

Regierungsratsbeschluss

vom 3. November 2025

Nr. 2025/1809
KR.Nr. K 0182/2025 (STK)

**Kleine Anfrage Andrea Meppiel (SVP, Hofstetten): Umsetzung des Auftrags
A 0147/2021 «Auftrag Rémy Wyssmann (SVP, Kriegstetten): Verschleppung von Zugangsgesuchen verhindern» (03.09.2025)
Stellungnahme des Regierungsrates**

1. Vorstosstext

Am 11.05.2022 hat der Kantonsrat einstimmig beschlossen, den Auftrag A 0147/2021 «Auftrag Rémy Wyssmann (SVP, Kriegstetten): Verschleppung von Zugangsgesuchen verhindern» für erheblich zu erklären.

Der Auftragstext verlangt, § 35 InfoDG neu mit einem Absatz 3 wie folgt zu ergänzen: Erfolgt innert einer Frist von 40 Tagen keine verbindliche Stellungnahme im Sinne einer Gutheissung, Einschränkung, Aufschiebung oder Abweisung des Zugangsgesuchs, gilt der Zugangsanspruch als anerkannt.

Mit dieser neuen gesetzlichen Grundlage soll die Verschleppung von Zugangsgesuchen seitens kommunaler und kantonaler Behörden verhindert werden.

Schon heute gibt es aber kommunale Behörden, die Gesuche bewusst verschleppen und/oder sich ohne eigene Abwägungen auf eine Empfehlung der Datenschutzbeauftragten im Rahmen einer Schlichtungsverhandlung verlassen.

Aus Informationen von Gesuchstellenden ist erkennbar, dass es bereits heute Monate dauert, bis es zu einer Schlichtungsverhandlung kommt.

Auch der Tätigkeitsbericht der Datenschutzbeauftragten 2024 zeigt auf, dass die Zahl der Schlichtungsverhandlungen jährlich steigt. Es ist zu erwarten, dass diese gesetzliche Änderung die Überlastung bei der Datenschutzbeauftragten noch verstärken wird.

Nebst den Arbeiten rund um das Öffentlichkeitsprinzip hat die Datenschutzbeauftragte zudem gemäss Gesetz auch einen Kontrollauftrag: Sie überwacht die Einhaltung der Vorschriften über den Datenschutz sowie den Zugang zu amtlichen Dokumenten und schreitet aufsichtsrechtlich ein, wenn Verletzungen festgestellt werden. Aufgrund knapper personeller Ressourcen konnten im Jahr 2024 jedoch lediglich zwei Kontrollen durchgeführt werden. Auch im Bereich der Schulungen war die Tätigkeit eingeschränkt, es konnten nur zwei Angebote realisiert werden.

Angesichts dieser bevorstehenden Gesetzesänderung stellen sich mir folgende Fragen:

1. Welche Massnahmen kann der Kantonsrat ergreifen, um die Datenschutzbeauftragte und das Amt für Gemeinden vor einer Überlastung durch Anfragen seitens der Gemeinden zu schützen?
2. Könnten Anreize geschaffen werden, so dass sich kommunale und kantonale Behörden die 40 Tage Frist nicht so einfach aussitzen und sich auf eine Schlichtung abstützen können? Welche Anreize oder Sanktionen für fehlerhafte Behörden wären hier denkbar?
3. Gibt es oft die Situation, dass kommunale oder kantonale Behörden auf die Empfehlungen der Datenschutzbeauftragten warten, anstatt Probleme eigenständig und bilateral zu lösen?
4. Wie geht die Datenschutzbeauftragte mit solchen Situationen um?
5. Welche Möglichkeiten hat die Datenschutzbeauftragte, wenn kommunale oder kantonale Behörden wiederholt auf eine Empfehlung warten, anstatt eigenständig zu entscheiden?
6. Wie oft kam es vor, dass kommunale oder kantonale Behörden Dokumente herausgeben mussten und hierfür ein Schlichtungsverfahren nötig war?

7. In wie vielen Fällen werden kommunale oder kantonale Behörden bei Schlichtungen von Anwälten begleitet, und handelt es sich dabei ausschliesslich um komplexe Verfahren?
8. In wie vielen Fällen musste im Jahr 2024 für kommunale oder kantonale Behörden eine Empfehlung ausgesprochen werden?
9. Hätten diese Fälle auch bilateral gelöst werden können und damit auf eine Schlichtungsverhandlung verzichtet werden können?
10. Lassen sich Häufungen von Schlichtungsverhandlungen und Empfehlungen für bestimmte Behörden feststellen?
11. Wie oft kommt es vor, dass kommunale oder kantonale Behörden Dokumente zu stark schwärzen und die Datenschutzbeauftragte dann Entschwärzungen vornehmen muss? Können allgemeine Empfehlungen zur Handhabung von Schwärzungen an kommunale oder kantonale Behörden formuliert werden?
12. Was rät die Datenschutzbeauftragte den Behörden generell im Umgang mit Gesuchen um Herausgabe von Dokumenten?
13. Welche Arten von Kontrollen wurden 2024 durchgeführt und welche Kontrollbereiche konnten aufgrund der knappen Ressourcen nicht abgedeckt werden? Welche Massnahmen werden ergriffen, um dem Kontrollauftrag künftig nachzukommen?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Es ist vorgesehen, dass der Auftrag A 0147/2021 «Auftrag Rémy Wyssmann (SVP, Kriegstetten): Verschleppung von Zugangsgesuchen verhindern» im Rahmen der Teilrevision des Informations- und Datenschutzgesetzes (InfoDG) umgesetzt wird. Bereits heute sind die Behörden verpflichtet, Zugangsgesuche so rasch als möglich zu erledigen. Die Behörden sind an den Grundsatz von Treu und Glauben gebunden (Art. 5 Abs. 2 Kantonsverfassung) und tragen die Verantwortung für den rechtsstaatlichen Ablauf des Verfahrens um Zugang zu amtlichen Dokumenten (vgl. dazu Urteil BVGer A-3215/2020 vom 7. Dezember 2020, E. 7.4.6). Der Grundsatz von Treu und Glauben verlangt, dass die Behörden Zugangsgesuche zeitnah erledigen und die dafür erforderlichen Abklärungen und Interessenabwägungen selbständig und sorgfältig vornehmen.

In § 32 Abs. 1 Bst. a InfoDG ist vorgesehen, dass die Beauftragte für Information und Datenschutz (Beauftragte) auch die Anwendung der Vorschriften über den Zugang zu amtlichen Dokumenten überwacht. Es ist geplant, diese Überprüfungscompetenz im Rahmen der Teilrevision des InfoDG – in Angleichung an die Bestimmungen auf Bundesebene – aus dem Gesetz zu streichen, da der Beauftragten im Bereich des Öffentlichkeitsprinzips keine Aufsichtsmittel zur Verfügung stehen. Aufsichtsmittel sind im InfoDG – gleich wie auf Bundesebene – ausschliesslich für den Datenschutzbereich vorgesehen. Das InfoDG sieht aber – ebenfalls gleich, wie dies auf Bundesebene geregelt ist – vor, dass eine zugangsgesuchstellende Person bei der Beauftragten ein Schlichtungsverfahren beantragen kann, wenn sie von der zuständigen Behörde die verlangten Informationen nicht oder nicht vollständig erhält. Die Beauftragte erlässt eine Empfehlung, wenn im Schlichtungsverfahren keine Einigung erzielt wird.

Die Beantwortung der Fragen 3 bis 13 erfolgte direkt durch die Beauftragte für Information und Datenschutz.

3.2 Zu Frage 1:

Welche Massnahmen kann der Kantonsrat ergreifen, um die Datenschutzbeauftragte und das Amt für Gemeinden vor einer Überlastung durch Anfragen seitens der Gemeinden zu schützen?

Sowohl das Amt für Gemeinden wie auch die Beauftragte beraten die Gemeinden in der Anwendung der gesetzlichen Vorgaben. Stellen diese Behörden fest, dass sie von einzelnen Behörden sehr häufig um Rat angefragt werden, ergreift sowohl das Amt für Gemeinden wie auch die Beauftragte Massnahmen, wie beispielsweise eine spezifische Ausbildung der Ansprechpersonen oder eine «Kanalisierung» der Anfragen. Im Übrigen führen sowohl das Amt für Gemeinden wie auch die Beauftragte regelmässig Schulungen durch.

Massnahmen, welche der Kantonsrat ergreifen könnte, drängen sich zurzeit nicht auf. Es besteht insbesondere kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

3.3 Zu Frage 2:

Könnten Anreize geschaffen werden, so dass sich kommunale und kantonale Behörden die 40 Tage Frist nicht so einfach aussitzen und sich auf eine Schlichtung abstützen können? Welche Anreize oder Sanktionen für fehlbare Behörden wären hier denkbar?

Die Behörden müssen die Verfassung, die Gesetze und den verfassungsrechtlichen Grundsatz von Treu und Glauben einhalten und müssen deshalb Zugangsgesuche zeitnah erledigen und die dafür erforderlichen Abklärungen und Interessenabwägungen selbständig und sorgfältig vornehmen. Diesbezüglich müssen weder Anreize noch Sanktionen geschaffen werden.

3.4 Zu Frage 3:

Gibt es oft die Situation, dass kommunale oder kantonale Behörden auf die Empfehlungen der Datenschutzbeauftragten warten, anstatt Probleme eigenständig und bilateral zu lösen?

Es gibt keine objektiven Kriterien, um ein solches Verhalten feststellen zu können. Ein solches Verhalten würde aber klar dem Grundsatz von Treu und Glauben widersprechen.

3.5 Zu Frage 4:

Wie geht die Datenschutzbeauftragte mit solchen Situationen um?

Die Beauftragte geht grundsätzlich davon aus, dass sich die Behörden an den Grundsatz von Treu und Glauben halten.

3.6 Zu Frage 5:

Welche Möglichkeiten hat die Datenschutzbeauftragte, wenn kommunale oder kantonale Behörden wiederholt auf eine Empfehlung warten, anstatt eigenständig zu entscheiden?

Es gibt keine objektiven Kriterien, um ein solches Verhalten feststellen zu können. Selbst wenn dies möglich wäre, stünden der Beauftragten keine aufsichtsrechtlichen Mittel zur Verfügung.

3.7 Zu Frage 6:

Wie oft kam es vor, dass kommunale oder kantonale Behörden Dokumente herausgeben mussten und hierfür ein Schlichtungsverfahren nötig war?

Die Beauftragte konnte in der Vergangenheit im Rahmen der Schlichtungsverfahren oft eine Einigung erzielen. Eine Einigung ist in der Regel nur dann möglich, wenn die zugangsgesuchstellende Person die von ihr gewünschten Informationen oder zumindest einen wichtigen Teil davon erhält oder die Behörde der zugangsgesuchstellenden Person verständlich und glaubhaft erklären kann, welche Gründe gegen die Veröffentlichung sprechen. Falls sich die Parteien nicht oder nur teilweise einigen, erlässt die Beauftragte eine Empfehlung. Seit 2018 publiziert die Beauftragte alle Empfehlungen auf ihrer Homepage. Aus dieser Auflistung geht hervor, dass in 15 Fällen empfohlen wurde, die verlangten Dokumente - teilweise mit Einschwäzungen - bekannt zu geben und nur in einem Verfahren geraten wurde, die verlangten Dokumente nicht bekannt zu geben.

3.8 Zu Frage 7:

In wie vielen Fällen werden kommunale oder kantonale Behörden bei Schlichtungen von Anwälten begleitet, und handelt es sich dabei ausschliesslich um komplexe Verfahren?

In der Vergangenheit kam dies nur vereinzelt vor. Im laufenden Kalenderjahr haben zwei Behörden im Rahmen der Schlichtungsverfahren einen Rechtsvertreter beigezogen. Die Verfahren, bei welchen die Behörde einen Rechtsvertreter beigezogen haben, unterscheiden sich in Bezug auf die Komplexität nicht wesentlich von anderen Fällen.

3.9 Zu Frage 8:

In wie vielen Fällen musste im Jahr 2024 für kommunale oder kantonale Behörden eine Empfehlung ausgesprochen werden?

Die Beauftragte hat 2024 zwei Empfehlungen ausgesprochen (vgl. Tätigkeitsbericht 2024 Ziff. 4). Acht Schlichtungsverfahren waren Ende 2024 noch pendent. Davon waren bei vier Verfahren die Schlichtungsbemühungen abgeschlossen und die Empfehlung noch ausstehend.

3.10 Zu Frage 9:

Hätten diese Fälle auch bilateral gelöst werden können und damit auf eine Schlichtungsverhandlung verzichtet werden können?

Es gibt keine objektiven Kriterien, wie dies festgestellt werden könnte. Seit 2018 sind alle Empfehlungen der Beauftragten auf ihrer Homepage publiziert. Dies ermöglicht es den Leserinnen und Lesern, sich ein subjektives Bild zu machen.

3.11 Zu Frage 10:

Lassen sich Häufungen von Schlichtungsverhandlungen und Empfehlungen für bestimmte Behörden feststellen?

Es kann vorkommen, dass der Dialog zwischen einer zugangsgesuchstellenden Person oder einer Gruppe von zugangsgesuchstellenden Personen und einer Behörde oder mehreren Behörden zunehmend schwieriger wird. In diesen Fällen häufen sich oft sowohl die Zahl der gestellten Zugangsgesuche wie auch die Zahl der abgelehnten Zugangsgesuche ohne detaillierte Begründung und es kommt häufiger zu Schlichtungsverfahren.

Seit 2018 musste die Beauftragte gegenüber folgenden Behörden mehrere Empfehlungen aussprechen: Regierungsrat (drei Empfehlungen), Staatskanzlei (zwei Empfehlungen), Solothurner Spitäler AG (zwei Empfehlungen).

3.12 Zu Frage 11:

Wie oft kommt es vor, dass kommunale oder kantonale Behörden Dokumente zu stark schwärzen und die Datenschutzbeauftragte dann Entschwärzungen vornehmen muss? Können allgemeine Empfehlungen zur Handhabung von Schwärzungen an kommunale oder kantonale Behörden formuliert werden?

Bei den seit 2018 publizierten Empfehlungen war bei einem Schlichtungsverfahren der Umfang der Einschwärzung Gegenstand der Verhandlung. In den anderen Fällen hatten die Behörden den Zugang nicht eingeschränkt, sondern ihn gänzlich verweigert.

Die Behörde darf ein Dokument nur im Umfang einschwärzen, wie dies aufgrund eines Gesetzes oder schützenswerter privater oder wichtiger öffentlicher Interessen erforderlich ist. Die Behörde muss in jedem Einzelfall sorgfältig prüfen, ob und in welchem Umfang ein Dokument eingeschwärzt oder der Zugang zeitlich aufgeschoben werden muss. Die Beauftragte berät und unterstützt die Behörden in der Anwendung der Vorgaben über den Zugang zu amtlichen Dokumenten (§ 32 Abs. 1 Bst. b. InfoDG). Sie bietet im jährlichen Ausbildungsangebot der kantonalen Verwaltung eine Schulung an und führt bei Behörden auf deren Wunsch adressatenkonforme Schulungen durch. Zudem berät sie Behörden im Einzelfall bei der Erledigung von Zugangsgesuchen, indem sie die allgemeinen Grundsätze in Erinnerung ruft und auf die im Einzelfall relevante Literatur und Rechtsprechung verweist. Die im Einzelfall erforderliche Interessenabwägung überlässt sie im Rahmen der Beratung den zuständigen Behörden.

3.13 Zu Frage 12:

Was rät die Datenschutzbeauftragte den Behörden generell im Umgang mit Gesuchen um Herausgabe von Dokumenten?

Bei umfangreichen oder unklaren Zugangsgesuchen rät die Beauftragte den Behörden, mit der zugangsgesuchstellenden Person Kontakt aufzunehmen und genauer abzuklären, welche konkreten Informationen gefordert werden. Nachdem geklärt wurde, welche konkreten Informationen verlangt sind, rät sie den Behörden, das Zugangsgesuch zeitnah gemäss den gesetzlichen Bestimmungen und unter Einhaltung des Grundsatzes von Treu und Glauben zu erledigen.

3.14 Zu Frage 13:

Welche Arten von Kontrollen wurden 2024 durchgeführt und welche Kontrollbereiche konnten aufgrund der knappen Ressourcen nicht abgedeckt werden? Welche Massnahmen werden ergriffen, um dem Kontrollauftrag künftig nachzukommen?

Die Beauftragte kontrollierte die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben bei der Aufbewahrung der physischen Psychiatrieakten im Staatsarchiv und führte die jährliche Datenschutz-Kontrolle beim kantonalen Nachrichtendienst durch (Tätigkeitsbericht 2024 Ziff. 5). Die Zahl der durchgeführten Kontrollen entsprach nicht der im Globalbudget 2022 – 2024 vorgesehenen Zielsetzung (vorgesehen waren 5 Kontrollen, vgl. Tätigkeitsbericht 2024 Ziff. 10.3). Die Beauftragte setzte 2025 die Prioritäten neu und verzichtete auf gewisse Prüfhandlungen im Bereich der Vorabkontrollen, um etwas mehr Ressourcen für Kontrollen einsetzen zu können. Aufgrund der ungenügenden Ressourcen-Situation verzichtet die Beauftragte zurzeit darauf, die Gemeinden und weitere Behörden darauf aufmerksam zu machen, dass sie ihr gewisse Projekte zur Vorabkontrolle einreichen müssen. Aktuell gibt es bei der Beauftragten zudem Rückstände bei der Erledigung der Schlichtungsgesuche, insbesondere beim Erlass der Empfehlungen. Die

Beauftragte wies im Tätigkeitsbericht 2024 darauf hin, dass die aktuell vorhandenen Ressourcen nicht ausreichen, um den gesetzlichen Auftrag hinreichend zu erfüllen. Sie hat im Globalbudget 2026 – 2028 zusätzliche Ressourcen beantragt.



Yves Derendinger
Staatsschreiber

Verteiler

Staatskanzlei (kein Papierversand)
Beauftragte für Information und Datenschutz
Parlamentsdienste (elektronische Publikation an KR)