

**Beauftragter für Information und Datenschutz
Amt für Justiz**

*Amthaus 2
4502 Solothurn*

lic. iur. Daniel Schmid
*Telefon 032 627 26 82
Telefax 032 627 22 17*

An den Regierungsrat

*Unser Zeichen
881.83 / 2003*

5. November 2003

Ansichtsaussäusserung über die Informationsrechte des Regierungsrates

1. Ausgangslage

Am 13.08.2003 hatte der kantonale Informations- und Datenschutzbeauftragte (IDSB) eine Aussprache mit der Fiko. Die Fiko wollte unter anderem wissen, welche Informationsrechte der Regierungsrat habe (z.B. Einsicht in eine Liste mit den Steuerausständen von Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung).

Eine Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des damaligen Chefs des Amtes für Justiz, Dr. Klaus Reinhardt, empfahl dem Regierungsrat in ihrem Bericht vom 30.03.1999, dass der Regierungsrat jeweils von der kantonalen Finanzkontrolle nur von einer anonymisierten Ausstandsliste Kenntnis nehme. Der Regierungsrat hat diese Empfehlungen meines Wissens zustimmend zur Kenntnis genommen.

Am 13.08.2003 äusserte sich der IDSB gegenüber der Fiko im wesentlichen zu dieser Frage wie folgt: Auf Grund seiner obersten Aufsichts- und Leitungsfunktion und seiner Aufsichtstätigkeit über die Verwaltung könne der Regierungsrat benötigte Auskünfte verlangen, Akteneinsicht nehmen oder Akten herausverlangen (Art. 77 ff. der Kantonsverfassung, KV, BGS 111.1 und Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, RVOG, BGS 122.111). Somit habe er auch das Recht, in regelmässigen Zeitabständen (z.B. 1 - 2 mal jährlich) Kenntnis von einer nicht anonymisierten Liste über die Steuerausstände Mitarbeitender der kantonalen Verwaltung zu nehmen.

Der IDSB hat seine Ausführungen gegenüber der Fiko noch einmal eingehender geprüft. Da seinerzeit die Arbeitsgruppe Reinhardt ihre Empfehlungen dem Regierungsrat abgab, erachtet es der IDSB als sachgerecht, wenn wiederum der Regierungsrat direkt von dieser detaillierter begründeten Ansichtsaussäusserung¹ Kenntnis nimmt. Ziel ist eine Diskussion im Regierungsrat über diese Ansichtsaussäusserung und im Falle einer Zustimmung, eine Gutheissung der Anträge des IDSB.

¹ Der IDSB hat keine Aufsicht über den Regierungsrat, § 32 Abs. 1 Bst. a InfoDG. Die vorliegende Ansichtsaussäusserung versteht er daher als Beratung und Unterstützung des Regierungsrates zu einer grundlegenden datenschutzrechtlichen Frage, § 32 Abs. 1 Bst. b InfoDG.

2. Allgemeine datenschutzrechtliche Grundsätze

Gemäss §§ 15 und 16 des Informations- und Datenschutzgesetzes (InfoDG, BGS 114.1) dürfen kantonale Behörden – dazu gehört auch der Regierungsrat – Personendaten nur bearbeiten, wenn die folgenden allgemeinen datenschutzrechtlichen Grundsätze beachtet werden: Rechtsgrundlage, Zweckbindung, Verhältnismässigkeit.

3. Informationsrechte des Regierungsrates

Gewisse Steuerdaten – Name und Vorname des betroffenen Staatsangestellten, Funktion, Dienststelle, Steuerausstand (Betrag) – sind keine besonders schützenswerten Personendaten (§ 6 Abs. 2 und 3 InfoDG).

Zu prüfen ist, ob das **kantonale Steueramt**² und/oder die **kantonale Finanzkontrolle** diese Personendaten dem Regierungsrat auf Verlangen bekanntgeben müssen. Dies setzt voraus, dass eine solche Bekanntgabe auf einer Rechtsgrundlage beruht, zur Erfüllung eines Zweckes, also einer Aufgabe des Regierungsrates erfolgt und verhältnismässig ist.

Vorweg ist festzuhalten, dass eine Bekanntgabe von Steuerdaten an andere Behörden – auch zu einem anderen als dem ursprünglichen Beschaffungszweck – rechtmässig ist, wenn die schriftliche Einwilligung der betroffenen Person vorliegt (§ 5 Abs. 1 der Steuerverordnung Nr. 7, BGS 614.159.07, §§ 15 Abs. 1 Bst. d, 16 Abs. 2 und 21 Abs. 1 InfoDG).

² Im Bericht der Arbeitsgruppe Reinhardt wurde die Frage geprüft, ob die kantonale Finanzkontrolle dem Regierungsrat eine personenbezogene Steuerausstandsliste aushändigen dürfe. Bejaht wurde, dass Organe der Finanzkontrolle Einblick in Veranlagungs- und Bezugs-Akten auch von Staatsangestellten verlangen dürften. Massnahmen der Personalpolitik gehörten aber nicht zum Aufgabenbereich der Finanzkontrolle. Die Weitergabe der erhobenen Steuer-daten durch die kantonale Finanzkontrolle an den Regierungsrat sei aus datenschutzrechtlicher Sicht unverhältnismässig, weil der Regierungsrat lediglich Angaben über das Verhalten von staatlichen Behörden zur Ausübung seiner leitenden Tätigkeit benötige. Hingegen könne die von der Finanzkontrolle erstellte Liste in anonymisierter Form Anstoss zu aufsichtsrechtlichen Massnahmen geben, ob Amtsstellen (Einschätzungsabteilungen der Steuerverwaltung, Betreibungsämter) korrekt gehandelt hätten. Diese Schlussfolgerung basiert auf einem anderen Verständnis der Leitungs- und Aufsichtsfunktion des Regierungsrates, als es der IDSB in dieser Ansichtsäusserung vertritt.

Unbestritten ist von der Fiko und vom IDSB, dass für die Fiko eine anonymisierte Liste grundsätzlich genügt. Soweit notwendig, kann die Fiko aber im Einzelfall auf Grund einer Interessenabwägung im Rahmen ihrer finanzpolitischen Oberaufsicht personenbezogene Steuerdaten anfordern.

Ferner teilt der IDSB die Ansicht der Arbeitsgruppe Reinhardt, dass im Bewerbungsverfahren Informationen über Beamte oder Angestellte, die ein besonderes Sicherheitsrisiko darstellen könnten (z.B. Betreibungsregisterauszug, Strafregisterauszug) nur auf Grund einer Rechtsgrundlage gemäss § 15 InfoDG beschafft werden dürfen. Deshalb erübrigen sich bezüglich Fiko und Datenbeschaffung im Bewerbungsverfahren weitere Ausführungen.

Dürfen nun aber auch gegen den Willen der betroffenen Person deren Steuerausstände dem Regierungsrat – auch zu einem anderen als dem ursprünglichen Beschaffungszweck – bekanntgegeben werden? Eine Auskunft ist zulässig, soweit hierfür eine gesetzliche Grundlage im Bundesrecht oder im kantonalen Recht gegeben ist (§ 128 Abs. 2 des kantonalen Steuergesetzes, BGS 614.11, §§ 15 Abs. 1 Bst. b, 16 Abs. 2 und 21 Abs. 1 InfoDG). Zum Zuge kommen zunächst spezialgesetzliche Grundlagen.

Der Regierungsrat wird in § 5 der Steuerverordnung Nr. 7 nicht als Behörde mit einem Auskunfts- und Einsichtsrecht in Steuerakten oder Steuerdaten erwähnt. Hingegen ist er gemäss **§ 128 Abs. 3 des kantonalen Steuergesetzes** auch befugt, **in Einzelfällen Verwaltungsbehörden und Gerichten Steuerakten zu öffnen** oder Steuerfunktionäre zur Auskunft gegenüber Verwaltungsbehörden und Gerichten zu ermächtigen, soweit **ein öffentliches Interesse** besteht. Verwaltungsbehörden und Gerichte können auch Fälle bezüglich Staatsangestellter führen. Stellen sie beim Regierungsrat ein Einsichtsgesuch in Steuerakten, muss der **Regierungsrat volle Einsicht in die Steuerakten eines Staatsangestellten** haben, um gemäss § 128 Abs. 3 des kantonalen Steuergesetzes entscheiden zu können, ob ein öffentliches Interesse gegen die Einsichtnahme spricht oder nicht. Die Bekanntgabe nicht nur der in der Steuerausstandsliste angeführten Daten ist im Rahmen dieser Bestimmung rechtmässig, zweckgebunden und verhältnismässig. Das Steuergeheimnis steht dem also nicht entgegen.

Volle Einsicht in die Steuerakten ist dem Regierungsrat im **Einzelfall** ebenfalls zu gewähren, wenn er als zuständige Disziplinarbehörde darüber entscheidet, ob gegen einen kantonalen Staatsangestellten, gegen welchen **etwa** der **Verdacht der Korruption** besteht, ein **Disziplinarverfahren** eröffnet werden soll und falls ja, wenn er das Disziplinarverfahren führt (**§§ 22 und 24 Bst. b des Verantwortlichkeitsgesetzes**, BGS 124.21). Auch hier liegt eine gesetzliche Ausnahme vom Steuergeheimnis vor.

Hat der Regierungsrat nun aber auch **in den übrigen Fällen** eine gesetzliche Grundlage, vom kantonalen Steueramt oder der kantonalen Finanzkontrolle Auskünfte, Kopien aus den Steuerakten über Staatsangestellte mit Steuerausständen zu erhalten oder Einsicht in deren Steuerakten zu nehmen? Grundsätzlich ja, weil eine gesetzliche Grundlage besteht.

Das **kantonale Steueramt** ist in der **Zentralverwaltung**, konkret im Finanzdepartement angesiedelt (§ 9 und Anhang der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung, RVOV, BGS 122.112). **§ 26 Abs. 3** des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (**RVOG**, BGS 122.111) räumt dem Regierungsrat betreffend der **mittelbaren Verwaltung** folgende Informationsrechte ein: ***„Der Regierungsrat beaufsichtigt die Arbeit der Leitungs- und Aufsichtsorgane der mittelbaren Verwaltung. Er ist befugt, Auskunft zu verlangen, in Geschäfte Einsicht zu nehmen und Akten heraus zu verlangen.“*** Nach der ratio legis muss dies auch für die Zentralverwaltung, also das kantonale Steueramt gelten, da der Regierungsrat dort erst recht die oberste Leitung und Funktion hat (Art. 77 und 81 der Kantonsverfassung, KV, BGS 111.1, §§ 13 Abs. 1 Bst. c RVOG). Eine Beschränkung eines grundsätzlichen Informationsrechtes im Sinne dieser Bestimmung auf die mittelbare Verwaltung macht keinen Sinn. Information ist die Voraussetzung dafür, dass der Regierungsrat überhaupt seine Leitungs- und Aufsichtsfunktion wahrnehmen kann. Leitungsfunktion übernimmt der Regierungsrat, indem er etwa Personal anstellt, das heisst er ist die oberste Personal- und Anstellungsbehörde (§ 19 Abs. 2 und 3 des Staatspersonalgesetzes, BGS 126.1). Gemäss herrschender Lehre erfolgt "leiten"

und "beaufsichtigen" sowohl vorausschauend als auch nachträglich.³ Bezüglich des Personals bedeutet dies, dass der Regierungsrat zumindest über die Staatsangestellten informiert sein muss, die abstrakt, also potentiell ein höheres Risiko für **Korruption** darstellen können als die überwiegende Mehrheit der kantonalen Staatsangestellten. Er trägt letztendlich die Verantwortung dafür, dass solche "potentielle Risikopersonen" rechtzeitig erkannt werden. Hohe Steuer-ausstände deuten darauf hin, dass ein Staatsangestellter auch sonst, also nicht nur im Bereich der Steuern, hohe Schulden hat. Sachlich ist daher nicht geboten, dass dem Regierungsrat etwa vom Betreibungsamt eine Liste mit den betriebenen Staatsangestellten und ein Auszug aus deren Betreibungsregister übergeben wird. Auf Grund von Steuerdaten kann der Regierungsrat der Korruption mit geeigneten Massnahmen personalrechtlicher oder aufsichtsrechtlicher Art vorbeugen und so für den Kanton Solothurn das Risiko eines finanziellen und immateriellen Schadens zumindest erheblich einschränken (z.B. mittels Selbsteintrittsrecht eine Vereinbarung von Abschlagszahlungen erwirken, den Mitarbeitenden in eine andere Funktion versetzen etc.). **Für diesen Leitungs- und Aufsichtszweck hat der Regierungsrat daher grundsätzlich gegenüber dem kantonalen Steueramt ein Informationsrecht, das sich auf Art. 77 und 81 KV sowie die vorgenannten Bestimmungen der RVOG und RVOV abstützt.**

Dieses grundsätzliche Informationsrecht hat der Regierungsrat auch gegenüber jeder anderen Behörde im Sinne des RVOG, soweit er diese (administrativ) leitet und beaufsichtigt. Insbesondere kann er grundsätzlich auch Steuerdaten von der kantonalen Finanzkontrolle verlangen.

Dieses grundsätzliche Informationsrecht kann der Regierungsrat allerdings nur unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips beanspruchen. Zu prüfen ist, ob er vom kantonalen Steueramt oder der kantonalen Finanzkontrolle eine personenbezogene Steuerausstandsliste unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit verlangen darf oder nicht.

Das Informationsrecht umfasst folgende Daten: Name, Vorname, Funktion, Dienststelle, Steuerausstand (Betrag). Diese Daten sind geeignet, damit der Regierungsrat seine geschilderte vorausschauende Leitungs- und Aufsichtsfunktion wahrnehmen kann.

Der Verhältnismässigkeit, insbesondere dem Prinzip der Datensparsamkeit, wird in dem Sinne Rechnung getragen, als nämlich die Liste nur die Staatsangestellten mit Steuerausständen aufführt. Nicht in die Liste aufgenommen wird also die überwiegende Mehrheit des Staatspersonals, welche keine Steuerausstände aufweist.

Zudem beschränken sich die Daten über die in der Liste angeführten betroffenen Personen auf das Allernotwendigste. So erhält der Regierungsrat mit diesen Angaben allein noch keinen umfassenden Einblick in die Steuerakten dieser betroffenen Personen, sondern einzig über den Betrag der Steuerschuld. Der Regierungsrat kann dann im Rahmen seiner Funktion als oberster Personalherr und Aufsicht weitere detailliertere Auskünfte vom kantonalen Steueramt über die Personen mit hohen Steuerausständen verlangen oder entsprechend die Steuerakten einsehen respektive Kopien davon erhalten. Im Steuereossier kann er auch einen aktuellen Betreibungsregisterauszug konsultieren, der Aufschluss über die anderen Schulden des Staatsangestellten gibt. Er kann somit seine Leitungs- und Aufsichtstätigkeit auf die "krassen Fälle" beschränken.

³ Giovanni Biaggini, in: Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, St. Gallen 2002, N. 15 ff. zu Art. 178, S. 1782 ff. und N. 12 ff. zu Art. 187, S. 1878 ff.

Eine Anonymisierung der Steuerausstandsliste, wie sie die Arbeitsgruppe Reinhardt empfahl, hat m.E. zur Folge, dass der Regierungsrat weit mehr Steuerakten einsehen respektive detailliertere Auskünfte darüber verlangen müsste, als bei der personenbezogenen Liste (z.B. Daniel Schmid, Steuerausstand Fr. 10'000.--, demgegenüber wenig aussagekräftig ist: 20 Staatsangestellte mit einem Steuerausstand von Fr. 10'000.--). Die Auffassung, die Bezahlung einer Steuerschuld sei eine reine Privatsache eines Staatsangestellten, teile ich nicht. Denn dann müsste man konsequenterweise dem Regierungsrat ein Auskunfts- und Einsichtsrecht in Steuerakten von Staatsangestellten im Rahmen seiner Leitungs- und Aufsichtsfunktion verwehren, um zu verhindern, dass er doch noch unter dem Vorwand "Aufsicht" zu seinen "Daten" kommt. Damit würde aber die Aufsicht auf Personen, die nicht bei der kantonalen Verwaltung arbeiten, eingeschränkt, was ein Verstoss gegen die Rechtsgleichheit wäre. Im weiteren wurde der zentrale personalrechtliche Aspekt der "potentiellen Korruptionsgefahr" im Bericht nicht angeführt respektive geprüft (siehe obige Ausführungen zum Aspekt "Korruption"). Seit dem 01.01.2000, also nach dem Bericht Reinhardt, sind neue Korruptionsstraftatbestände des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0) in Kraft (Art. 322ter - 322octies StGB). Zudem führt der Bund gegenwärtig auch eine Vernehmlassung bezüglich des Beitrittes der Schweiz zum Strafrechts-Übereinkommen und zum Zusatzprotokoll des Europarates gegen die Korruption sowie einer Änderung des StGB und des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb durch. Vermehrte Korruptionsfälle in der Verwaltung führten zur Aufnahme der angeführten Bestimmungen im StGB. Dass eine erwiesene Korruption im Einzelfall nicht nur strafrechtliche, sondern auch personalrechtliche Konsequenzen haben kann, muss nicht weiter erläutert werden. Der Aspekt der "Korruption" hat somit heute strafrechtlich wie personalrechtlich eine wesentlich wichtigere Bedeutung als noch vor einigen Jahren. Die personenbezogene Liste ist daher ein präventives und mildes Hilfsmittel, das den Regierungsrat bei seiner Leitungsaufgabe im Personalbereich aber auch im Aufsichtsbereich wesentlich unterstützt.

Die Bekanntgabe der angeführten Personendaten an den Regierungsrat ist daher m.E. notwendig. Es genügt allerdings für die Erfüllung der Leitungs- und Aufsichtsaufgabe, wenn die angeführte personenbezogene Liste lediglich 1 - 2 mal jährlich dem Regierungsrat vorgelegt wird, dies deshalb, weil wohl nur in den seltensten Fällen die (hohen) Steuerausstände in kürzerer Zeit getilgt sein werden. Zu berücksichtigen ist zudem, dass der Regierungsrat selber unter dem Amtsgeheimnis steht und daher die Daten vertraulich behandeln wird. **Die 1 - 2 mal jährlich erfolgende Bekanntgabe der in der Liste angeführten Personendaten ist deshalb verhältnismässig.**

4. Schlussfolgerungen

- Soweit in der Spezialgesetzgebung Bestimmungen fehlen oder keine schriftliche Einwilligung der betroffenen Person vorliegt, stützen sich die Informationsrechte des Regierungsrates gegenüber der Verwaltung zum Zweck der Ausübung seiner Leitungs- und Aufsichtsfunktion im Personalbereich (Korruption, personalrechtliche Massnahmen) sowie der Aufsichtsfunktion gegenüber den Dienststellen der kantonalen Verwaltung (Selbsteintrittsrecht, Vereinbarung von Abschlagszahlungen etc.) auf Art. 77 und 81 KV in Verbindung mit §§ 13 und 26 Abs. 3 RVOG. Er beachtet dabei aber in jedem Einzelfall zusätzlich das Verhältnismässigkeitsprinzip.
- Die Bekanntgabe einer Liste mit folgenden Personendaten ist gestützt auf die vorgenannten Bestimmungen rechtmässig, zweckgebunden und verhältnismässig: Name, Vorname, Funktion, Dienststelle, Steuerausstände (Betrag). Der Regierungsrat kann diese Liste sowohl vom kantonalen Steueramt als auch von der kantonalen Finanzkontrolle 1 - 2 mal jährlich verlangen.

5. Anträge

- **Der Regierungsrat nimmt von dieser Ansichtsäusserung zustimmend Kenntnis.**
- **Der Regierungsrat beauftragt den kantonalen Informations- und Datenschutzbeauftragten, Daniel Schmid, die Dienststellen in geeigneter Weise über seinen Beschluss zu informieren.**

Für allfällige Fragen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

**Der Informations- und
Datenschutzbeauftragte**

Daniel Schmid