gesetzliches Einsichtsverbot (§ 5 Abs. 3 lit. a IDAG)

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten ist einzuschränken, aufzuschieben oder ganz zu verweigern, wenn der Gewährung des Zugangs spezielle Gesetzesbestimmungen entgegenstehen, wie dies z. B. bei der Schweigepflicht der Personen, die für Opferhilfestellen arbeiten, der Fall ist (Art. 11 des Bundesgesetzes vom 23. März 2007 über die Hilfe an Opfer von Straftaten [Opferhilfegesetz, OHG; SR 312.5]).

3.4.2 Interessenabwägung (§ 5 Abs. 3 lit. b IDAG)

Das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten ist auch einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen der Gewährung des Zugangs entgegenstehen.

Als überwiegendes öffentliches Interesse gilt insbesondere die Gewährleistung der freien Meinungs- und Willensbildung der Behörden (§ 3 Abs. 1 lit. I Ziff. 1 IDAG). Amtliche Dokumente hängiger Geschäfte, Verfahren oder über Positionen in laufenden Vertragsverhandlungen sind aus diesem Grund sogar ganz vom Zugang ausgeschlossen (§ 7 Abs. 1 lit. b IDAG). Das überwiegende öffentliche Interesse an einer freien Meinungs- und Willensbildung der Behörden kann aber auch nach Abschluss des Geschäfts oder Verfahrens weiterbestehen und ist daher vor Gewährung des Zugangs in die Interessenabwägung einzubeziehen. Ein öffentliches Interesse an der Einschränkung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten kann aber beispielsweise auch dann bestehen, wenn das Bekanntwerden des Dokumenteninhalts die innere oder äussere Sicherheit gefährden könnte oder die Überwachungstätigkeit einer Behörde behindern oder verunmöglichen würde (z. B. Einsicht in Einsatzpläne der Polizei).

Private Interessen, die höher zu gewichten sein können als das Einsichtsrecht, sind namentlich der Schutz der Privatsphäre sowie die Wahrung von Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen (§ 3 Abs. 1 lit. I Ziff. 2 IDAG). Wenn Zugang zu amtlichen Dokumenten verlangt wird, die Personendaten enthalten, ist auf die nachfolgende Ziffer II.3.5 zu verweisen.

3.4.3 Prüfungs- und Begründungspflicht

Ob Gründe für die Einschränkung, den Aufschub oder die Verweigerung des Zugangs bestehen, ist vom öffentlichen Organ von Amtes wegen zu prüfen. Es hat die auf dem Spiel stehenden Interessen sorgfältig und umfassend gegeneinander abzuwägen. Nicht die Gesuchstellenden haben zu begründen, weshalb dem Zugang nichts entgegenstehen, sondern das öffentliche Organ hat in einer begründeten Verfügung darzulegen, aus welchen Gründen die Gewährung des Zugangsrechts im konkreten Einzelfall eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert wird (§ 38 Abs. 1 IDAG; vgl. nachfolgend Ziffer II.4.3). Die Begründung darf aber nicht dazu führen, dass aus ihr auf den Inhalt eines geheim zuhaltenden Dokuments geschlossen werden kann.

3.5 Spezialfall: Dokumente mit Personendaten Dritter

Zum Begriff der Personendaten wird auf die Ausführungen in Teil I, Ziffer I.4.1 verwiesen.

Enthält das amtliche Dokument Personendaten Dritter, d. h. Daten einer Person, die nicht mit der gesuchstellenden identisch ist, sind diese auszusondern oder zu anonymisieren (§ 6 Abs. 1 IDAG). Dies bedeutet, dass Akten vor der Herausgabe im Einzelnen durchgesehen und hinsichtlich solcher Daten geprüft werden müssen, damit an den entsprechenden Stellen geschwärzte Kopien abgegeben werden können. Eine geordnete Aktenführung und Klassifizierung der Akten erleichtert die Prüfung.

Ist eine Aussonderung oder Anonymisierung der Personendaten Dritter nicht möglich, darf der Zugang zu den Personendaten gewährt werden, wenn ein überwiegendes Interesse an der Bekanntgabe des Dokuments besteht (§ 6 Abs. 2 IDAG). Dies ist nicht auf besonders schützenswerte Personendaten beschränkt, sondern bezieht sich auf sämtliche Dokumente, die Personendaten enthalten.

Ausnahmen sind nur vorgesehen, wenn Personendaten durch die Betroffenen selbst öffentlich zugänglich gemacht wurden, wenn der öffentliche Zugang offensichtlich im Interesse der Betroffenen liegt. Dabei handelt es sich beispielsweise um Voten von Mitgliedern des Grossen Rats, die an den öffentlichen Sitzungen protokolliert wurden. Der Zugang zu nicht anonymisierten respektive nicht anonymisierbaren Dokumenten ist zudem zu gewähren, wenn sich das öffentliche Interesse an der Einsicht auch oder gerade auf die betreffenden Personendaten richtet und deren Geheimhaltungsinteressen nicht überwiegend sind.

Beispiel:

Der Zugang zu einem Vertrag eines öffentlichen Organs mit einem Auftragnehmer mit einem Beschaffungspreis knapp unter den Grenzwerten für die Submission liegen und dadurch keine Geschäftsgeheimnisse offenbart werden und keine anderen überwiegenden Geheimhaltungsinteressen bestehen. Zur Durchführung der Interessenabwägung ist der betroffenen Person das rechtliche Gehör zu gewähren und eine Verfügung zu erlassen. Der Zugang zum Dokument ist erst zu gewähren, wenn die Verfügung vollstreckbar wird.

3.6 Ausschluss des Zugangs (§ 7 IDAG)

3.6.1 Protokolle und Unterlagen nicht Öffentlicher Sitzungen

Protokolle von nicht öffentlichen Sitzungen sind gemäss § 7 Abs. 1 lit. a IDAG vom Zugangsanspruch ausgenommen. Dies betrifft namentlich Sitzungen grossräthlicher Kommissionen (§ 15 Abs. 1 GVG), des Gemeinderats (§ 42 Abs. 3 Gemeindegesetz [SAR 171.100]) und des Regierungsrats. Mit dieser Nicht-Öffentlichkeit der Sitzungen wird der Meinungsbildungsprozess der Sitzungsteilnehmer geschützt.

3.6.2 Amtliche Dokumente hängiger Geschäfte

Generell vom Zugangsrecht ausgeschlossen sind amtliche Dokumente hängiger Geschäfte oder Verfahren sowie über Positionen in laufenden Vertragsverhandlungen (§ 7 Abs. 1 lit. b IDAG). Dadurch soll die freie Meinungsbildung der Behörde ohne Beeinflussung durch Aussenstehende gesichert werden. Unter hängigen Geschäften sind Aufgabenstellungen, Verfahren etc. zu verstehen, deren Behandlung noch nicht endgültig abgeschlossen ist, mit anderen Worten, bei denen der Meinungsbildungsprozess noch im Gang ist. Auch nach Beendigung des Meinungsbildungsprozesses kann der Zugang eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden. In diesen Fällen ist aber gemäss § 5 Abs. 3 lit. b IDAG eine Interessenabwägung vorzunehmen (vgl. Ziff. II.3.4.2 vorstehend).

3.6.3 Vorbehalt des Verfahrensrechtlichen Akteneinsichtsrechts

Vom hier geschilderten Zugangsanspruch bzw. seinem Ausschluss grundsätzlich zu unterscheiden ist das in den Verfahrensgesetzen geregelte Akteneinsichtsrecht. Dieses richtet sich nach dem im konkreten Fall anzuwendenden Verfahrensrecht (z. B. dem Verwaltungsrechtspflegegesetz).

3.6.4 Zugang nach Archivierung

Dokumente, die wie vorstehend ausgeführt, vom Zugangsrecht ausgeschlossen sind, werden damit erst zugänglich, wenn aufgrund der für die Archivierung geltenden Regeln nach Ablauf der Schutzfrist ein Einsichtsrecht beim Staatsarchiv besteht (vgl. § 46 IDAG).

4. Gesuchsverfahren

4.1 Verfahrensrecht und Zuständigkeit

Das Verfahren betreffend Zugang zu einem öffentlichen Dokument richtet sich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRPG), soweit das IDAG nichts anderes bestimmt (§ 39 Abs. 1 IDAG). Es wird durch Stellung eines Zugangsgesuchs eröffnet. Zuständig zur Durchführung des Verfahrens ist dasjenige öffentliche Organ, welches die Akten bearbeitet oder durch Dritte bearbeiten lässt (§ 2 Abs. 1 VIDAG) nicht aber Dritte, die im Auftrag des öffentlichen Organs amtliche Dokumente bearbeiten. Die interne Zuständigkeit kann das öffentliche Organ selbst festlegen. Für verschiedene Abteilungen der kantonalen Verwaltung kann eine einzige Stelle, z. B. das Generalsekretariat oder auf Gemeindeebene der Gemeindeschreiber oder die Gemeindeschreiberin bestimmt werden (vgl. zum Begriff des öffentlichen Organs Ziff. I.3 oben). Für den

Grossen Rat gilt eine Ausnahme, weil in der VIDAG die interne Zuständigkeit festgelegt wird. Gemäss § 2 Abs. 2 VIDAG sind Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten des Grossen Rats vom Büro zu behandeln. Wird Einsicht in die Akten einer Kommission verlangt, behandelt diese die Gesuche selbst. Besteht die Kommission nicht mehr, werden die Gesuche vom Büro behandelt. Für die Zuständigkeit bei den Gerichten vergl. Ziff. I.3.4 hiavor.

Gesuche, die bei einer unzuständigen Stelle eingereicht wurden, sind an die zuständige Stelle weiterzuleiten (§ 2 Abs. 4 VIDAG).

4.2 Gesuch

Das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten kann formlos (mündlich oder schriftlich) gestellt werden und muss nicht begründet werden (§ 35 Abs. 1 IDAG, § 1 Abs. 1 VIDAG). Gesuchstellende müssen sich nicht grundsätzlich über ihre Identität ausweisen. Die Ansprüche auf rechtliches Gehör resp. den Erlass einer Verfügung im Fall der Einschränkung oder Abweisung des Gesuchs können sie aber nur geltend machen, wenn sie ihre Identität bekannt geben. Gemäss § 6 Abs. 2 in Verbindung mit § 15 Abs. 2 IDAG haben die öffentliche Organe im Übrigen dann einen Identitätsnachweis zu verlangen, wenn Einsicht in amtliche Dokumente verlangt wird, die Personendaten Dritter enthalten (vgl. Ziff. II.3.5; [Muster 5 - Fehlender Identitätsnachweis; fehlende Vollmacht](#)).

Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller muss kein Interesse nachweisen, hat aber die ihr oder ihm zumutbaren Angaben zu machen, die es dem öffentlichen Organ erlauben, das verlangte amtliche Dokument zu identifizieren (§ 35 Satz 2 IDAG; § 1 Abs. 2 VIDAG). Das öffentliche Organ ist nicht verpflichtet, Nachforschungen über „alle Dokumente zu einem bestimmten Thema“ anzustellen. Es kann verlangen, dass der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin das Gesuch präzisiert (vgl. [Muster 3 – Aufforderung zur Verbesserung des Zugangsgesuchs](#)).

Das öffentliche Organ weist die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller gemäss § 1 Abs. 4 VIDAG darauf hin, dass auf das Gesuch nicht eingetreten wird, wenn sie oder er innert einer Frist von 20 Tagen nicht die für die Identifizierung des verlangten Dokuments erforderliche Präzisierung macht (§ 36 Abs. 1 IDAG). Bleibt die verlangte Präzisierung aus, teilt das öffentliche Organ der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller schriftlich mit, dass auf das Gesuch nicht eingetreten wird (§ 1 Abs. 5 VIDAG). Das öffentliche Organ hat in diesem Fall eine Nichteintretensverfügung zu erlassen (vgl. [Muster 4 – Nichteintreten auf Zugangsgesuch](#)).

4.3 Verfahren bei Einschränkung, Aufschub oder Verweigerung der Einsicht

4.3.1 Beendigung des Verfahrens vor der verantwortlichen Behörde

Zieht die Behörde die teilweise oder vollständige Abweisung des Gesuchs (also die Einschränkung, den Aufschub oder die Verweigerung der Einsicht) in Betracht, hat sie der gesuchstellenden Person vorgängig Mitteilung zu machen (§ 36 Abs. 1 Satz 1 IDAG). Dieser ist Gelegenheit zu geben, sich zur vorgesehenen teilweisen oder vollständigen Abweisung zu äussern, d. h. es

ist ihr das rechtliche Gehör zu gewähren (vgl. [Muster 6 – Mitteilung der beabsichtigten Einschränkung, Aufschiebung, Verweigerung](#)). Besteht begründete Annahme, dass schutzwürdige Interessen Dritter von der Gewährung des Zugangs betroffen sein könnten, ist ihnen vor Erlass der Verfügung ebenfalls das rechtliche Gehör zu gewähren (§ 36 Abs. 2 Satz 1 IDAG; [Muster 8.1 – Aufforderung zur Stellungnahme zur Bekanntgabe von Personendaten](#) und [8.2 – Zustimmung zur Bekanntgabe von Personendaten](#)). Zieht das öffentliche Organ in Betracht, dem Zugangsgesuch entgegen der eingeholten Stellungnahme zu entsprechen, so muss es den Drittpersonen vorgängig Mitteilung machen (§ 36 Abs. 2 Satz 2 IDAG).

Mit der Mitteilung gemäss § 36 Abs. 1 und 2 IDAG ist der Hinweis zu verbinden, dass die gesuchstellende Person oder die Drittperson beim öffentlichen Organ innert 30 Tagen nach Eingang den Erlass einer anfechtbaren Verfügung verlangen kann (§ 38 Abs. 1 IDAG; vgl. [Muster 10 – Gutheissung des Zugangsgesuchs](#) und [Muster 11 – Einschränkung, Aufschiebung, Verweigerung des Zugangs](#)).

4.4 Verfahrenskosten

Für die Gewährung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten sind grundsätzlich keine Gebühren zu erheben (§ 40 Abs. 1 IDAG). Ausnahmsweise kann gemäss § 40 Abs. 2 IDAG eine angemessene Gebühr erhoben werden, bei

- a) aufwändigen Verfahren, wie bei komplizierten Verhältnissen oder bei umfangreichen Anonymisierungen von Dokumenten,
- b) der Erstellung von Kopien für Gesuchstellende.

Ein Verfahren gilt als aufwändig, wenn das öffentliche Organ durch das Verfahren insgesamt eine halbe Stunde und mehr beschäftigt wird (§ 22 Abs. 2 VIDAG). Dabei ist von einer geordneten und zweckmässig organisierten Aktenführung auszugehen. Das öffentliche Organ hat den Gesuchstellenden von der beabsichtigten Kostenerhebung Mitteilung zu machen (vgl. [Muster 9 – Hinweis auf Kostenfolgen wegen besonderem Aufwand](#)).

Die Höhe der Kosten richtet sich für die kantonalen Amtsstellen nach den Ansätzen der Verordnung über die Kanzleigebühren vom 14. Oktober 1991 (§ 22 Abs. 1 VIDAG). Die Gemeinden haben hingegen die Gebührenpflicht und die Gebührenhöhe selbst zu regeln (§ 40 Abs. 3 Satz 2 IDAG).

Wird die Verfügung des öffentlichen Organs betreffend Zugang zu amtlichen Dokumenten mit Beschwerde angefochten, können nach den Bestimmungen des VRPG Verfahrens- und Parteikosten verlegt werden.

III. Datenschutz

1. Einleitung und Geltungsbereich

Geschützt wird das Recht aller Personen, in den Schranken der Rechtsordnung selbst über die Verwendung der über sie bestehenden Daten zu bestimmen. Alle öffentlichen Organe haben sich bei der Bearbeitung von Personendaten an die Bestimmungen des IDAG zu halten.

Für die richterlichen Behörden besteht wie beim Öffentlichkeitsprinzip die Einschränkung, dass sie nicht unter die Aufsichtszuständigkeit der beauftragten Person für Öffentlichkeit und Datenschutz fallen; sie haben selbst für eine unabhängige Aufsicht über die Einhaltung der Datenschutzvorschriften durch die Gerichte zu sorgen. Rechte und Ansprüche der betroffenen Personen während hängigen Verfahren der Zivil-, Straf- und Verwaltungsrechtspflege richten sich nach dem anwendbaren Verfahrensrecht (§ 2 Abs. 2^{bis} IDAG). Auch die Gerichte trifft daher die Pflicht, bei Einführung neuer Informatiksysteme eine Datenschutz-Folgenabschätzung durchzuführen sowie technische und organisatorische Massnahmen zur Gewährleistung der Datensicherheit zu treffen. Dies ist durch die gerichtliche Aufsichtsstelle zu überwachen. Macht eine betroffene Person während eines hängigen Verfahren etwa einen Anspruch auf Berichtigung unrichtiger Personendaten geltend, ist dies mit den vom anwendbaren Verfahrensrecht zur Verfügung gestellten Mitteln durchzusetzen.

Öffentliche Organe, die am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen und dabei privatrechtlich sowie nicht in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe handeln, unterstehen zwar der Aufsicht und den Befugnissen der beauftragten Person für Öffentlichkeit und Datenschutz. Die Zulässigkeit ihrer Datenbearbeitungen und ihre Pflichten beurteilen sich hingegen nach dem DSG.

2. Allgemeine Voraussetzungen für die Datenbearbeitung

Bei Bearbeitungen von Personendaten haben sich die öffentlichen Organe an die im Folgenden dargestellten Grundsätze zu halten. Andernfalls liegt eine Persönlichkeitsverletzung vor. Es handelt sich um die allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätze behördlichen Handelns, die in Bezug auf den Datenschutz präzisiert und konkretisiert werden.

2.1 Legalitätsprinzip (§ 8 IDAG)

2.1.1 Rechtsgrundlage

Für jede Datenbearbeitung durch öffentliche Organe muss eine Rechtsgrundlage bestehen. Dies kann ein Gesetz, ein Dekret oder eine Verordnung sein. Auch kommunale Erlasse gelten als Rechtsgrundlagen. Falls keine unmittelbare, d. h. ausdrückliche Rechtsgrundlage besteht, kann eine erforderliche, d. h. mehr als nur nützliche und wünschbare Datenbearbeitung aus einer Bestimmung im Gesetz oder in der Verordnung, welche die Aufgaben des öffentlichen Organs umschreibt, abgeleitet werden.

Bei besonders schützenswerten Personendaten (vgl. Ziff. I.4.2) ist hingegen für jegliche Bearbeitung eine Grundlage in einem formellen Gesetz erforderlich oder die Datenbearbeitung ist zur Erfüllung einer klar umschriebenen gesetzlichen Aufgabe erforderlich (§ 8 Abs. 2 lit. a und

b IDAG). Die Anforderungen beim Bearbeiten besonders schützenswerter Personendaten sind erhöht, weil bei diesen eine besondere Gefahr von Persönlichkeitsverletzungen besteht.

2.1.2 Einwilligung

Ein Rechtfertigungsgrund für eine Bearbeitung von Personendaten ohne Rechtsgrundlage besteht auch dann, wenn die betroffene Person in die Datenbearbeitung eingewilligt hat. Die Gültigkeit einer Einwilligung setzt aber voraus, dass die betroffene Person darüber informiert wurde, wozu ihre Daten verwendet werden, wer Zugang zu ihren Daten haben wird und dass ihre Einwilligung freiwillig ist, d.h., dass die Verweigerung ihrer Einwilligung ohne negative Konsequenzen für sie sein wird.

Auf das Einholen einer Einwilligung kann nur dann verzichtet werden, wenn sie nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand erhältlich gemacht werden kann. Ausserdem muss aufgrund der Umstände angenommen werden können, dass die betroffene Person ihr Einverständnis geben würde (§ 8 Abs. 1 lit. d IDAG). Bei besonders schützenswerten Personendaten muss die Datenbearbeitung ausschliesslich im Interesse der betroffenen Person liegen (§ 8 Abs. 2 lit. d IDAG).

Beispiele:

Eine Schule will Fotos vom Lehrerkollegium auf der Schulwebsite veröffentlichen. Eine solche Veröffentlichung ist für die Erfüllung des Bildungsauftrags der Schule nicht erforderlich und benötigt daher die Einwilligung der Betroffenen.

Die Einwilligung einer volljährigen Person kann nicht eingeholt werden, weil sie vermisst wird. Ihre Einwilligung zur Einsichtnahme in ihre Personendaten durch ihre Mutter darf vermutet werden. Diese mutmassliche Einwilligung ist aber dann zu verneinen, wenn Indizien dafür bestehen, dass die vermisste Person ihren Aufenthaltsort vor ihren Angehörigen bewusst geheim halten wollte (VPB 62.85, E. 3.b).

2.2 Verhältnismässigkeitsprinzip (§ 9 IDAG)

Nur Daten, die geeignet und notwendig sind, die Aufgabe des öffentlichen Organs zu erfüllen, dürfen bearbeitet werden. Es gilt das Prinzip der Datenvermeidung und Datensparsamkeit, insbesondere beim Einsatz von Informatiksystemen. Es sind so viele Daten wie nötig und so wenige wie möglich zu bearbeiten. Daher ist bei der Bearbeitung von Personendaten stets abzuwägen, ob nicht auch mildere Massnahmen zum Ziel führen. Es ist solchen Systemen der Vorzug zu geben, die keine unnötigen Daten bearbeiten oder in welchen Funktionen, die Personendaten von Betroffenen erkennbar machen, ausgeschaltet werden können (z. B. Angaben über den Bearbeiter oder die Bearbeiterin eines Dokuments).

Beispiel:

Bei Videoüberwachungen zur Kontrolle des Verkehrsflusses ist die Einstellung der Kamera so zu wählen, dass keine Personen erkennbar sind.

2.3 Korrektheit der Daten (§ 10 IDAG)

Jedes öffentliche Organ muss die Richtigkeit der von ihr bearbeiteten Daten prüfen und diese allenfalls berichtigen. Beispielsweise müssen Schreibfehler korrigiert und veraltete Adressen je nach Zweck der Datensammlung gelöscht oder aktualisiert werden. Die Daten müssen, soweit es der Zweck des Bearbeitens verlangt, vollständig sein (§ 10 Abs. 1 IDAG).

Die betroffene Person kann vom öffentlichen Organ verlangen, dass es unrichtige Personendaten berichtigt, ergänzt oder vernichtet. Wenn sie ein schützenswertes Interesse daran hat, kann sie überdies verlangen, dass das öffentliche Organ den Entscheid veröffentlicht oder Dritten mitteilt (§ 27 Abs. 1 IDAG). Behauptet eine betroffene Person, dass die über sie geführten Daten unrichtig seien, trägt das verantwortliche öffentliche Organ die Beweislast für die Richtigkeit der Daten (§ 10 Abs. 2 IDAG). Stellen sich die Daten nach Überprüfung als unrichtig heraus, sind sie zu berichtigen, zu ergänzen oder zu vernichten (vgl. [Muster 13 – Berichtigungsgesuch; Gutheissung](#)). Kann die Richtigkeit nicht festgestellt werden, sind die Daten zu vernichten (§ 27 Abs. 2 Satz 1 IDAG). Nur dann, wenn ein überwiegendes Interesse am Erhalt der Daten besteht, sind sie nicht zu vernichten, sondern mit einem Vermerk (Bestreitungsvermerk, § 14 Abs. 1 VIDAG) zu versehen (§ 27 Abs. 2 Satz 2 IDAG; vgl. [Muster 14 - Bestreitungsvermerk](#)). Ein überwiegendes Interesse am Erhalt liegt dann vor, wenn ansonsten keine dem Zweck der Datensammlung entsprechenden amtlichen Daten zu dieser Person mehr bestehen würden (§ 14 VIDAG).

Beispiel:

In einem schulpsychologischen Abklärungsbericht wird festgehalten, der Schüler wirke fahrig und unkonzentriert beim vorgenommenen Test. Auf die Bestreitung des Betroffenen resp. von dessen gesetzlicher Vertretung hin ist nichts zu verändern, weil der Bericht den Zweck hat, die Beurteilung des schulpsychologischen Dienstes wiederzugeben. Ist hingegen der Name des Schülers falsch geschrieben, ist er zu korrigieren.

2.4 Zweckbindung (§ 11 IDAG)

Personendaten dürfen nur zu dem Zweck bearbeitet werden, der bei der Beschaffung angegeben wurde, aus den Umständen ersichtlich oder gesetzlich vorgesehen ist (§ 11 IDAG). Eine Bearbeitung zu einem anderen Zweck ist zulässig, wenn eine gesetzliche Grundlage für die Zweckänderung besteht, wie dies beispielsweise bei der Ablieferung von Akten des kantonalen Sozialdiensts an das Staatsarchiv der Fall ist (§ 45 Abs. 1 lit. b IDAG) oder bei der Bekanntgabe von Adressdaten durch die Einwohnerkontrolle an private Dritte, wenn diese berechtigte Interessen glaubhaft machen und keine Datensperre besteht (§ 16 Abs. 1 IDAG).

Eine Verwendung zu einem anderen als dem ursprünglich angegebenen Zweck ist auch zulässig, wenn die betroffene Person vorgängig informiert wurde und eingewilligt hat.

Für die weitergegebenen Daten gilt das Zweckbindungsgebot weiterhin. Die kommunalen Sozialdienste dürfen beispielsweise Angaben aus Steuerakten von Sozialhilfeempfängern nur für die im Gesetz vom 6. März 2001 über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG; SAR 851.200) vorgesehenen Zwecke verwenden (§ 46 Abs. 2 und 3 SPG).

2.5 Datensicherheit (§ 12 IDAG)

Personendaten müssen durch angemessene technische und organisatorische Massnahmen gegen unbefugtes Bearbeiten geschützt werden (§ 12 Abs. 1 IDAG). Das öffentliche Organ ist verpflichtet, den Nachweis zu erbringen, dass es die Datenschutzbestimmungen einhält (§ 12 Abs. 2 Satz 1 IDAG).

Bei elektronischer Bearbeitung von Personendaten haben die öffentlichen Organe zur Einhaltung der Vertraulichkeit, Integrität, Verfügbarkeit, Zurechenbarkeit und Nachvollziehbarkeit (sog. Schutzzwecke) sowie der Löschfristen insbesondere folgende Massnahmen zu ergreifen (§ 4 Abs. 1 VIDAG):

- a) **Zugangskontrolle:** unbefugten Personen ist der Zugang zu Einrichtungen, in denen Personendaten verarbeitet werden, zu verwehren,
- b) **Datenträgerkontrolle:** unbefugten Personen ist das Lesen, Kopieren, Verändern oder Entfernen von Datenträgern zu verunmöglichen,
- c) **Transportkontrolle:** bei der Bekanntgabe von Personendaten sowie beim Transport von Datenträgern ist zu verhindern, dass die Daten unbefugt gelesen, kopiert, verändert oder gelöscht werden können,
- d) **Bekanntgabekontrolle:** Datenempfänger, denen Personendaten mittels Einrichtungen zur Datenübertragung bekannt gegeben werden, müssen identifiziert werden können,
- e) **Speicherkontrolle:** unbefugte Eingabe in den Speicher sowie unbefugte Einsichtnahme, Veränderung oder Löschung gespeicherter Personendaten sind zu verhindern,
- f) **Benutzerkontrolle:** die Benutzung von automatisierten Datenverarbeitungssystemen mittels Einrichtungen zur Datenübertragung durch unbefugte Personen ist zu verhindern,
- g) **Zugriffskontrolle:** der Zugriff der berechtigten Personen ist auf diejenigen Personendaten zu beschränken, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgabe benötigen,
- h) **Eingabekontrolle:** in elektronischen Systemen muss nachträglich überprüft werden können, welche Personendaten zu welcher Zeit und von welcher Person eingegeben wurden,
- i) **Wiederherstellung:** Gewährleistung, dass eingesetzte Systeme im Störfall wiederhergestellt werden können,
- j) **Zuverlässigkeit, Integrität:** Gewährleistung, dass alle Funktionen des Systems zur Verfügung stehen, auftretende Fehlfunktionen gemeldet werden und gespeicherte Personendaten nicht durch Fehlfunktionen des Systems beschädigt werden können.

Die Massnahmen orientieren sich nach dem Zweck, der Art und dem Umfang der Datenbearbeitung und den möglichen Gefahren für die Persönlichkeitsrechte betroffener Personen (Risikoanalyse). Sie sind periodisch auf ihre Zweck- und Verhältnismässigkeit hin zu überprüfen und den technischen Entwicklungen anzupassen (§ 4 Abs. 2 VIDAG). Durch die öffentlichen Organe ist ein Datensicherheitskonzept festzulegen, in welchem auch die Aufbewahrungsfristen für die bearbeiteten Daten zu bestimmen sind, unter Beachtung der Anbietepflicht gemäss Archivgesetzgebung. Spätestens ein Jahr nach Ablauf einer befristeten Anbietepflicht gemäss Archivgesetzgebung oder zehn Jahre nach ihrer Anlage sind vom Archiv nicht übernommene Personen-

daten zu löschen, ausser sie werden aufgrund einer nachweisbaren Überprüfung für die Aufgabenerfüllung oder zu Beweis Zwecken weiterhin benötigt. Die Überprüfung ist spätestens nach zehn Jahren zu wiederholen. Sonderbestimmungen in anderen Erlassen bleiben vorbehalten (§ 4 Abs. 4 VIDAG).

Beim Betrieb eines elektronischen Systems zur Bearbeitung von Personendaten haben die öffentlichen Organe die zur Gewährleistung der Datensicherheit getroffenen Massnahmen sowie deren Überprüfung und Aktualisierung zu dokumentieren (§ 5 Abs. 1 VIDAG). Ein Dateisystem ist jede strukturierte Sammlung personenbezogener Daten, die nach bestimmten Kriterien zugänglich sind, unabhängig davon, ob die Sammlung zentral oder dezentral geführt wird.

Wenn die Schutzziele nicht auf andere Art gewährleistet werden, sind die Zugriffe auf die Personendaten wie folgt zu protokollieren (§ 5 Abs. 2 VIDAG):

- a) Zugriffe von Systemadministratoren,
- b) Zugriffe von Nutzenden zur Authentifizierung und Autorisierung, Dateneingabe, Datenveränderung, Dateneinsicht, Datenübermittlung und Datenlöschung.

Bei der Protokollierung ist zwischen den Aktivitäten der Maschinen, der Administratoren sowie der User zu unterscheiden. Administratoren unterliegen einer besonderen Kontrolle, da sie einen besonderen Einfluss auf die Strukturen eines IT-Systems ausüben, indem sie Massnahmen zur Installation, Modifikation und Konfiguration von Hard- und Software ergreifen können oder die Einrichtung von Benutzenden, die Verwaltung von Rechtetabellen, die Durchführung von Restore- oder Backupmassnahmen oder Änderungen im Dateimanagement vornehmen können. Sofern keine systemgesteuerten Protokolle erzeugt werden, sind manuelle Aufzeichnungen vorzunehmen. Die Protokollierung der Maschinen und der administrativen Tätigkeiten hat den Charakter einer Systemüberwachung; die Protokollierung der Benutzeraktivitäten dient hauptsächlich der Verfahrensüberwachung. Mit beiden Protokollierungsformen soll sich die Ordnungsmässigkeit der Datenverarbeitung nachweisen lassen können, ohne zur dauernden Überwachung und Verhaltenskontrolle der User zu führen.

Die Protokolle sind während eines Jahres revisionsgerecht festzuhalten und dürfen ausschliesslich zur Überprüfung der Rechtmässigkeit der Datenbearbeitung und der Sicherstellung der Informations- und Informatiksicherheit verwendet werden (§ 5 Abs. 2^{bis} VIDAG).

3. Beschaffung und Weitergabe der Daten

3.1 Information der betroffenen Person über Datenbeschaffungen

3.1.1 Informationspflicht (§ 13 Abs. 1 IDAG)

Personendaten sind nach Möglichkeit bei der betroffenen Person selbst zu beschaffen (§ 13 Abs. 1 Satz 1 IDAG). Das öffentliche Organ informiert diese über jede Beschaffung der Daten. Die Informationspflicht gilt auch, wenn die Daten bei Dritten beschafft werden (§ 13 Abs. 1 Sätze 2 und 3 IDAG). Die Information (§ 13 Abs. 1 Satz 4 IDAG) umfasst insbesondere Angaben über

- a) das verantwortliche Organ samt Kontaktdaten,
- b) die bearbeiteten Daten oder die Kategorien der bearbeiteten Daten,
- c) die Rechtsgrundlage und den Zweck des Bearbeitens,
- d) die Empfängerinnen oder Empfänger der Daten oder deren Kategorien, falls die Daten Dritten bekanntgegeben werden und
- e) die Rechte der betroffenen Person.

3.1.2 Ausnahmen von der Informationspflicht (§ 13 Abs. 2 IDAG)

Von der Information kann nur abgesehen werden, wenn die betroffene Person bereits über die oben genannten Angaben verfügt, das Bearbeiten der Personendaten gesetzlich ausdrücklich vorgesehen ist oder die Information nicht oder nur mit unverhältnismässig grossem Aufwand möglich ist (§ 13 Abs. 2 IDAG).

Eine Einschränkung der Übermittlung dieser Informationen ist unter den Voraussetzungen von § 25 IDAG möglich (§ 13 Abs. 3 IDAG).

Beispiele:

Personen, die Leistungen nach dem Sozialhilfe- und Präventionsgesetz (SPG) beziehen, haben über ihre persönlichen Verhältnisse Auskunft zu geben (§ 2 Abs. 1 SPG). Erst wenn sie dieser Verpflichtung nicht nachkommen, sind die zuständigen Behörden berechtigt, die notwendigen Auskünfte anderweitig einzuholen (§ 2 Abs. 2 und § 46 Abs. 1 SPG). Eine besondere Information der Sozialhilfe empfangenden Person über die Datenerhebung bei anderen Personen ist nicht notwendig, da sie im Gesetz vorgesehen ist.

Gesellschafterinnen und Gesellschafter, Miteigentümerinnen und Miteigentümer sowie Gesamteigentümerinnen und Gesamteigentümer müssen auf Verlangen den Steuerbehörden über ihr Rechtsverhältnis zur steuerpflichtigen Person Auskunft erteilen, insbesondere über deren Anteile, Ansprüche und Bezüge (§ 184 Abs. 1 des Steuergesetzes vom 15. Dezember 1998 [StG; SAR 651.100]). Eine Information der steuerpflichtigen Person ist nicht notwendig.

Bei einem Unfallopfer im Spital ist eine Notoperation erforderlich. Da es bewusstlos ist, kann seine Einwilligung dazu nicht eingeholt werden. Haben urteilsunfähige Patientinnen und Patienten keine zur Vertretung oder Mitwirkung berechtigte Person, hat die behandelnde Person deren mutmasslichen Willen abzuklären und dafür grundsätzlich die nächsten Angehörigen anzuhören (§ 6 Abs. 3 der Verordnung vom 11. November 2009 über die Rechte und Pflichten der Patientinnen und Patienten [Patientenverordnung, PatV; SAR 333.111]). Hat die urteilsunfähige Person die Urteilsfähigkeit wiedererlangt, ist sie über die erfolgte Datenbearbeitung (Erhebung der persönlichen Umstände bei den Angehörigen) zu informieren.

§ 7a VIDAG konkretisiert die Fälle, in denen die Information nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich ist, beispielhaft. So besteht keine Pflicht zur Information der betroffenen Person:

1. Bei Datenbekanntgaben für nicht personenbezogene Zwecke, insbesondere für Forschung, Planung und Statistik (§ 7 Abs. 1 VIDAG). Vorbehalten bleiben anderslautende gesetzliche

Bestimmungen, beispielsweise im Bundesgesetz vom 30. September 2011 über die Forschung am Menschen (Humanforschungsgesetz, HFG; SR 810.30).

2. Wenn Daten ausschliesslich zur Einhaltung und Kontrolle der Datensicherheit erhoben und gespeichert werden (§ 7a Abs. 2 VIDAG).
3. Wenn Daten ausschliesslich zur Einhaltung der Aufbewahrungs- und Archivierungsvorschriften erhoben und gespeichert werden (§ 7a Abs. 3 VIDAG).

Die Datenbearbeitungen sind in diesen Fällen nicht personenbezogen. In der Regel handelt es sich dabei um eine grosse Anzahl betroffener Personen und die Eingriffe in das Persönlichkeitsrecht sind eher gering, weil sie nicht zu personenbezogenen Zwecken erhoben und die Daten schnellstmöglich anonymisiert (Ziff. 1), nur ein Jahr aufbewahrt und nur streng zweckgebunden verwendet werden dürfen (Ziff. 2) oder nur nach archivrechtlichen Regeln eingesehen werden können (Ziff. 3).

3.2 Amtshilfe

Die Bekanntgabe von Personendaten im Rahmen der Amtshilfe an andere öffentliche Organe kann erfolgen, wenn entweder die Voraussetzungen der §§ 8 und 9 IDAG erfüllt sind, d. h. unter den gleichen Bedingungen wie sie für die Bearbeitung gelten. Es bedarf also einer mittelbaren oder unmittelbaren Rechtsgrundlage oder, im Falle besonders schützenswerter Personendaten, einer gesetzlichen Grundlage des datenbekanntgebenden Organs, oder sie kann erfolgen, wenn dies zur Erfüllung einer klar umschriebenen gesetzlichen Aufgabe des datenempfangenden Organs erforderlich ist. Vorbehalten bleiben besondere Geheimhaltungsbestimmungen wie z. B. das medizinische Berufsgeheimnis (§ 14 Abs. 1 IDAG; siehe auch [Muster 3 - Prüfung Bekanntgabe von Personendaten an Behörden im Inland](#)). Dazu gehört auch die Weitergabe von Personendaten an die vorgesetzten Behörden, wenn diese die Daten im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit benötigen (§ 14 Abs. 5 IDAG).

Die Weitergabe von Personendaten ins Ausland wird in § 14 Abs. 3 und 4 IDAG geregelt.

Beispiel:

Die Steuerbehörden erteilen den Steuerbehörden des Bundes und der anderen Kantone die benötigten Auskünfte kostenlos und gewähren ihnen auf Verlangen Einsicht in amtliche Akten. Ist eine Person mit Wohnsitz oder Sitz im Kanton aufgrund der Steuererklärung auch in einem andern Kanton steuerpflichtig, gibt die Veranlagungsbehörde der Steuerbehörde des andern Kantons Kenntnis von der Steuererklärung und von der Veranlagung (§ 171 Abs. 1 StG).

3.3 Datenbekanntgabe an Private (§§ 15 und 16 IDAG)

3.3.1 Allgemeine Voraussetzungen (§ 15 IDAG)

Öffentliche Organe dürfen Privaten Personendaten bekannt geben, wenn sie dazu gesetzlich verpflichtet sind, wenn die Bekanntgabe nötig ist, um eine gesetzliche Aufgabe erfüllen zu können, oder wenn die betroffene Person eingewilligt hat (§ 15 Abs. 1 lit. a, b und c IDAG).

Die Errichtung einer Datensperre ist nicht nötig oder möglich, weil schon von Amtes wegen eine Datensperre besteht, d. h. Personendaten nicht an Private weitergegeben werden dürfen, sofern nicht ein gesetzlicher Grund gemäss § 15 IDAG dies rechtfertigt.

Bevor öffentliche Organe Personendaten an Private bekannt geben, haben sie sich über deren Identität zu vergewissern (§ 15 Abs. 2 IDAG; [Muster 4 – Identitätsnachweis; Bevollmächtigung](#)). Die Art und Weise dieser Feststellung ist nicht vorgeschrieben und liegt im Ermessen der Behörde.

3.3.2 Zur Durchsetzung von Rechtsansprüchen (§ 15 Abs. 1 lit. c IDAG)

§ 15 Abs. 1 lit. c IDAG regelt die Durchsetzung von Rechtsansprüchen: Macht die um Auskunft ersuchende Person glaubhaft, dass sie ohne die Bekanntgabe an der Durchsetzung von Rechtsansprüchen gehindert wird (z. B. an der Einreichung einer Unterhaltsklage gegen eine pflichtige Person, wenn ihr deren Wohnsitz nicht bekanntgegeben wird), sind ihr die notwendigen Daten bekanntzugeben. Dies gilt auch dann, wenn die betroffene Person eine Datensperre errichtet hat. Bestehen Zweifel an der Berechtigung des Gesuchstellers, ist der betroffenen Person Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ([Muster 12 – Stellungnahme zur Bekanntgabe von Personendaten trotz Datensperre](#)).

3.3.3 Spezialfall: Datenbekanntgabe durch die Einwohnerkontrolle (§ 16 IDAG)

Die Einwohnerkontrollen können privaten Dritten im Einzelfall auf Gesuch hin Namen, Vornamen, Alter, Bürgerort und Adresse einer Person bekannt geben, wenn diese gemäss § 16 Abs. 1 IDAG **berechtigte Interessen** glaubhaft machen. Ein berechtigtes Interesse liegt namentlich vor, wenn eine rechtliche, wirtschaftliche oder persönliche Beziehung zu der Person besteht, über welche die Auskunft verlangt wird (§ 9 Abs. 1 VIDAG) sowie bei ausschliesslich ideellen Zwecken (§ 16 Abs. 2 IDAG, § 9 Abs. 2 VIDAG).

Werden die Personendaten ausschliesslich **für ideelle Zwecke** verwendet und von privaten Dritten nicht weitergegeben, können sie gemäss § 16 Abs. 2 IDAG nach bestimmten Kriterien geordnet (z. B. nach Jahrgang, Jungbürger o. ä.) weitergegeben werden. Ideelle Zwecke sind gemäss § 9 Abs. 2 VIDAG insbesondere gegeben bei:

- a) politischen Parteien zur Förderung des politischen Interesses,
- b) gemeinnützigen Organisationen zur Mitgliederwerbung und für Spendenaufrufe; das ZEWO-Gütesiegel oder die entsprechende Anerkennung durch das Steueramt des Kantons Aargau gilt als Nachweis der Gemeinnützigkeit,
- c) lokalen und regionalen Vereinen und Organisationen zur Förderung des Gemeinschaftslebens, der Gesundheitsvorsorge, des Sports oder der Kultur.

Eine Datenbekanntgabe zu kommerziellen Zwecken, etwa die Bekanntgabe der Personalien aller Eltern von Neugeborenen an eine Vertriebsfirma von Babyartikeln, ist nicht zulässig.

Zur Absicherung kann die Einwohnerkontrolle die Abgabe einer Erklärung (Datenschutzrevers) verlangen, in der sich der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin zur Einhaltung von Auflagen verpflichtet, insbesondere zur ausschliesslichen Bearbeitung für den angegebenen Zweck oder

zur Einhaltung des Verbots der Weitergabe. Diese Verpflichtungserklärung kann mit der Vereinbarung einer Konventionalstrafe bei Nichteinhaltung der Auflagen verbunden werden (§ 10 Abs. 1 und 2 VIDAG).

Für die Datenbekanntgabe von Einwohnerkontrollen an Private gelten über die in § 16 IDAG genannten Gründe hinaus auch die für alle öffentlichen Organe geltenden Gründe von § 15 IDAG.

3.3.4 Datensperre (§ 16 Abs. 3 Und 4 IDAG)

Jede Person hat das Recht bei der Einwohnerkontrolle zu verlangen, dass diese die sie betreffenden Personendaten nicht an private Dritte weitergibt (sogenannte Datensperre, § 16 Abs. 3 IDAG). Öffentlichen Organen können die Daten dennoch bekanntgegeben werden, sofern sie einen Rechtsanspruch darauf haben. Ausserdem können trotz Datensperre privaten Dritten Auskünfte erteilt werden, wenn diese zur Durchsetzung von Rechtsansprüchen notwendig sind (siehe oben). Somit verbietet die Datensperre der Einwohnerkontrolle die Datenbekanntgabe auf berechtigtes Interesse hin sowie zu ideellen Zwecken (§ 16 Abs. 1 und 2 IDAG).

Die Einwohnerkontrolle hat das einfache Ausüben dieses Sperrrechts durch geeignete Vorkehrungen sicherzustellen (§ 16 Abs. 4 IDAG), z. B. durch das Anbieten von Formularen auf der Gemeindekanzlei und im Internet. Die Errichtung der Datensperre ist den betroffenen Personen durch die Einwohnerkontrolle schriftlich zu bestätigen (§ 8 Abs. 1 VIDAG; [Muster 11 – Bestätigung der Datensperre](#)). Die Datensperre kann auf Gesuch der berechtigten Person wieder aufgehoben werden. Das Aufhebungsgesuch ist schriftlich zu stellen (§ 8 Abs. 2 VIDAG).

3.4 Datenschutz-Folgenabschätzung (§ 17a IDAG)

Eine Datenschutz-Folgenabschätzung durch das verantwortliche öffentliche Organ wird verlangt, wenn die vorgesehene Bearbeitung voraussichtlich zu einem erhöhten Risiko für die Persönlichkeit und die Grundrechte der betroffenen Person führt. Dies ist bei jeder Einführung und Erweiterung einer informatikgestützten Anwendung mit Personendaten oder bei Veränderung der verwendeten Technologie (§ 6 Abs. 1) der Fall. Dadurch ist das verantwortliche öffentliche Organ verpflichtet, eine Prognose darüber zu machen, welche Folgen eine geplante Datenbearbeitung für die betroffene Person hat. Eine Verpflichtung zur kontinuierlichen Durchführung von Folgenabschätzungen besteht jedoch nicht; diese entsteht erst, wenn sich tatsächliche Änderungen ergeben, die eine Auswirkung auf das Risiko haben können.

Ein erhöhtes Risiko ist gemäss § 6 Abs. 1 VIDAG insbesondere dann anzunehmen, wenn

- a) das System Profiling ermöglicht,
- b) besonders schützenswerte Personendaten bearbeitet werden,
- c) Bearbeitungen von Personendaten durch Auftragnehmer durchgeführt werden,
- d) zwei oder mehrere öffentliche Organe Personendaten in einem gemeinsamen elektronischen System bearbeiten.

Das Ergebnis der Datenschutz-Folgenabschätzung ist schriftlich festzuhalten (§ 17a Abs. 2 IDAG) und der ÖDB als Kopie zuzustellen, wenn die Anwendung nicht ohnehin zur Vorab-Konsultation unterbreitet wird.

Eine Befreiung von der Folgenabschätzung rechtfertigt sich, wenn diese bereits im Gesetzgebungsverfahren durchgeführt worden ist. Auf die Datenschutz-Folgenabschätzung kann deshalb verzichtet werden, sofern und soweit die Datenbearbeitungen in der gesetzlichen Grundlage ausdrücklich geregelt werden (§ 6 Abs. 2 VIDAG). Die Rechtsgrundlage hat sich über den konkreten Bearbeitungsvorgang zu äussern. Ist dieser nicht umfassend geregelt, ist eine entsprechend reduzierte Folgenabschätzung durchzuführen.

Betreiben zwei oder mehrere öffentliche Organe ein gemeinsames elektronisches System, richtet sich die Verantwortung für die Durchführung der Datenschutz-Folgenabschätzung nach § 29 Abs. 2 IDAG.

Die Datenschutz-Folgenabschätzung muss gemäss § 6a Abs. 1 VIDAG mindestens Folgendes enthalten:

- a) das verantwortliche öffentliche Organ, die rechtliche Grundlage, den Zweck und eine systematische Beschreibung der geplanten Datenbearbeitungen,
- b) eine Bewertung der Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit der Datenbearbeitungen in Bezug auf den Zweck,
- c) eine Bewertung der Risiken für die Persönlichkeit und die Grundrechte der betroffenen Personen unter Beachtung der Schutzziele gemäss § 4 Abs. 1 und
- d) die technischen und organisatorischen Massnahmen, die zur Bewältigung der Risiken geplant sind (§ 4 Abs. 1 lit. a-j), unter anderem in Bezug auf Datenbearbeitungen durch beauftragte Dritte.

Die für die Datenschutz-Folgenabschätzung erarbeiteten Unterlagen können gleichzeitig für den Nachweis der Einhaltung der Datenschutzvorschriften verwendet werden.

Es ist eine Schutzbedarfsanalyse sowie ein Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept (ISDS-Konzept) zu erstellen. Die geplanten technischen und organisatorischen Massnahmen zur Bewältigung der Risiken können gleichzeitig als Grundlage des Datensicherheitskonzepts gemäss § 4 Abs. 3 und für die Verträge bei Datenbearbeitungen durch beauftragte Dritte (vgl. § 12a Abs. 1 lit. c) dienen.

Weitere Hinweise: Merkblatt Datenschutz-Folgenabschätzung.

3.5 Vorab-Konsultation (§ 17b IDAG)

Bestimmte Vorhaben müssen der ÖDB vorab zur Stellungnahme unterbreitet werden. Dies betrifft Rechtsetzungsvorhaben, welche das Bearbeiten von Personendaten beinhalten (§ 31 Abs. 1 lit. c IDAG) und geplante Datenbearbeitungen, wenn die Datenschutz-Folgenabschätzung ein erhöhtes Risiko für die Persönlichkeit und die Grundrechte der betroffenen Person ergeben hat (§ 17b Abs. 1 lit. b IDAG) oder ein solches Risiko gesetzlich vermutet wird (§ 17b Abs. 1 lit. b IDAG).

Bei anderen als Rechtsetzungsvorhaben kann die ÖDB Empfehlungen gemäss § 32 Abs. 3 IDAG respektive § 17b Abs. 2 IDAG i.V.m. § 32 Abs. 3 IDAG abgeben, wenn die geplante Datenbearbeitung gegen Datenschutzbestimmungen verstossen würde, insbesondere, weil das verantwortliche öffentliche Organ die Risiken für die Persönlichkeit und die Grundrechte nicht hinreichend ermittelt oder nicht genügend eingedämmt hat. Gemäss Abs. 2 gibt die ÖDB dem verantwortlichen öffentlichen Organ nach Erhalt aller erforderlichen Informationen eine Empfehlung ab, falls sie gegen die vorgesehenen Datenbearbeitungen und Massnahmen zum Schutz der Persönlichkeit und der Grundrechte Einwände hat. Die Frist, innert welcher eine Empfehlung abzugeben ist, beträgt zwei Monate. Sie kann um einen Monat verlängert werden.

Ergibt die Datenschutz-Folgeschätzung, dass ein erhöhtes Risiko von Persönlichkeitsverletzungen besteht, sei es aufgrund der Sensibilität der bearbeiteten Daten, der verwendeten Technologie oder des verwendeten Verfahrens, so ist der ÖDB die Datenschutz-Folgenabschätzung mit dem Gesuch um Vorab-Konsultation vorzulegen (§ 6b Abs. 1 VIDAG). Diese überprüft, ob die vorgesehenen Massnahmen zum Schutz der Persönlichkeit und der Grundrechte der betroffenen Personen ausreichen. Sie nimmt hingegen keine umfassende Prüfung des gesamten Bearbeitungsvorgangs vor; diese Prüfung ist bereits Gegenstand der Datenschutz-Folgenabschätzung. Die ÖDB kann allerdings zu einem späteren Zeitpunkt eine Untersuchung eröffnen, wenn beispielsweise im Rahmen der Datenschutz-Folgenabschätzung die Risiken nicht korrekt eingeschätzt worden sind und sich dementsprechend auch die fraglichen Massnahmen nicht als zielgenau oder als nicht ausreichend erweisen.

Die Einreichung des Gesuchs und der Dokumentation der Datenschutzfolgenabschätzung kann elektronisch oder auf Papier erfolgen. Die zweimonatige Frist zur Abgabe einer Empfehlung beginnt zu laufen, sobald alle erforderlichen Unterlagen zur Verfügung gestellt worden sind (§ 17b Abs. 2 IDAG).

Die Bearbeitung bzw. die Änderung der Bearbeitung ist bis zum Abschluss der Konsultation zu unterlassen (§ 6b Abs. 2 VIDAG). Die Konsultation ist abgeschlossen, wenn die ÖDB die Anwendung für unbedenklich erklärt oder eine Empfehlung gemäss § 17b Abs. 2 IDAG abgegeben hat (§ 6b Abs. 3 VIDAG).

Lassen sich die Risiken zu wenig genau eruieren oder der Erfolg von Massnahmen zur Einschränkung der Risiken zu wenig genau voraussagen, kann auf Antrag der verantwortlichen Behörde zunächst ein Pilotprojekt durchgeführt werden. Dies macht insbesondere dann Sinn, wenn die Datenbearbeitungen mit neuen technischen Methoden durchgeführt werden, deren Auswirkungen zuerst evaluiert werden müssen. Oder wenn bedeutende organisatorische oder technische Massnahmen erforderlich sind, deren Wirksamkeit zuerst geprüft werden muss, etwa bezüglich Durchsetzung und Kontrolle von Zugriffsbeschränkungen bei gemeinsamer Datenhaltung von mehreren öffentlichen Organen. Die versuchsweise Durchführung kann von der ÖDB auch von Amts wegen empfohlen werden, wenn dies aufgrund der vorgelegten Unterlagen nötig erscheint.

Die ÖDB kann durch Erstellung einer Liste der Bearbeitungsvorgänge die Fälle, die vorab zur Konsultation zu unterbreiten sind, weiter konkretisieren. Kriterien dafür können etwa die Zahl der erfassten Personen, die verwendete Technik sein. Dies ist notwendig, da ansonsten diejenigen Fälle, in denen das öffentliche Organ die Risiken für die betroffenen Personen zu Unrecht zu tief einschätzt, keiner Vorab-Konsultation unterzogen würden.

Im Sinne eines Controllings ist nach der Testphase, spätestens aber zwei Jahre nach der Empfehlung, die vorgesehene Datenbearbeitung erneut der ÖDB zur Konsultation vorzulegen.

3.6 Meldungen von Verletzungen der Datensicherheit (§ 17c IDAG)

Unbefugte Datenbearbeitung oder der Verlust von Daten sind unverzüglich, d. h. in der Regel innerhalb von 72 Stunden der ÖDB zu melden, es sei denn, die Verletzung der Datensicherheit führt voraussichtlich nicht zu einem Risiko für die Persönlichkeit und die Grundrechte der betroffenen Person (§ 17c IDAG). Veränderungen und Löschungen im Rahmen von rechtmässigen Datenbearbeitungen fallen nicht unter den Begriff der Sicherheitsverletzung. Unter Verletzungen der Datensicherheit sind Brüche der technischen und organisatorischen Informations- und Informatiksicherheit zu verstehen, die zur Vernichtung, zum Verlust, zur Veränderung oder zum unbefugten Zugang zu Personendaten führen (§ 6c Abs. 1 VIDAG). Die Meldung kann ausbleiben, wenn die Verletzung voraussichtlich zu keinem Risiko für die Persönlichkeitsrechte oder andere Grundrechte der betroffenen Person führt. Damit soll vermieden werden, dass Bagatellfälle oder Verletzungen der Datensicherheit, die hinreichend eingedämmt oder beseitigt werden konnten, gemeldet werden müssen (z. B. bei Verlust von Daten, die über ein Back-up wiedergestellt werden konnten).

Das verantwortliche öffentliche Organ informiert ausserdem die betroffenen Personen, wenn es zu deren Schutz erforderlich ist oder die ÖDB dies verlangt (§ 17c Abs. 2 IDAG). Die Benachrichtigung hat insbesondere zu erfolgen, wenn die betroffenen Personen Massnahmen zur Abwendung des Schadens ergreifen können. Die Benachrichtigung kann gemäss § 6c Abs. 2 VIDAG unterbleiben, wenn

- a) die technischen und organisatorischen Massnahmen des öffentlichen Organs eine Kenntnisnahme der Personendaten durch Unbefugte verhindert haben oder
- b) das öffentliche Organ durch nachfolgende Massnahmen sichergestellt hat, dass aller Wahrscheinlichkeit nach kein erhöhtes Risiko für die Persönlichkeit und die Grundrechte betroffener Personen mehr besteht oder
- c) dies mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden wäre und stattdessen eine öffentliche Bekanntmachung oder eine andere wirksame Informationsmassnahme erfolgt.

Öffentliche Interessen können zum Beispiel überwiegen zur Wahrung der Sicherheit oder weil die Information den Zweck behördlicher oder gerichtlicher Ermittlungen, Untersuchungen oder Verfahren infrage stellen würde.

Liegt eine Datenbearbeitung im Auftrag vor (siehe Ziff. III.4.1, nachfolgend) so ist eine unbefugte Datenbearbeitung unverzüglich dem verantwortlichen Organ zu melden (§ 17c Abs. 3 IDAG).

4. Besondere Zwecke der Datenbearbeitung

4.1 Outsourcing (§ 18 IDAG)

Öffentliche Organe dürfen nur mit Auftragsdatenbearbeitenden zusammenarbeiten, die hinreichende Garantien dafür bieten, durch geeignete technische und organisatorische Massnahmen sicherstellen zu können, dass die Bearbeitung gesetzeskonform erfolgt und die Rechte der betroffenen Personen gewährleistet sind (vgl. § 12a Abs. 1 VIDAG). Lässt ein öffentliches Organ Personendaten durch Dritte bearbeiten (z. B. infolge Datensicherung bei einem externen Unternehmen oder Beauftragung eines Instituts mit einer Bevölkerungsumfrage), bleibt es für die Einhaltung des Datenschutzes verantwortlich (§ 18 Abs. 2 Satz 1 IDAG).

Der Datenschutz ist durch Vereinbarungen, Auflagen oder in anderer Weise sicherzustellen (§ 18 Abs. 1 Satz 1 IDAG). Insbesondere dürfen Auftragsdatenbearbeitende Bearbeitungen von Personendaten ohne vorgängige schriftliche Zustimmung des öffentlichen Organs keinen weiteren Auftragnehmenden übertragen (§ 18 Abs. 1 Satz 2 IDAG). Die Übertragung muss durch Vertrag erfolgen oder durch ein anderes Rechtsinstrument, das die Auftragsdatenbearbeitenden bindet (z. B. durch Gesetz, Verordnung, Regierungs- oder Gemeinderatsbeschluss). Darin müssen der Gegenstand und die Dauer der Bearbeitung, die Art der Bearbeitung, die Art der zu bearbeitenden Personendaten, die Kategorien betroffener Personen und die Rechte und Pflichten der Auftragsdatenbearbeitenden sowie des beauftragenden öffentlichen Organs festgelegt sein. Insbesondere muss gewährleistet sein, dass

- die Auftragsdatenbearbeitenden nur auf Weisung des beauftragenden öffentlichen Organs handeln,
- die zur Auftragsdatenbearbeitung beigezogenen Personen sich zur Vertraulichkeit verpflichtet haben oder einer angemessenen gesetzlichen Verschwiegenheitspflicht unterliegen,
- die Rechte der betroffenen Personen uneingeschränkt wahrgenommen werden können,
- bei Vertragsende die Daten nach Wahl des beauftragenden öffentlichen Organs vernichtet oder diesem zurückgegeben werden,
- die Auftragsdatenbearbeitenden nur mit vorgängiger schriftlicher Genehmigung durch das beauftragende öffentliche Organ Dienste von Unterauftragnehmenden in Anspruch nehmen.

Gemäss § 12a Abs. 1 VIDAG ist deshalb durch Vertrag oder Auflagen Folgendes festzulegen:

- a) Gegenstand und Dauer des Auftrags,
- b) Umfang, Art und Zweck der vorgesehenen Datenbearbeitung, die Art der Daten und der Kreis der Betroffenen,
- c) die zur Einhaltung der Datensicherheit zu treffenden technischen und organisatorischen Massnahmen, deren Kontrolle und Dokumentation,
- d) Durchsetzung von Ansprüchen betroffener Personen,

- e) Verpflichtung zur Verschwiegenheit und Überbindung dieser Pflicht auf alle Datenbearbeitenden,
- f) allfällige Berechtigung zur Vergabe von Unteraufträgen,
- g) Kontrollrechte des auftraggebenden öffentlichen Organs und entsprechende Duldungs- und Mitwirkungspflichten des Auftragnehmenden,
- h) Mitteilungspflicht des Auftragnehmenden bei Verletzungen der Datensicherheit,
- i) Weisungsbefugnis des öffentlichen Organs,
- j) die Rückgabe überlassener Datenträger und die Löschung beim Auftragnehmenden gespeicherter Daten.

Datenbearbeitungen im Auftrag dürfen nach den Weisungen der Auftraggebenden von sorgfältig ausgewählten Auftragnehmenden ausgeführt werden. Datenbewegungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer stellen dabei keine Datenbekanntgaben im Sinne des IDAG dar. Das beauftragende öffentliche Organ bleibt in vollem Umfang verantwortlich für den Umgang mit seinen personenbezogenen Daten beim Dienstleister. Die betroffene Aufgabe oder Funktion verbleibt beim Auftraggeber, im Unterschied zur Funktionsübertragung, bei der die Auftragnehmenden eigenverantwortlich öffentliche Aufgaben erfüllen. Eine Funktionsübertragung erfordert eine gesetzliche Grundlage oder einen Beschluss des Regierungsrats gemäss § 9 Abs. 1 des Gesetzes vom 26. März 1985 über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Organisationsgesetz; SAR 153.100).

Datenverarbeitende Hilfsfunktionen im Sinn von § 18 IDAG müssen im Kern die Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten betreffen. Stellt die Bearbeitung von Personendaten nicht die Hauptpflicht der Auftragnehmenden dar, haben sich die Vereinbarung oder die Auflagen sinngemäss am Inhalt gemäss § 12a Abs. 1 VIDAG zu orientieren. Nimmt beispielsweise ein öffentliches Organ für einen grossen Postversand für die Verpackung des Materials einen externen Dienstleister in Anspruch, können die Auftragnehmenden Kenntnis von den Adressaten nehmen. Die Datenbearbeitung stellt aber nicht die Hauptpflicht dar. Trotzdem sind die Auftragnehmenden zur Verschwiegenheit zu verpflichten.

Soll eine Datenverarbeitung im Auftrag ausser Landes vergeben werden, ist zu prüfen, ob das Datenschutzrecht des betreffenden Landes die Datensicherheit und die Rechte der betroffenen Personen genügend gewährleisten kann. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) veröffentlicht eine Liste der Länder mit gleichwertigem Datenschutzniveau.

Eine Datenverarbeitung im Auftrag bedarf infolge des anzunehmenden Risikos in der Regel einer Datenschutz-Folgenabschätzung.

Die Rechte der Betroffenen, z. B. das Auskunfts- und Einsichtsrecht, sind dem öffentlichen Organ und nicht den beauftragten Dritten gegenüber geltend zu machen (§ 18 Abs. 2 Satz 2 IDAG). Nur das öffentliche Organ ist berechtigt, allfällig notwendige Verfügungen zu erlassen und zu prüfen, ob Gründe zur Verweigerung des Auskunfts- und Einsichtsrechts bestehen.

4.2 Forschung, Planung und Statistik (§ 19 IDAG)

Öffentliche Organe dürfen Personendaten für nicht personenbezogene Zwecke, insbesondere für Forschung, Planung und Statistik, bearbeiten oder an Dritte bekanntgeben, wenn besondere Rahmenbedingungen (vgl. § 19 Abs. 1 IDAG) eingehalten werden. Darunter fallen einerseits Bearbeitungsarten, bei denen nicht das einzelne Individuum, sondern die Eigenschaften der untersuchten Gesamtheit interessieren, wie typischerweise in der Statistik oder Verkehrs-, Bevölkerungs- oder sonstigen Planung. Aber auch Forschung, in welcher zwar Eigenschaften von einem oder einzelnen Individuen interessieren, nicht aber deren Identität, fällt beispielsweise darunter. Aus diesem Grund müssen die Personendaten anonymisiert werden, sobald es der Zweck erlaubt (§ 19 Abs. 1 lit. a IDAG).

Bei Datenbekanntgaben für nicht personenbezogene Zwecke, insbesondere für Forschung, Planung und Statistik kann eine Information der betroffenen Personen unterbleiben (§ 7a Abs. 1 Satz 1 VIDAG). Anderslautende gesetzliche Bestimmungen bleiben vorbehalten (§ 7 Abs. 1 Satz 2 VIDAG), z. B. im Rahmen des Humanforschungsgesetzes.

§ 19 IDAG ist nicht anwendbar auf die historische und genealogische Forschung, die eben gerade personenbezogen erfolgt (z. B. zur Erforschung des Lebens eines bekannten Politikers).

4.3 Videoüberwachung (§ 20 IDAG)

Öffentliche Organe dürfen öffentlich zugängliche Räume mit optisch-elektronischen Anlagen beobachten, sofern dies zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe oder zur Wahrnehmung eines Hausrechts erforderlich ist (z. B. Zutrittskontrolle und Einbruchsschutz), die zulässigen Überwachungsmaßnahmen nicht spezialgesetzlich abschliessend geregelt sind und

- keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass schutzwürdige Interessen der Betroffenen überwiegen (z. B. Videoüberwachung in öffentlichen Verkehrsmitteln unter ständiger Mitüberwachung des Fahrzeugführers);
- der Umstand, dass eine Videoüberwachung und Aufzeichnung erfolgt, erkennbar gemacht wird (z. B. mit einem entsprechenden Piktogramm, das gut sichtbar angebracht wird);
- die verantwortliche Behörde erkennbar gemacht wird (z. B. durch Angabe der verantwortlichen Behörde mit Telefonnummer auf einer Tafel);
- ein Überwachungsreglement erlassen wird, das die in § 11 VIDAG verlangten Angaben enthält und dieses der beauftragten Person für Öffentlichkeit und Datenschutz eingereicht wird;
- die optisch-elektronische Anlage so eingestellt wird, dass nur die absolut erforderlichen Daten erfasst werden (Erfassung nur des notwendigen Raums, angepasste Schärfe der Kameraeinstellung mit oder ohne Erkennbarkeit von Personen, „Verpixelung“ von Gesichtern mit oder ohne Auflösungsöglichkeit bei Bedarf etc.);
- die Daten nur für den vorgesehenen Zweck verwendet werden (Daten, die zur Verhütung von Straftaten gegen Leib und Leben an neuralgischen Stellen auf Schularealen nach Schulschluss aufgenommen werden, dürfen nicht zur Feststellung verwendet werden, ob Schüler gegen ein Rauchverbot verstossen);

- die Überwachung von der beauftragten Person für Öffentlichkeit und Datenschutz bewilligt wurde und allfällige Auflagen eingehalten werden.

Weitere Hinweise zur Videoüberwachung finden sich hier:

https://www.ag.ch/de/dvi/ueber_uns_dvi/organisation_dvi/generalsekretariat/beauftragte_fuer_oeffentlichkeit_und_datenschutz/videoueberwachung/videoueberwachung_1.jsp

4.4 Archivierung und Vernichtung von Personendaten (§ 21 IDAG)

Personendaten sind – unter Vorbehalt der Archivgesetzgebung – zu vernichten, wenn sie nicht mehr zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe oder zu Sicherheits- und Beweis Zwecken benötigt werden (§ 21 Abs. 1 und 2 IDAG).

Alle Dokumente im Zuständigkeitsbereich eines öffentlichen Organs, egal ob sie Personendaten enthalten oder nicht, sind gesammelt, geordnet und sicher aufzubewahren (§ 23 Abs. 1 IDAG). Das öffentliche Organ hat ein nachgeführtes Ordnungssystem zu den von ihm verwalteten Dokumenten zu führen (§ 23 Abs. 2 IDAG). Die Aufbewahrungsfristen sind festzulegen, soweit sie nicht bereits gesetzlich geregelt sind (§ 4 Abs. 3 VIDAG). Der Regierungsrat hat gestützt auf § 23 Abs. 3 IDAG Richtlinien zur Aktenführung und Archivierung zu erlassen.

Nach Ablauf der Aufbewahrungs- resp. Löschrufen sind Personendaten zu vernichten. Vorbehalten bleiben die Vorschriften über die Archivierung (§ 21 Abs. 2 IDAG). Werden Personendaten korrekt archiviert, entfällt die Vernichtungspflicht. Die Anbietepflicht ist in § 45 IDAG geregelt. Ohne Zustimmung des Staatsarchivs dürfen Dokumente, die unter die Anbietepflicht fallen, nicht vernichtet werden. Auch kommunale Archive trifft eine Anbietepflicht. Diese besteht jedoch nur, bevor Dokumente vernichtet werden (§ 45 Abs. 2 IDAG). Das Staatsarchiv bietet für Gemeinden eine unentgeltliche Archivberatung.

Beispiel:

Spätestens 12 Monate nach Veröffentlichung sind die Unterschriftenlisten einer Volksinitiative der Staatskanzlei einzureichen. Eingereichte Unterschriftenlisten werden nicht zurückgegeben und können nicht eingesehen werden. Sie sind nach rechtskräftiger Feststellung über das Zustandekommen der Initiative zu vernichten (§ 54 des Gesetzes vom 10. März 1992 über die politischen Rechte [GPR; SAR 131.100]).

5. Rechte der Betroffenen

5.1 Auskunfts- und Einsichtsrecht (§ 23 ff.)

5.1.1 Voraussetzungsloses Auskunfts- und Einsichtsrecht

Jede Person kann ohne Nachweis eines besonderen Interesses von der verantwortlichen Behörde Auskunft darüber verlangen, welche Personendaten diese über sie bearbeitet. Sie hat die Art der Personendaten, über die Auskunft erteilt werden soll, näher zu bezeichnen und sich über

ihre Identität auszuweisen (§§ 23 Abs. 1 und 24 Abs. 2 IDAG; vgl. [Muster 4 – Identitätsnachweis; Bevollmächtigung](#)).

Die verantwortliche Behörde muss der betroffenen Person gemäss § 24 Abs. 1 IDAG (vgl. [Muster 5 – Auskunftsgesuch; Gutheissung](#)) in allgemein verständlicher Form, in der Regel schriftlich, Folgendes mitteilen:

- a) alle über sie in der Personendatensammlung vorhandenen Personendaten,
- b) den Zweck und gegebenenfalls die Rechtsgrundlagen des Bearbeitens, die Kategorien der bearbeiteten Personendaten, die Aufbewahrungsdauer der Personendaten oder, falls dies nicht möglich ist, die Kriterien für die Festlegung dieser Dauer, die Herkunft der Personendaten und die Empfängerinnen und Empfänger der Personendaten,
- c) die Rechte der betroffenen Person.

Anstelle der Auskunft kann auf Verlangen der betroffenen Person oder aus sachlich gerechtfertigten Gründen Einsicht in die Personendaten gewährt werden (§ 23 Abs. 3 IDAG). Dies rechtfertigt sich vor allem dann, wenn damit ein erheblicher Aufwand für die Anfertigung von Kopien oder eine allfällige Anonymisierung (s. Ziffer III.5.1.2) erspart werden kann. Die Einsicht ist in der Regel während der Bürozeiten vor Ort zu gewähren (vgl. [Muster 6 – Einsichtsgesuch; Gutheissung](#)).

Für die Auskunft und Einsicht sind grundsätzlich keine Gebühren zu erheben (§ 40 Abs. 1 IDAG). Es gelten die gleichen Ausnahmen wie bei der Gewährung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten (vgl. Ziffer II.4.4).

Gesuche um Auskunft sind nach Möglichkeit innert 10 Tagen zu erledigen (§ 19 Abs. 1 VIDAG).

5.1.2 Einschränkungen des Auskunfts- und Einsichtsrecht

Auskunft und Einsicht dürfen aufgeschoben, eingeschränkt oder verweigert werden, soweit ein Gesetz oder überwiegende öffentliche oder private Interessen dies verlangen. Es gelten die Ausführungen zu den Einschränkungen des Zugangsrechts zu amtlichen Dokumenten (vgl. Ziffer II.3.4) analog. Besonders zu erwähnen ist die Einschränkung zur Schonung der betroffenen Person. Würde die Auskunft oder die Einsicht bei Personendaten aus dem medizinischen oder psychiatrischen Bereich die ersuchende Person zu stark belasten, kann sie einer Person ihres Vertrauens erteilt werden. Das Selbstbestimmungsrecht der betroffenen Person ist aber hoch zu gewichten. Verlangt sie es ausdrücklich, ist ihr umfassend Auskunft zu geben oder Einsicht zu gewähren, sofern kein Berufsgeheimnis entgegensteht (§ 25 Abs. 2 IDAG).

Der betroffenen Person ist eine beabsichtigte Einschränkung des Auskunfts- und Einsichtsrechts mitzuteilen und ihr das rechtliche Gehör zu gewähren. Bestehen Gründe für die Annahme, dass schutzwürdige Interessen Dritter betroffen sein könnten, ist auch diesen das rechtliche Gehör zu gewähren. Ergibt die Interessenabwägung, dass wegen schutzwürdiger Drittinteressen die Einsicht einzuschränken ist (z. B. wenn ein Informant bei Bekanntgabe seiner Identität ernsthaften Nachteilen ausgesetzt wäre), können bspw. Die betreffenden Passagen eingeschwärzt werden.

5.2 Berichtigungsanspruch

Hier kann auf die Ausführungen zur Korrektheit der Daten, Ziffer III.2.3 verwiesen werden.

5.3 Weitere Ansprüche

Stellt die betroffene Person – etwa aufgrund des gewährten Auskunftsrechts – fest, dass die Behörde widerrechtlich, d. h. unter Verletzung von datenschutzrechtlichen Grundsätzen, Personendaten über sie bearbeitet, stehen ihr jederzeit folgende datenschutzrechtliche Ansprüche zur Erhaltung oder Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes zur Verfügung:

- Präventiv oder bei andauernder Verletzung von Datenschutzvorschriften kann die betroffene Person verlangen, dass das öffentliche Organ das widerrechtliche Bearbeiten unterlässt, insbesondere, dass die widerrechtlich bearbeiteten Personendaten gelöscht werden (§ 28 Abs. 1 lit. a IDAG).
- Durch die widerrechtliche Bearbeitung, insbesondere die Bekanntgabe von unrichtigen Personendaten, kann der betroffenen Person auch Schaden entstanden sein. Ebenso droht ihr bei deren Weiterbearbeitung eine fortdauernde Persönlichkeitsverletzung. Deshalb kann die betroffene Person verlangen, dass die Folgen beseitigt werden, ihr etwa Schadenersatz wegen einer erlittenen Gewinneinbusse oder/und eine Genugtuung ausbezahlt wird (§ 28 Abs. 1 lit. b IDAG). Das Verfahren zur Geltendmachung finanzieller Schäden resp. Genugtuung richtet sich nach dem Haftungsgesetz (HG) vom 24. März 2009 (SAR 150.200).
- Die betroffene Person kann auch die Widerrechtlichkeit des Bearbeitens feststellen lassen (§ 28 Abs. 1 lit. c IDAG).
- Wenn sie ein schützenswertes Interesse geltend macht, kann sie schliesslich verlangen, dass der Entscheid des öffentlichen Organs bezüglich Unterlassung, Berichtigung, Feststellung der widerrechtlichen Bearbeitung oder Beseitigung der Folgen der widerrechtlichen Bearbeitung Dritten mitgeteilt oder veröffentlicht wird (§ 28 Abs. 1 lit. d IDAG), etwa in den Medien, die über den Fall berichtet haben.

Wenn die Behörde in Erwägung zieht, den geltend gemachten Ansprüchen keine Folge zu leisten, hat sie der gesuchstellenden Person das rechtliche Gehör (§ 36 IDAG) zu gewähren, worauf diese beim verantwortlichen öffentlichen Organ innert 30 Tagen nach Eingang der Mitteilung gemäss § 36 Abs. 1 oder 2 IDAG den Erlass einer anfechtbaren Verfügung verlangen kann (§ 38 Abs. 1 IDAG).

IV. Beauftragte Person für Öffentlichkeit und Datenschutz – Gemeinsame Bestimmungen

1. Organisation

Die beauftragte Person für Öffentlichkeit und Datenschutz wird auf die Dauer von 8 Jahren gewählt und darf Ihres Amtes nur enthoben werden, wenn sie oder er eine schwere Amtspflichtverletzung begangen hat oder die Voraussetzungen für die Erfüllung der Aufgaben nicht mehr erfüllt. Die Beauftragte für Öffentlichkeit und Datenschutz (ÖDB) erfüllt ihre Aufgaben unabhängig.

Administrativ ist sie dem Departement Volkswirtschaft und Inneres angegliedert (§ 15 Abs. 2 VIDAG). Sie darf keine mit den Aufgaben ihres Amtes nicht zu vereinbarenden entgeltlichen oder unentgeltlichen Tätigkeiten ausüben.

2. Aufgaben

2.1 Überwachung und Durchsetzung

Die ÖDB überwacht die Anwendung der Vorschriften über das Öffentlichkeitsprinzip und den Datenschutz (§ 31 Abs. 1 lit. a IDAG). Sie hat von Amtes wegen (von sich aus) oder auf Anzeige hin Kontrollen vorzunehmen (§ 32 Abs. 1 IDAG).

Die ÖDB klärt den Sachverhalt von Amtes wegen ab. Sie hat das Recht, jederzeit bei den verantwortlichen öffentlichen Organen, bei ihren Beauftragten sowie bei Empfängerinnen und Empfängern von Personendaten, ungeachtet einer allfälligen Geheimhaltungspflicht, Auskünfte einzuholen, Akten und Dokumente herauszuverlangen und sich Datenbearbeitungen vorführen zu lassen. Die verantwortlichen öffentlichen Organe und Dritte sind zur Mitwirkung verpflichtet.

2.1.1 Empfehlungen und Verfügungen

Stellt die ÖDB fest, dass Vorschriften über das Öffentlichkeitsprinzip oder den Datenschutz verletzt werden, kann sie dem verantwortlichen öffentlichen Organ eine Empfehlung abgeben. Diesfalls hat das öffentliche Organ innert 30 Tagen zu erklären, ob es diese annimmt (§ 9 Abs. 3 VIDAG). Lehnt es die Befolgung ab, kann die ÖDB eine Verfügung erlassen (z. B. ein widerrechtliches Datenbearbeiten einstellen zu lassen oder eine widerrechtliche Datenbekanntgabe zu untersagen). Sie ist mit Beschwerde durch das öffentliche Organ anfechtbar. Die ÖDB ist ihrerseits befugt, den Entscheid der Beschwerdeinstanz (Regierungsrat) mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht anzufechten.

Falls schutzwürdige Interessen offensichtlich gefährdet oder verletzt werden, hat die ÖDB die Befugnis, vorsorglich eine Datenbearbeitung zu untersagen. Die Beschwerde gegen die vorsorgliche Verfügung hat keine aufschiebende Wirkung (§ 32 Abs. 3^{bis} IDAG).

2.1.2 Behördenbeschwerde

Beschwerde gegen einen Entscheid der Verwaltung kann u. a. jede Behörde erheben, die durch Bundesrecht oder kantonales Recht zur Beschwerde befugt ist (§ 42 lit. b VRPG). Mit der Behördenbeschwerde wird beabsichtigt, einen richtigen und einheitlichen Gesetzesvollzug durchzusetzen und die Kollision sich widerstreitender öffentlicher Interessen aufzulösen (Botschaft zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 14. Februar 2017 [07.27], S. 55). Damit die ÖDB ihre Aufgaben wahrnehmen kann, wird ihr in § 21 Abs. 3 Satz 2 VIDAG die Beschwerdelegitimation gegen Entscheide der öffentlichen Organe verliehen. Dabei geht es hauptsächlich um Entscheide über Ansprüche gemäss den §§ 5, 23 und 28 IDAG. Sie sind der beauftragten Person für Öffentlichkeit und Datenschutz zuzustellen, soweit sie nicht ohnehin Partei ist. Sie ist zur Erhebung von Verwaltungs- und von Verwaltungsgerichtsbeschwerden befugt.

2.1.3 Koordination

Gesuchstellende müssen ihre Ansprüche nach IDAG bei der verantwortlichen Behörde geltend machen (§ 35 IDAG). Entspricht die Behörde dem Gesuch nicht, so hat sie eine begründete Verfügung mit Rechtsmittelbelehrung zu erlassen (§ 30 IDAG). Bei dieser Konstellation können widersprüchliche Verfügungen durch das öffentliche Organ und die ÖDB nicht ausgeschlossen werden. Stellte eine Person ein Gesuch um Einsicht in amtliche Dokumente und erlässt die Behörde eine abweisende Verfügung, kann die betroffene Person Verwaltungsbeschwerde und / oder eine Anzeige bei der ÖDB erheben. Sofern die Voraussetzungen gemäss § 32 Abs. 3 und 4 IDAG gegeben sind, könnte dies zum Erlass einer Verfügung durch die ÖDB führen, die der Verfügung des verantwortlichen Organs oder dem Entscheid der Rechtsmittelinstanz widerspricht. Das Verfahren beim öffentlichen Organ und bei der ÖDB werden daher in § 21 Abs. 4 VIDAG koordiniert.

2.2 Beratung und Vermittlung

Die ÖDB berät die Behörden bei der Anwendung der Vorschriften über das Öffentlichkeitsprinzip und den Datenschutz, erteilt Privaten Auskunft über ihre Rechte (§ 31 Abs. 1 lit. b IDAG) und vermittelt zwischen Behörden und Privaten (§ 31 Abs. 1 lit. d IDAG).

2.3 Stellungnahmen zu rechtsetzenden Erlassen und Massnahmen

Die ÖDB muss Stellung nehmen zu Entwürfen von rechtsetzenden Erlassen und Massnahmen, die für das Öffentlichkeitsprinzip und den Datenschutz von Bedeutung sind (§ 31 Abs. 1 lit. c IDAG). Die öffentlichen Organe müssen vor dem Erlass von Gesetzen, Verordnungen, Richtlinien, Reglementen oder Weisungen im Anwendungsbereich des IDAG die Stellungnahme der beauftragten Person für Öffentlichkeit und Datenschutz einholen (§ 21 Abs. 2 VIDAG).

Im Gegenzug hat die ÖDB die Stellungnahme des Departements Finanzen und Ressourcen einzuholen, wenn sich Fragen zur Informatiksicherheit oder andere die Informatik betreffende Fragen stellen (§ 21 Abs. 1 VIDAG). Dies ist vor allem im Zusammenhang mit Datenschutz-Folgenabschätzungen gemäss § 6 VIDAG von Bedeutung.

2.4 Interkantonale und internationale Zusammenarbeit

Die ÖDB arbeitet zur Erfüllung ihrer Kontrollaufgaben mit den Datenschutzbehörden der anderen Kantone, des Bundes und des Auslandes zusammen. Letzteres ist vor allem im Zusammenhang mit dem Schengener Übereinkommen von Bedeutung, da Bund und Kantone im Gegenzug für den Anschluss an das Schengener Informationssystem (SIS) sich gegenüber der EU über die Qualität und Ernsthaftigkeit ihrer Kontrolltätigkeit ausweisen müssen.