

# **Datenschutz und Öffentlichkeitsprinzip im Bereich der Pensionskasse Kanton Solothurn**

## **Analyse und Empfehlungen zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht**

Zertifikatsarbeit eingereicht der Universität Bern  
im Rahmen des Certificate of Advanced Studies in Public Administration (CeMaP)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Andreas Lienhard**  
Kompetenzzentrum für Public Management  
Schanzeneckstrasse 1  
CH-3001 Bern

Verfasser: **Jürg Studer**  
aus Ersigen (Bern)  
Oeschstrasse 3, 3424 Niederösch

Solothurn, 28. November 2017

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Lehrgangs «Management und Politik öffentlicher Institutionen» (CeMaP) der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichte Arbeit liegt beim Autor.

## Vorwort

Der Datenschutz und das Öffentlichkeitsprinzip stellen wesentliche Pfeiler unserer demokratischen Staatsidee dar. Die Teilnahme des Bürgers am staatlichen Handeln ist Voraussetzung für das Funktionieren des Rechtsstaates. Der Bürger kann diese aktive Rolle innerhalb des Staates nur wahrnehmen, wenn er über gewisse Informationen verfügt, die es ihm ermöglichen, die entsprechenden Schlüsse zu ziehen. Dabei sind nicht nur die Verwaltungen im engeren Sinn sondern auch die selbständigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften gefordert, die Einsichts- und Auskunftsrechte zu gewähren.

In der beruflichen Vorsorge wurden die kantonalen öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen in den letzten Jahren verselbständigt und teilweise mit beachtlichen Mitteln ausfinanziert. Damit wurde dem Willen des Bundesgesetzgebers nachgekommen. Die Loslösung von der Zentralverwaltung in die Unabhängigkeit betraf namentlich die Bereiche Personelles, Aufsicht und Haftung. Kaum ein Thema waren dagegen der Datenschutz und das Öffentlichkeitsprinzip. Weder die Finanzkommission des Kantons Solothurn noch der Regierungsrat beschäftigten sich weitergehend mit diesen Aspekten. Einzig die Pensionskasse Kanton Solothurn (PKSO) und der Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) brachten im Rahmen der Vernehmlassung zur Gesetzesvorlage «Verselbständigung der PKSO» vor, ein ausdrücklicher Vorbehalt zugunsten des Bundesrechts im kantonalen Informations- und Datenschutzgesetz vom 21. Februar 2001 (InfoDG; BGS 114.1) wäre hilfreich, zumal im InfoDG eine Öffentlichkeit suggeriert würde, die das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (BVG; SR 831.40) nicht zulasse.

Die Bedeutung des Datenschutzes und des Öffentlichkeitsprinzips hat für die Vorsorgeeinrichtungen in den letzten Jahren wesentlich zugenommen. Die Nichteinhaltung der Vorschriften kann seitens einer Vorsorgeeinrichtung gegenüber der Öffentlichkeit und den Destinatären ein ernsthaftes Vertrauensproblem verursachen. Angesichts dieser Ausgangslage drängt es sich auf, die Anwendung der Geltungsbereiche und ausgewählte Themen in den zwei Gebieten näher zu untersuchen.

Für die kritische Reflexion meiner Arbeit danke ich bestens meinem Betreuer, Prof. Dr. Andreas Lienhard. Ein grosser Dank geht an Regierungsrat Roland Heim und an meine Vorgesetzte, Departementssekretärin Heidi Pauli, welche meine Weiterbildung und meine Zertifikatsarbeit erst ermöglicht haben. Schliesslich danke ich herzlich meiner Frau Sabine Studer, die mir als konstruktive Partnerin zur Seite steht und mich stets sehr gut unterstützt.

## Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit entstand als Zertifikatsarbeit im Rahmen des «Certificate of Advanced Studies in Public Administration (CeMaP)» des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern. Sie hat das Ziel aufzuzeigen, in welchem Spannungsfeld sich die PKSO bezüglich Datenschutz und Öffentlichkeitsprinzip bewegt und erläutert das Zusammenspiel des kantonalen Rechts und Bundesrechts.

Nach einer Einleitung werden im zweiten Kapitel Gegenstand und Zweck des Datenschutzes und des Öffentlichkeitsprinzips beschrieben und diesbezügliche Konflikte sowie der gesetzgeberische Lösungsansatz zwischen den zwei diametralen Interessen behandelt. Die Frage der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen ist Bestandteil vom dritten Kapitel und verdeutlicht, dass der Bund weder für den Datenschutz noch für das Öffentlichkeitsprinzip eine umfassende Verfassungskompetenz innehat, vielmehr stützt er sich betreffend die berufliche Vorsorge auf die Sachkompetenzen in der Verfassung und seine Organisationsautonomie.

Das vierte Kapitel fokussiert sich auf die PKSO. Es widmet sich dem föderalistisch geprägten Datenschutzsystem und dem Öffentlichkeitsprinzip, indem es den Geltungsbereich der Gesetze, die rechtlichen Grundlagen der Datenbearbeitung, den Umfang der Informationspflicht, die Bedeutung von Spezialgesetzen und die institutionellen Aspekte erläutert. Die Analyse der einzelnen Anwendungsbereiche zeigt eine aussergewöhnliche Zweiteilung der PKSO auf: Bezüglich Datenschutz fällt die PKSO unter das Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG; SR 235.1), im Öffentlichkeitsprinzip dagegen unter das kantonale InfoDG. Aufgrund dessen Zweiteilung ist bei einem Verdacht der Verletzung von Datenschutzvorschriften der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) zuständig und der Verfahrensweg richtet sich nach der Bundesgesetzgebung. Hingegen verbleibt die Kompetenz hinsichtlich des Öffentlichkeitsprinzips auf Stufe Kanton und der oder die kantonale Beauftragte für Information und Datenschutz ist berechtigt, allfällige Empfehlungen abzugeben. Die PKSO unterliegt folglich der amtlichen Information der Bevölkerung nach InfoDG, diese stärkt das Vertrauen in die Vorsorgeeinrichtung und verbessert nachhaltig das Image der PKSO.

In fünften Kapitel werden die Fazite gezogen und dem Regierungsrat des Kantons Solothurn Handlungsempfehlungen zur Änderung des InfoDG und als Vertreter oder Vertreterin der Verwaltungskommission der PKSO abgegeben.

Die Zweiteilung der Geltungsbereiche verlangt nach einer Präzisierung des Anwendungsbereiches im InfoDG. Zudem wird die laufende Totalrevision des DSG im InfoDG eine Stärkung der Unabhängigkeit der oder des kantonalen Beauftragten für Information und Datenschutz nach sich ziehen. Schliesslich wird der Vertreter oder die Vertreterin des Regierungsrates in der Verwaltungskommission darauf aufmerksam gemacht, dass die strategischen Organe der PKSO keine Kenntnisse von individuellen Daten von Versicherten erhalten dürfen und die PKSO entsprechende organisatorische Vorkehrungen zu treffen hat. Die Gefahr einer Verletzung von Datenschutzvorschriften kann so vermieden werden.

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	III
Zusammenfassung .....	IV
Inhaltsverzeichnis .....	VI
Abbildungsverzeichnis .....	VIII
Abkürzungsverzeichnis .....	IX
1. Einleitung .....	1
1.1. Ausgangslage .....	1
1.2. Zielsetzung.....	2
1.3. Aufbau und Methodik.....	2
2. Grundsatz der Freiheit gegen Geheimhaltung von Informationen .....	3
2.1. Datenschutz: Geheimhaltung von Informationen .....	3
2.2. Öffentlichkeitsprinzip: Freiheit von Informationen.....	3
2.3. Spannungsverhältnis und Interessenabwägung.....	4
3. Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen bezüglich Öffentlichkeitsprinzip und Datenschutz .....	5
3.1. Zuständigkeit Bund im Datenschutz.....	5
3.2. Zuständigkeit Bund im Öffentlichkeitsprinzip .....	6
3.3. Zuständigkeit der Kantone mit Blick auf das Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Solothurn .....	7
4. Ausgewählte Aspekte des Datenschutzes und des Öffentlichkeitsprinzips.....	8
4.1. Das rechtliche Umfeld der Pensionskasse Kanton Solothurn.....	8
4.2. Die Anwendung der Geltungsbereiche .....	9
4.2.1. Datenschutz .....	9
4.2.2. Öffentlichkeitsprinzip.....	10
4.3. Der Umfang der Informationspflicht .....	12
4.4. Rechtliche Grundlagen für die Datenbearbeitung und die Bedeutung von Spezialgesetzen .....	13
4.5. Die Einsicht in individuelle Daten von Destinatären durch das paritätische Organ..	15
4.6. Institutionelle Aspekte und Rechtsschutz .....	16
4.6.1. Grundlagen .....	16
4.6.2. Datenschutz .....	18
4.6.3. Öffentlichkeitsprinzip.....	22
5. Fazite und Empfehlungen an den Regierungsrat .....	24
5.1. Fazite.....	24
5.2. Empfehlungen.....	25

---

Literaturverzeichnis .....	XI
Rechtsquellen und Materialien .....	XIII
Selbständigkeitserklärung.....	XV
Über den Autor .....	XV

**Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1:	Verfahrensweg Auskunft Datensammlung
Abbildung 2:	Verfahrensweg Verletzung Datenschutzvorschriften
Abbildung 3:	Verfahrensweg Verletzung Datenschutzvorschriften gemäss Entwurf Totalrevision DSG
Abbildung 4:	Verfahrensweg Öffentlichkeitsprinzip



## Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (Brüssel)
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Parlament
BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (SR 172.110)
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BGÖ	Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz; SR 152.3)
BGS	Bereinigte Gesetzessammlung des Kantons Solothurn
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BVerfGE	Entscheidungen des deutschen Bundesverfassungsgerichts
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (SR 831.40)
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
Bst.	Buchstabe
DNA	Desoxyribonukleinsäure (Erbanlage)
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (SR 235.1)
E.	Erwägung in BGE
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
E-DSG	Entwurf des Bundesgesetzes über die Totalrevision des Bundesge- setzes über den Datenschutz und die Änderung weiterer Erlasse (noch nicht im BBl veröffentlicht)
E-SEV 108	Entwurf des Übereinkommens zum Schutze des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten des Europarates
EG	Europäische Gemeinschaft
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101)
et. al.	et. alii = und weitere
EU	Europäische Union
ff.	und folgende Seiten
FZG	Bundesgesetz über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Freizügigkeitsgesetz; SR 831.42)
GG	Gemeindengesetz vom 16. Februar 1992 (BGS 131.1)

---

InfoDG	Informations- und Datenschutzgesetz vom 21. Februar 2001 (BGS 114.1)
KV SO	Verfassung des Kantons Solothurn (BGS 111.1)
m.E.	meines Erachtens
N	Randnote
OrG	Organisations- und Geschäftsreglement der Pensionskasse Kanton Solothurn vom 23. November 2015
PKG	Gesetz über die Pensionskasse Kanton Solothurn (BGS 126.581)
PKSO	Pensionskasse Kanton Solothurn
POA	Personal- und Organisationsausschuss der Pensionskasse Kanton Solothurn
RRB	Regierungsratsbeschluss des Kantons Solothurn
S.	Seite(n)
SEV	Sammlung der Europaratsverträge
SQS	Schweizerische Vereinigung für Qualitäts- und Management-System
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
VSEG	Verband Solothurner Einwohnergemeinden
VwVG	Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Verwaltungsverfahrensgesetz; SR 172.021)
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert

## **1. Einleitung**

### **1.1. Ausgangslage**

Die PKSO ist eine selbständig öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons Solothurn. Mit einer Teilrevision des BVG verlangte der Bundesgesetzgeber, dass die öffentlich-rechtlichen Pensionskassen verselbständigt und entpolitisiert werden. Das Stimmvolk des Kantons Solothurn hat am 28. September 2014 der Ausfinanzierung der PKSO und damit auch der vom Bundesgesetzgeber verlangten Selbständigkeit der PKSO im Grundsatz zugestimmt. Mit Erlass des Gesetzes über die Pensionskasse Kanton Solothurn vom 28. September 2014 (PKG, BGS 126.581) per 1. Januar 2015 wurde ein Teil der hierfür notwendigen kantonalen Rechtsgrundlagen geschaffen.

Um die vom Bundesgesetzgeber verlangte Autonomie der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt PKSO gegenüber dem Kanton Solothurn zu klären, entschloss sich die PKSO, in Zusammenarbeit mit dem Kanton verschiedene Rechtsgutachten in Auftrag zu geben. Die Gutachten beurteilten namentlich die Bereiche Personelles, Aufsicht und Haftung. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Gesetzesvorlage „Verselbständigung der Pensionskasse Kanton Solothurn“ wurde von verschiedener Seite vorgebracht, das kantonale InfoDG gehe mutmasslich weiter als das BVG, da es insbesondere die Information der Bevölkerung und den Schutz von Personendaten vor Missbrauch regle. Widersprüche zum BVG, namentlich im Bereich der amtlichen Information, seien voraussehbar, da eine „Öffentlichkeit“ suggeriert werde, welche das BVG nicht zulasse. Die Vernehmlasser beantragten deshalb die PKSO aus dem Geltungsbereich des InfoDG auszunehmen oder zumindest einen ausdrücklichen Vorbehalt zugunsten des BVG in das kantonale Gesetz aufzunehmen. Mit Beschluss des Kantonsrates des Kantons Solothurn vom 9. Mai 2017 wurde die Anpassung der kantonalen Gesetze in den Bereichen Haftung, Personelles und Aufsicht einstimmig angenommen. Das Thema Datenschutz wurde vom Regierungsrat hingegen keiner vertieften Prüfung unterzogen und von der zuständigen Finanzkommission ebenfalls nicht behandelt. Gälte die spärliche Beschäftigung in der Lehre und die wenig vorhandene Rechtsprechung als Gradmesser, könnte der Eindruck entstehen, die Datenschutzbestimmungen hätten für die Praxis der beruflichen Vorsorge kaum Bedeutung. In Wirklichkeit nehmen die Bereiche Datenschutz und Öffentlichkeitsprinzip für die PKSO seit der Verselbständigung einen immer höheren Stellenwert ein. Die Erwartungen der Destinatäre sind gestiegen und auch die Medien haben nach der Ausfinanzierung der PKSO mit öffentlichen Geldern von über einer Milliarde Franken ein wachsames Auge auf die PKSO geworfen. Die Nichteinhaltung von Datenschutzvorschriften kann für eine Vorsorgeeinrichtung in der Öffentlichkeit, bei Arbeitgebern und Versicherten einen nicht zu unterschätzenden Reputationsschaden hervorrufen. Der Erfolg der PKSO ist auch massgebend mit der Einhaltung der relevanten Datenschutznormen verbunden und stellt ein grundlegendes Qualitätsmerkmal dar. Diese Zertifikatsarbeit nimmt sich der in der Vernehmlassung aufgeworfenen Problematik an.

## 1.2. Zielsetzung

Die Zertifikatsarbeit soll aufzeigen, in welchem Spannungsfeld sich die Pensionskasse Kanton Solothurn (PKSO) bezüglich Datenschutz und Öffentlichkeitsprinzip bewegt und das Zusammenspiel von Bundesrecht und kantonalem Recht analysieren und erläutern. Folgende Fragen stehen im Fokus:

- Wie sieht die Kompetenzverteilung zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht im Datenschutz und Öffentlichkeitsprinzip im Bereich der PKSO aus?
- Welche kantonalen oder Bundesgesetze kommen zur Anwendung und in welchen Bereichen verdrängt das Bundesrecht kantonales Recht?
- Welches sind die rechtlichen Grundlagen der Datenbearbeitung für eine Vorsorgeeinrichtung der zweiten Säule und wie funktioniert das Zusammenspiel mit dem BVG als Spezialgesetz?
- Was beinhaltet die Informationspflicht einer Vorsorgeeinrichtung nach dem Öffentlichkeitsprinzip und wo liegen die Grenzen der Behördenpflicht?
- Inwieweit ist das paritätische Organ befugt, Einsicht in individuelle Daten von Destinatären zu erhalten?
- Welche Behörden sind bei einer Vorsorgeeinrichtung der zweiten Säule im Datenschutz und dem Öffentlichkeitsprinzip betreffend Aufsicht und Rechtsschutz zuständig und wie geht ein Destinatär oder Medienschaffender vor, um Auskunft zu erhalten?

Im Kontext der Arbeit steht die Sicht des Regierungsrates und somit auch als Vertreter des Kantons in der Verwaltungskommission. Nicht Gegenstand der Arbeit ist hingegen, das von der PKSO verwendete Datenschutzmanagementsystem GoodPriv@cy, welches ein von der Schweizerischen Vereinigung für Qualitäts- und Management-System (SQS) abgegebenes Zertifikat darstellt und einzig den Umgang mit vorhandenen Daten pflegt. Ebenso wenig ist Ziel der Arbeit, Anweisungen oder Empfehlungen an die Organe der PKSO – mit Ausnahme des Vertreters oder Vertreterin des Regierungsrates – vorzulegen. Im Blickfeld stehen der Kanton und die Klärung der rechtlichen Grundlagen gegenüber der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt PKSO.

## 1.3. Aufbau und Methodik

Inhaltlich setzt sich die Zertifikatsarbeit mit einem Teilbereich der rechtswissenschaftlichen Problematik Datenschutz und Öffentlichkeitsprinzip einer kantonalen Pensionskasse auseinander. Damit das zu lösende Problem analysiert und systematisch durchdacht werden kann, sind

in einem ersten Schritt die Themenbereiche Datenschutz und Öffentlichkeitsprinzip anhand von ein bis zwei Standardwerken zu vertiefen. Die eingehende Sammlung von einschlägigem Material sowie die Lektüre von Rechtsquellen, Literatur, Gerichtsfällen und Praxis bilden die Grundlage für diese Arbeit.

## **2. Grundsatz der Freiheit gegen Geheimhaltung von Informationen**

### **2.1. Datenschutz: Geheimhaltung von Informationen**

Der Datenhunger von Unternehmen wie Google, Banken oder dem Staat steigt seit Jahren und die elektronische Erfassung, Speicherung und Weiterverbreitung von Daten war noch nie so einfach. Der Zugang zu Daten bedeutet in aller Regel einen Zuwachs an Macht und Kontrolle, verbunden mit einem wirtschaftlichen Vorteil (Belser et. al., 2011, S. 25). Dabei ist der Einzelne nicht unbeteiligt, hinterlässt er im täglichen Leben im Datensystem zumeist eine Menge an Informationen zur eigenen Person. Die Sammlung und der Umgang mit Daten kann sich für den Einzelnen jedoch nachteilig und verletzend auswirken, sowie den Persönlichkeits- und Grundrechtsschutz tangieren (Bundesrat, Botschaft DSG, 1988, S. 416).

Das zunehmende Verlangen nach Daten von Unternehmen und dem Staat führt zu einem wachsenden Bedürfnis des Einzelnen nach Datenschutz. In diesem Umfeld verfolgt der Datenschutz das Ziel, dass Individuen und Unternehmen ein Recht auf Nicht-Information beziehungsweise der Geheimhaltung von Informationen haben; sie sollen nach eigenem Ermessen bestimmen können, welche Informationsinhalte an Drittpersonen beziehungsweise an die Öffentlichkeit gelangen sollen. Dieser Grundgedanke wurde vom deutschen Bundesverfassungsgericht schon 1983 in einem wegweisenden Urteil mit dem Schutz der Würde der Menschen und im Sinne der Selbstgestaltung als «Recht auf informationelle Selbstbestimmung» anerkannt (BVerfGE 65 vom 15. Dezember 1983, S. 41ff., erster Leitsatz).

Der Datenschutz bezweckt folglich mit einer partiellen Nicht-information den Schutz der Persönlichkeit und der Grundrechte von Personen, über welche Daten bearbeitet werden (Weber, 2010, S. 7; Art. 1 DSG).

### **2.2. Öffentlichkeitsprinzip: Freiheit von Informationen**

Das Öffentlichkeitsprinzip stellt die Kehrseite der Medaille des Datenschutzes dar. Es bezweckt mittels Zugang zu amtlichen Dokumenten und der Information der Öffentlichkeit, die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung zu fördern (Art. 1 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 [BGÖ; SR 152.3]).

Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips auf Stufe Bund und zahlreichen Kantonen bewirkte einen Transparenzschub in der Verwaltung und zu einem Systemwechsel vom Grundsatz der Geheimhaltung zum Öffentlichkeitsprinzip hin (Blechta in: Maurer-Lambrou & Blechta, 2014, S. 688). Jede Person hat seither in den Schranken des geltenden Rechts einen durchsetzbaren Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten.

Die Grundlage des Öffentlichkeitsprinzips bilden die Demokratie- und Kontrollfunktion, welche als wesentliche Bestandteile einer demokratischen Staatsordnung gelten. Der Kanton, häufig auch als Demokratie oder Republik bezeichnet, stellt vereinfacht eine «res publica», eine öffentliche Sache, dar (Seiler, 1992, S. 432). Der Staat gehört nach diesem Verständnis dem Volk und nicht etwa der Verwaltung. Die Verwaltung hat dem Bürger zu dienen, sie hat die Pflicht zur aktiven amtlichen Information der Bevölkerung über amtliche Angelegenheiten von allgemeinem Interesse und zur passiven Gewährung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten (Schnyder, 2002, S. 157). Fließen die Informationen, kann der Einzelne aktiv an der staatlichen Tätigkeit teilnehmen (Schnyder, 2002, S. 136).

Die Kontrollfunktion verfolgt das Ziel, aufgrund der erlangten Informationen, eine gewisse Kontrolle der Behörden- und Verwaltungstätigkeit durch den Bürger zu ermöglichen. Öffentlichkeit ist in diesem Sinne eine Form der Machtteilung und Machtbegrenzung. Denn Wissen ist Macht und Geheimhaltung ist eine Form der Machtausübung. Unter die Kontrollfunktion fällt auch die Öffentlichkeit in der Justiz, die dem Zweck einer fairen Entscheidungsfindung dient (Seiler, 1992, S. 424; Schnyder, 2002, S. 136).

### **2.3. Spannungsverhältnis und Interessenabwägung**

Der Datenschutz und das Öffentlichkeitsprinzip sind beide grundrechtlich verwurzelt (zu den Rechtsgrundlagen siehe hierzu nachfolgend Ziff. 3) und verfolgen entgegengesetzte Ziele. Der Datenschutz bezweckt, die Grundrechte und die Persönlichkeit von Personen zu schützen, über die Daten bearbeitet werden (Art. 1 DSG), wogegen das Öffentlichkeitsprinzip mit dem Zugang zu amtlichen Dokumenten und der Information der Öffentlichkeit die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung fördern will (Art. 1 BGÖ). Ein Spannungsverhältnis ist beim Zugang zu Personendaten gegeben, wenn das Interesse an Öffentlichkeit dem Grundrecht auf Datenschutz entgegensteht. Der Widerspruch ergibt sich aus dem Interesse der Öffentlichkeit an möglichst umfassender Transparenz des staatlichen Verhaltens zum Anspruch Einzelner, in Bezug auf die eigenen Personendaten selber bestimmen zu können, wem die Daten zu welchem Zweck zur Verfügung gestellt werden. Dieser Interessenkonflikt wird auf Verfassungsebene nicht gelöst, der Gesetzgeber hat vielmehr den Versuch unternommen, das DSG und das BGÖ aufeinander abzustimmen und dem Gesetzesanwender aufzuzeigen, wie bei der Interessenabwägung vorzugehen ist (Belser et. al., 2011, S. 405). Sind Personendaten betroffen, so wiederholen Art. 7 BGÖ oder § 13 InfoDG mit den Einschränkungs Voraussetzungen des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit, was Art. 36 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) ohnehin vorgibt. Die Interessenabwägung führt dazu, dass ein Gesuch auf Zugang zu

einem amtlichen Dokument nur dann aus Gründen des Privatsphärenschutzes abgelehnt wird, wenn die Verwaltung aufgrund einer Interessenabwägung zum Schluss kommt, dass das private Interesse an der Geheimhaltung stärker zu gewichten ist, als das öffentliche Interesse am Zugang (Belser et. al., 2011, S. 457). Das Bundesgericht stützt sich bei der Frage, welche Einschränkungen des Anspruchs auf Datenschutz der Einzelne im Interesse der Information hinzunehmen hat, ebenfalls auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit (BGE 127 II 481).

Das BGÖ befasst sich in Art. 9 mit dem Titel «Schutz von Personendaten» mit dem Konflikt zwischen dem Datenschutz und dem Öffentlichkeitsprinzip. Konflikte sollen nach Abs. 1 vermieden werden, indem amtliche Dokumente mit Personendaten nach Möglichkeit anonymisiert werden, damit entfällt der Personenbezug der Daten und der Zugang zu einem Dokument wirft keine datenschutzrechtlichen Fragen mehr auf. Ist eine Anonymisierung nicht möglich, so stehen sich die Interessen des Datenschutzes und des Öffentlichkeitsprinzips entgegen und Art. 9 Abs. 2 BGÖ ist als Kollisionsnorm anwendbar. Zugangsgesuche, die sich auf nicht anonymisierte Personendaten beziehen, richten sich nach Art. 19 DSG. Das InfoDG löst den Interessenkonflikt für den Kanton auf gleiche Weise und verweist in § 14 InfoDG ebenfalls auf den datenschutzrechtlichen Teil des InfoDG. Der Interessen- und Zielkonflikt im InfoDG und DSG wird folglich durch einen Vorbehalt zugunsten der Datenschutzgesetzgebung gelöst (Belser et.al., 2011, S. 499f.).

### **3. Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen bezüglich Öffentlichkeitsprinzip und Datenschutz**

#### **3.1. Zuständigkeit Bund im Datenschutz**

Die Bundesverfassung kennt keine Bestimmung, die dem Bund eine umfassende Kompetenz zum Erlass von Datenschutzvorschriften zuweist (Bundesrat, Botschaft DSG, 1988, S. 424; Belser et. al., 2011, S. 298). Es ist dem Bundesgesetzgeber nicht gestattet, eine Regelung auf Bundesebene zu schaffen, die das Bearbeiten von Daten durch Private und Behörden auf allen Staatsebenen erfassen würde. Zwar verankert die Bundesverfassung in Art. 13 Abs. 2 BV explizit ein Recht auf Schutz vor Datenmissbrauch, doch vermögen Grundrechte allein keine Sachkompetenz des Bundes zu begründen (Bundesrat, Botschaft DSG, 1988, S. 424, Belser et. al., 2011, S. 298). Der Grundrechtskatalog in der Bundesverfassung geht der subsidiären Generalkompetenz zugunsten der Kantone nach Art. 3 BV nicht vor (Schweizer, in: Ehrenzeller et. al., 2014, N 3 zu Art. 3 BV). Das verfassungsmässige Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 13 Abs. 2 BV und Art. 8 Ziff. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK; SR 0.101) (zum Begriff siehe auch BGE 129 I 232 E. 4.3.1 S. 245) verleiht dem Bund folglich keine Sachkompetenz (Bundesrat, Botschaft DSG, 2003, S. 2151).

Die Zuständigkeiten des Bundes ergeben sich vielmehr aus Art. 95 BV (privatwirtschaftliche

Erwerbstätigkeit), Art. 122 BV (Zivilrecht), Art. 123 BV (Strafrecht), Art. 173 Abs. 2 BV (Organisation der Bundesbehörden) und bereichsspezifischen Zuständigkeiten des Bundes. Der Bund verfügt im Zivil- und Strafrecht über umfassende Zuständigkeiten, dagegen sind die Kompetenzen im öffentlichen Recht beschränkt. Im öffentlich-rechtlichen Bereich kann sich der Bund auf seine Organisationsautonomie nach Art. 164 Abs. 1 Bst. a und g BV oder auf Verfassungsbestimmungen stützen, die ihm in einem Sachgebiet eine spezifische Gesetzgebungskompetenz einräumen. Die massgebenden Verfassungsbestimmungen betreffend Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie die berufliche Vorsorge sind Art. 111 und 113 BV. Für die berufliche Vorsorge begründet Art. 113 BV eine umfassende Gesetzgebungskompetenz des Bundes mit nachträglich derogatorischer Wirkung (Biaggini, 2007, N 2 zu Art. 113 BV; Waldmann et. al., 2015, N 21 zu Art. 113 BV). Fraglich ist jedoch, ob der Bundesgesetzgeber von seiner Kompetenz vollständig Gebrauch gemacht hat, zumal den Kantonen und den Gemeinden ebenfalls die Befugnis zukommt, innerhalb der bundesrechtlichen Schranken über die Pensionskassen zu legiferieren (Waldmann et. al., 2015, N 22 zu Art. 113 BV). Auf Art. 113 BV stützen sich neben dem BVG auch das Bundesgesetz über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 17. Dezember 1993 (FZG; SR 831.42). Verfügt der Bund über die Sachkompetenz, so kann er das materielle Datenschutzrecht regeln, das für alle mit dem Vollzug betrauten Organe des Bundes, der Kantone oder Gemeinden gilt (Rudin & Husi-Stämpfli in: Maurer-Lambrou & Blechta, 2014, N 1d zu Art. 37 DSG). Der Bund ist demzufolge ermächtigt, in den Ausführungsgesetzen zur beruflichen Vorsorge den Datenschutz zu regeln.

Vom materiellen ist das formelle Datenschutzrecht zu unterscheiden. Als formelles Datenschutzrecht werden die Informations- und Datenschutzgesetze auf Bundes- und Kantonsebene bezeichnet. Sie enthalten die allgemeinen Grundsätze für das Bearbeiten von Daten oder den Zugang zu amtlichen Dokumenten und regeln vom Gesetzeszweck bis zur Aufsicht alle Bereiche des Datenschutzes ohne fachspezifischen Hintergrund (Rudin & Husi-Stämpfli in: Maurer-Lambrou & Blechta, 2014, N 1a zu Art. 37 DSG).

### **3.2. Zuständigkeit Bund im Öffentlichkeitsprinzip**

Das BGÖ stützt sich in der Präambel auf Art. 173 Abs. 2 BV. Nach Art. 173 Abs. 2 BV ist die Bundesversammlung für alle Geschäfte zuständig, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen und keiner anderen Behörde zugewiesen werden kann. Die Bestimmung verleiht keine Bundeskompetenz, sondern verschafft der Bundesversammlung eine Auffangkompetenz, für den Fall, dass eine Bundeskompetenz keiner anderen Bundesbehörde zugewiesen werden kann. Im Bereich des Öffentlichkeitsprinzips fehlt dem Bund somit – wie im Datenschutz – eine umfassende Kompetenz, zumal das in Art. 16 Abs. 3 BV verankerte Grundrecht der Informationsfreiheit allein keine Sachkompetenz des Bundes begründen vermag. Eine umfassende Kompetenz wäre m.E. aus föderalistischen Gründen abzulehnen. Das Öffentlichkeitsprinzip ist Ausfluss eines



System- bzw. Paradigmawechsels vom Grundsatz der Geheimhaltung zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt und regelt einen Rechtsanspruch auf Zugang zu Informationen der Verwaltung (Maurer-Lambrou & Blechta, 2014, S. 688). Die Organisation der Verwaltung und damit die Regelung des Zugangs zu Informationen obliegt, aufgrund der drei Staatsebenen in der Schweiz, der jeweiligen Körperschaft Bund, Kanton oder Gemeinde und nicht allein dem Bund. Dem Bund steht es aber zu, in Bereichen, in welchen er die Sachkompetenz innehat, den Zugang zu Informationen selber an die Hand zu nehmen.

### **3.3. Zuständigkeit der Kantone mit Blick auf das Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Solothurn**

Der Kanton Solothurn vollzog den Systemwechsel vom Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt hin zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt mittels Statuierung eines allgemeinen Anspruchs auf Einsicht in amtliche Akten (Art. 11 Abs. 3 KV SO), der Öffentlichkeit der Kantonsratsitzungen und der schweizweit wohl einmaligen Öffentlichkeit der Beratungen des Regierungsrates (Art. 63 KV SO). Der Schutz vor Datenmissbrauch findet sich in Art. 8 Abs. 2 KV SO. Das InfoDG als Vollzugshilfe der kantonalen Verfassungsbestimmung beschreitet den Weg der Regelung beider Themen in einem Gesetz, jedoch mit getrennter Behandlung der Gegenstände. Wie erfolgt nun die Kompetenzzuordnung, namentlich des Datenschutzrechtes, zwischen Bund und Kanton?

Aufgrund der umfassenden Kompetenz des Bundes im Zivilrecht (siehe Ziff. 3.2.) gilt das InfoDG nach § 2 einzig für Behörden und nicht für Private. Das Gleiche gilt – mit Ausnahme des Übertretungsstrafrechts – für die strafrechtliche Verfolgung verbotener Datenbearbeitungen, soweit es nicht um die Verletzung kantonaler Datenschutznormen geht (Belser et. al., 2011, S. 314).

Die PKSO als öffentlich-rechtliche Anstalt des kantonalen Rechts entspringt der Organisationsautonomie der Kantone und dem föderalistischen Staatsaufbau (Egli in: Ehrenzeller et. al., 2014, S. 1080, N 19 und 20 zu Art. 47 BV und N 17 zu Art. 52 BV). Die Kantone sind aufgrund des Rechts, ihre Organisation selber zu regeln, auch befugt, den Datenschutz selber an die Hand zu nehmen, soweit es um die Bearbeitung von Daten durch kantonale Behörden oder Verwaltungsstellen geht. Daraus geht hervor, dass das DSG nicht anwendbar ist, sofern im Rahmen der öffentlichen kantonalen Tätigkeit Personendaten bearbeitet werden (BGE 122 I 153 E. 2c S. 155).

Die Kompetenzzuordnung Bund zu Kanton im Datenschutz erfolgt über eine doppelte Abgrenzung: erstens über jene zwischen privatrechtlichem und öffentlichrechtlichem Datenschutz und zweitens über die Differenzierung von öffentlichen Organen des Bundes und jenen der Kantone. Das Bundesgericht stellt bei der Unterscheidung auf die Natur des zugrundeliegenden Verhältnisses ab, das heisst, ob das in Frage stehende Verhältnis dem privaten oder dem öffentlichen Bereich und ob es den eidgenössischen oder den kantonalen Behörden zuzuordnen ist (BGE 122 I 153 E. 2c S. 155; Maurer-Lambrou & Kunz in: Maurer-Lambrou & Blechta, 2014, N 10 zu Art. 2 DSG). Diese Abgrenzung wird im nachfolgenden Kapitel für die PKSO vorzunehmen sein.

## **4. Ausgewählte Aspekte des Datenschutzes und des Öffentlichkeitsprinzips**

### **4.1. Das rechtliche Umfeld der Pensionskasse Kanton Solothurn**

Die vorliegende Arbeit soll namentlich die Frage beantworten, inwiefern die PKSO bezüglich Datenschutz und Öffentlichkeitsprinzip unter die Geltungsbereiche der aktuellen Gesetzgebung auf Stufe Bund und Kanton fällt. Um diese Frage zu klären, ist die gegenwärtige Rechtsstellung der PKSO zu analysieren. Zunächst ist von Interesse, welche Rechte und Pflichten sich aus der jetzigen Rechtsform der PKSO ergeben, anschliessend kann die Anwendung der Geltungsbereiche untersucht werden. Aufgrund der Zuordnung der Geltungsbereiche sind der Umfang der Informationspflicht, die rechtlichen Grundlagen für die Datenbearbeitung und die institutionellen Aspekte im Zusammenhang mit dem Rechtsschutz bezogen auf die Vorsorgeeinrichtungen aufzuzeigen.

Die PKSO ist seit dem 1. Januar 1957 eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt (Geschäftsbericht PKSO, 2016, S. 13). Die Bezeichnung «selbständige» Anstalt bedeutet, dass die PKSO eine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt. Dabei geht mit der rechtlichen Selbständigkeit nicht zwingend die Einräumung von Autonomie einher (Häfelin et al., 2016, S. 370-371). Die öffentlich-rechtlichen Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit sind nicht automatisch – Kraft ihrer Rechtsform – autonom gegenüber dem kantonalen Gemeinwesen und dessen Gesetzgeber, wie dies von einzelnen Organen der Vorsorgeeinrichtungen wohl gerne verstanden würde. Vielmehr sind für den Umfang der Autonomie der PKSO die gesetzlichen Rahmenbedingungen massgebend (Gächter & Meier, 2015, S. 4f.). Für die Feststellung von Rechten und Pflichten betreffend Datenschutz und Öffentlichkeitsprinzip sind dies die gesetzlichen Regelungen des Bundes (DSG, BGÖ, BVG) und des Kantons Solothurn (PKG, InfoDG).

## **4.2. Die Anwendung der Geltungsbereiche**

### **4.2.1. Datenschutz**

Die erste zu beantwortende Frage ist, ob das zugrunde liegende Rechtsverhältnis der PKSO zu ihren Destinatären privat- oder öffentlich-rechtlicher Natur ist. Danach stellt sich die Frage der Qualifikation der PKSO als Bundesorgan nach DSG oder kantonaler Behörde im Sinne des InfoDG.

Die PKSO ist eine Vorsorgeeinrichtung, die im Rahmen der obligatorischen beruflichen Vorsorge Personen nach Art. 5 PKG versichert. Die Rechtsbeziehung der versicherten Person zur Vorsorgeeinrichtung ist dabei eine gesetzliche Folge des Arbeitsverhältnisses (vgl. Art. 10 BVG). Der Arbeitnehmer kann weder den Abschluss noch den Partner oder den Inhalt der Rechtsbeziehung bestimmen, es fehlt mithin an den zentralen Elementen der (privatrechtlichen) Vertragsfreiheit, zumal es der Arbeitgeber ist, welcher die Vorsorgeeinrichtung für seine Arbeitnehmer alleine bestimmt. Der gesetzliche Anschluss und die damit verbundene fehlende Wahlfreiheit des Arbeitnehmers bewirken, dass der einzelne Arbeitnehmende den reglementarischen Bestimmungen der Vorsorgeeinrichtung unterworfen ist (BVGer A-4467/2011 E. 4.2). Das Rechtsverhältnis zwischen der PKSO und ihren Destinatären ist somit öffentlich-rechtlicher Natur.

Nach Art. 3 Bst. h DSG gelten als Bundesorgane Behörden und Dienststellen des Bundes, sowie Personen, soweit sie mit öffentlichen Aufgaben des Bundes betraut sind. Behörden der Kantone und der Gemeinden sind nach schweizerischem Staatsrecht hingegen keine Organe des Bundes, auch wenn sie Bundesaufgaben wahrnehmen (Bundesrat, Botschaft DSG, 1988, S. 445). Juristische Personen können jedoch als Bundesorgan gelten, wenn sie mit öffentlichen Aufgaben des Bundes betraut sind. Die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben entspricht insofern hoheitlichem Handeln, als die Rechtsbeziehung zwischen dem Bundesorgan und der betroffenen Person nicht in derjenigen von rechtlich gleichgestellten Vertragspartnern, sondern in einem Subordinationsverhältnis besteht. Für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben des Bundes können weitere Tatsachen sprechen, so ein Auftrag auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe, die weitgehende Einschränkung der Vertragsfreiheit durch Rechtsvorschriften, die Bindung an öffentlich-rechtliche Rechtsgrundsätze (Rechtsgleichheit, Willkürverbot), die öffentlich-rechtliche Anerkennung der Institution oder ein Obligatorium für eine bestimmte Personengruppe (Blechta in: Maurer-Lambrou & Blechta, 2014, N 84 zu Art. 3 DSG). Aus dieser Aufzählung geht hervor, dass die kantonalen Vorsorgeeinrichtungen die Kriterien als Bundesorgan erfüllen. Die PKSO ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt des kantonalen Rechts, sie ist an die öffentlich-rechtlichen Rechtsgrundsätze gebunden und vollzieht für den Arbeitgeber Kanton Solothurn die obligatorische berufliche Vorsorge. Im Sozialversicherungsbereich nehmen eine Vielzahl von Organen für den Bund öffentlich-rechtliche Aufgaben wahr, neben den Vorsorgeeinrichtungen der be-

ruflichen Vorsorge auch die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA), die Krankenkassen oder die Ausgleichskassen, die alle als Bundesorgane gelten.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Hauptaufgabe der PKSO in der Durchführung der obligatorischen beruflichen Vorsorge besteht. Für die Erfüllung der Aufgabe bearbeitet sie Personendaten. Sie gilt folglich als eine mit einer öffentlichen Aufgabe des Bundes betraute juristische Person und ist trotz ihrer fehlenden Verfügungsmacht als Bundesorgan im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. b in Verbindung mit Art. 3 Bst. h DSG zu qualifizieren (Pärli in: Schneider et. al., 2010, N 2 zu Art. 85a BVG).

Die PKSO fällt somit unter den Geltungsbereich des DSG, was die gleichzeitige Anwendung der kantonalen Datenschutznormen ausschliesst.

#### **4.2.2. Öffentlichkeitsprinzip**

Das Öffentlichkeitsprinzip ist auf Stufe Bund im BGÖ und im Kanton Solothurn im InfoDG geregelt. Aufgrund der derogatorischen Kraft des Bundesrechts ist zuerst der Geltungsbereich des BGÖ zu prüfen. Sollte das Bundesgesetz nicht zur Anwendung gelangen, stellt sich die Frage, ob die PKSO dem Öffentlichkeitsprinzip gemäss InfoDG unterliegt.

Nach Art. 2 Abs. 1 BGÖ gilt das Gesetz zunächst für die gesamte Bundesverwaltung (Bst. a) und für Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören, soweit sie Erlasse oder erstinstanzlich Verfügungen im Sinn von Art. 5 VwVG erlassen. Bst. b von Art. 2 Abs. 1 BGÖ beschränkt den Geltungsbereich explizit auf Organisationen und Personen, die aufgrund ihrer Verfügungsbefugnis hoheitlich handeln können. Die PKSO als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons vollzieht mittels BVG und den dazugehörigen Verordnungen in erster Linie Bundesrecht. Dennoch ist sie nicht Teil der Bundesverwaltung nach BGÖ, zumal es ihr auch verwehrt ist, einen Erlass oder eine Verfügung nach Art. 5 VwVG zu erlassen. Aufgrund dieser fehlenden Kompetenz der PKSO sind Forderungen gegenüber der PKSO auf dem Klageweg geltend zu machen (Art. 21 PKG). Der Geltungsbereich des BGÖ findet auf die PKSO keine Anwendung. Dies ist folgerichtig, zumal der Bundesgesetzgeber die Kantone vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausnehmen wollte, auch wenn diese – wie vorliegend die PKSO – Aufgaben umsetzen oder vollziehen, die ihnen das Bundesrecht überträgt (Bundesrat, Botschaft BGÖ, 2003, S. 1985).

Nach Art. 2 Abs. 1 InfoDG gilt das kantonale Gesetz für alle Behörden im Sinne von § 3 InfoDG. Behörden im Sinne von § 3 sind zunächst die Organe, die die Kantonsverfassung oder ein Gesetz als Behörde bezeichnen. Dazu zählen etwa der Kantonsrat, der Regierungsrat und die Gerichte (Art. 58 KV SO) oder auf Stufe Gemeinde der Gemeinderat und das Gemeindeparlament (§ 17 des Gemeindegesetzes, GG; BGS 131.1). Als Behörden gelten ferner nach § 3 Abs. 1 Bst. b InfoDG die Organe selbständiger Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts. Des Weiteren fallen alle natürlichen und juristischen Personen, soweit sie öffentliche

Aufgaben erfüllen, unter den Begriff der Behörde (§ 3 Abs. 1 Bst. c InfoDG, siehe auch Regierungsrat, Botschaft InfoDG, 2000, S. 12).

Demnach stellt die PKSO als selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts eine Behörde im Sinne von § 3 Abs. 1 Bst. b InfoDG dar. Bst. b von § 3 Abs. 1 InfoDG erfasst jedoch nur die Organe der selbständigen Anstalt und nicht die juristische Person als Ganzes. Die Organe der PKSO sind die Verwaltungskommission, die Kontrollstelle und der Experte oder die Expertin für berufliche Vorsorge (§ 15 PKG). Die Aufzählung ist abschliessend und schränkt das Öffentlichkeitsprinzip im Sinne der Information der Bevölkerung und betreffend den Zugang zu amtlichen Dokumenten faktisch ein, zumal zwei von drei Organen, die Kontrollstelle und der Experte oder die Expertin für berufliche Vorsorge, offensichtlich nicht geeignet sind, dem Informationsbedürfnis angemessen Rechnung zu tragen. Die amtliche Information der Bevölkerung nach § 7 InfoDG umfasst namentlich Informationen über wichtige Geschäfte, Ziele und Lagebeurteilungen, Planungen und bedeutende Entscheide (Regierungsrat, Botschaft InfoDG, 2000, S. 15). Im Fall der PKSO ist beispielsweise an den Geschäftsbericht, die Senkung des Umwandlungssatzes, an bedeutende Änderungen im Vorsorgereglement oder Änderungen im obersten Organ der Vorsorgeeinrichtung zu denken. In diesen Fällen ist die Vorsorgeeinrichtung verpflichtet, die Bevölkerung und nicht nur ihre Destinatäre zeitnah zu informieren. Dies stellt für die Verwaltungskommission, die im Normalfall pro Jahr vier Sitzungen abhält, eine Herausforderung dar.

Zu prüfen bleibt deshalb, ob die PKSO ebenfalls unter § 3 Abs. 1 Bst. c InfoDG fällt, zumal in diesem Fall die PKSO als Ganzes und nicht nur die Organe dem Öffentlichkeitsprinzip unterstehen würden. Damit wäre in erster Linie die Verwaltung der PKSO verantwortlich, die Informationen bereitzustellen und zu informieren und die Organe könnten sich ihren strategischen Aufgaben widmen. Als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit handelt es sich bei der PKSO um eine juristische Person des öffentlichen Rechts im Sinne von Art. 52 Abs. 2 ZGB, die selber Träger von Rechten und Pflichten ist (Häfelin et. al., 2016, S. 370). Es stellt sich die Frage, ob die juristische Person PKSO eine öffentliche Aufgabe nach § 3 Abs. 1 Bst. c InfoDG erfüllt. Der kantonale Verfassungsgeber hat den Kanton nach Art. 85 KV SO ermächtigt, zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben selbständige Anstalten des öffentlichen Rechts zu errichten. Die Definition der öffentlichen Aufgabe bleibt der solothurnische Gesetzgeber aber schuldig, obwohl dem Begriff der öffentlichen Aufgabe verfassungsrechtliche Bedeutung zukommt. Nach Art. 35 Abs. 2 BV oder Art. 5 KV SO ist, wer öffentliche Aufgaben wahrnimmt, an Verfassung und Gesetz gebunden. Diese Grundrechtsbindung äusserte sich in jüngerer Zeit gegenüber öffentlichen Unternehmen wie Elektrizitäts- oder Verkehrsunternehmen. Soweit solche Unternehmen öffentliche Aufgaben erfüllen, müssen sie ihre Leistungen in rechtsgleicher Weise erbringen (Rütsche, 2013, S. 153). Auch eine Vorsorgeeinrichtung muss ihre Leistungen der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenrenten rechtsgleich vornehmen. Rütsche bringt jedoch zu Recht vor, der Begriff der öffentlichen Aufgabe habe trotz seiner grossen Bedeutung bisher keine einheitliche und scharfe Definition erfahren, er leitet deshalb aus der Praxis des Bundesgerichts drei Kriterien ab, von denen das Bundesgericht bei der Qualifikation von öffentlichen Aufgaben ausgeht (2013, S. 154, 157). Demnach sind öffentliche Aufgaben:

(1) Aufgaben, die (2) im Auftrag des Gesetzgebers (3) erfüllt werden müssen.

Beim Begriff der Aufgabe handelt es sich um eine Tätigkeit und nicht um ein Dulden, die eine Dauerhaftigkeit an den Tag legt und die verpflichtend ausgeführt werden muss (Rütsche, 2013, S. 157). Das erste Kriterium ist bei der PKSO erfüllt. Der Vollzug des BVG ist eine Tätigkeit, die langfristig und verpflichtend gegenüber den Destinatären ausgeübt wird.

Das zweite Kriterium ist ebenfalls erfüllt, die berufliche Vorsorge in der Schweiz ist sowohl auf Verfassungs- als auch auf Gesetzstufe geregelt. Diese zweifache Verankerung impliziert, dass die Aufgaben im öffentlichen Interesse liegen (Rütsche, 2013, S. 158). Das dritte Kriterium umfasst die Erfüllungspflicht und bedeutet, dass die öffentliche Aufgabe erfüllt werden muss. Dabei steht es der Behörde frei, ob sie die zur Erfüllung notwendigen Leistungen selber erbringt (gesetzlicher Leistungsauftrag) oder die Erfüllung der Aufgabe lediglich sicherstellt (gesetzlicher Sicherstellungsauftrag). Die PKSO bedient sich beider Erfüllungsarten und ist von Gesetzes wegen verpflichtet, die bundesrechtlichen Vorgaben zu vollziehen.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die PKSO eine öffentliche Aufgabe erfüllt und somit als Behörde im Sinne von § 3 Abs. 1 Bst. c InfoDG gilt. Das InfoDG ist demgemäss, mit Ausnahme des fünften Kapitels, welches den Datenschutz betrifft, anwendbar. Diese Erkenntnis hat Einfluss auf die institutionellen Aspekte und den Rechtsschutz, die nachfolgend unter Ziff. 4.6. erläutert werden.

### **4.3. Der Umfang der Informationspflicht**

Die PKSO unterliegt der Pflicht der amtlichen Information der Bevölkerung nach dem dritten Kapitel des InfoDG. Der Umfang und die Art und Weise ergeben sich aus den §§ 7-11 InfoDG.

Nach § 7 InfoDG werden alle Behörden dazu verpflichtet, die Bevölkerung über Angelegenheiten von allgemeinem Interesse von Amtes wegen zu informieren. Dabei wird Information als die Vermittlung von Kenntnissen über alle Vorgänge in Staat und Gemeinden, die für die politische und soziale Kompetenz der Bevölkerung von Bedeutung sind, verstanden. Ziel ist, dass die Bevölkerung in der Lage sein soll, die Handlungen der Behörden zu verfolgen und gestützt darauf die demokratischen Rechte auszuüben; mit einer offenen Informationspolitik soll Vertrauen in die Behörden geschaffen werden (Regierungsrat, Botschaft InfoDG, 2000, S. 15). Die PKSO ist demnach verpflichtet, transparent über ihre Geschäftspolitik zu informieren, dabei stehen der Geschäftsbericht und die strategische Ausrichtung im Vordergrund. Zu denken ist aber auch an wesentliche Änderungen gegenüber den Destinatären und potentiellen Anschlussmitgliedern wie die Anpassung des Umwandlungssatzes oder die Erweiterung von Vorsorgeplänen. Angesichts der in jüngster Vergangenheit kritischen Berichterstattung in den Medien über die PKSO, die wohl auch mit einer ungenügenden Informationspolitik zusammenhängt, würde der PKSO mehr Transparenz nicht schaden und deren Image förderlich sein.

Die Information kann sich aber nicht auf sämtliche Geschäfte beziehen. Liegt kein allgemeines sondern nur ein persönliches Interesse vor, so muss nicht von Amtes wegen informiert werden, denn für diese Fälle gilt das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (siehe Kapitel 4.6.2).

Eine weitere Einschränkung ergibt sich aus der Interessenabwägung zwischen schützenswerten privaten und wichtigen öffentlichen Interessen oder wenn eine Informationsherausgabe durch ein Gesetz im formellen Sinn verboten ist. Diese Vorbehalte grenzen bei einer Vorsorgeeinrichtung die Information der Bevölkerung über Angelegenheiten von allgemeinem Interesse zu solchen der Daten einzelner Versicherter ab. Im Zuge der Selbständigkeit der PKSO stellt sich auch die Frage der Informationsstellen gegenüber den Medien. Nach § 9 Abs. 3 InfoDG bezeichnen die Justizbehörden und die anderen Behörden ihre Informationsstelle selber. Als andere Behörde ist vorliegend die PKSO zu verstehen. Auch sie hat somit die Voraussetzungen für eine korrekte und rechtsgleiche Information der Medien sicherzustellen. § 11 InfoDG regelt die Akkreditierung der Medienschaffenden, die regelmässig über die Tätigkeit kantonaler Behörde berichten, über die Staatskanzlei. Angesichts der vom Bundesgesetzgeber verlangten Trennung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen gegenüber dem Staat wäre eine Akkreditierung über die Staatskanzlei kaum sinnvoll und rechtlich nicht vertretbar. Die Akkreditierung von Medienschaffenden muss vielmehr direkt von der Vorsorgeeinrichtung vorgenommen werden. Da § 11 InfoDG diesbezüglich keine Regelung vorsieht, wäre eine Anpassung des Paragraphen sinnvoll, indem die PKSO explizit von § 11 InfoDG ausgenommen wird.

#### **4.4. Rechtliche Grundlagen für die Datenbearbeitung und die Bedeutung von Spezialgesetzen**

Die rechtlichen Grundlagen für die Datenbearbeitung durch Vorsorgeeinrichtungen der zweiten Säule sind vielgestaltig. Neben der allgemeinen Datenschutzgesetzgebung (BV, DSG und dazugehörigen Verordnungen) sind auch die spezialgesetzlichen Vorschriften von Wichtigkeit.

Das Datenschutzgesetz bezweckt den Schutz der Persönlichkeit und der Grundrechte von Personen, über die Daten bearbeitet werden (Art. 1 Abs. 1 DSG). Geschützt wird somit das Recht aller Personen, in den Schranken der Rechtsordnung über die Verwendung der über sie bestehenden Daten selbst zu bestimmen. Jegliche Form des Datenbearbeitens tangiert zudem das verfassungsrechtlich verankerte Recht auf informelle Selbstbestimmung (Art. 13. Abs. 2 BV) sowie das Recht auf persönliche Freiheit nach Art. 10 BV und ist somit nur rechtmässig, wenn die in Art. 36 BV vorgesehenen Schranken eingehalten sind. Der bereichsspezifische Gesetzgeber, beispielsweise im Sozialversicherungsrecht für die PKSO, ist aber nicht an das Schutzniveau des Datenschutzgesetzgebers gebunden. So hat das Bundesgericht festgehalten, dass sich weder aus dem Gesetz noch aus den allgemeinen Grundsätzen ergebe, dass das Datenschutzgesetz inhaltliche Anforderungen an die Ausgestaltung anderer, spezieller Gesetze enthalte (BGE 124 I 176 E.5c/ee S. 180). Dem Gesetzgeber steht es folglich frei, von gewissen allgemeinen Prinzipien oder Wertungen des Datenschutzes abzuweichen. Liegt aber eine nicht

abschliessende spezialgesetzliche Norm vor, müssen die Bundesorgane immer auch die allgemeinen Bestimmungen von Art. 4 ff. DSG beachten. Das Datenschutzgesetz ist folglich neben anderen Erlassen anzuwenden (BVGer A-4467/2011 E. 4.3. S 7). Das DSG selber baut auf zwei verschiedenen «Säulen» von Vorschriften auf. Im zweiten Abschnitt finden sich die allgemeinen Bearbeitungsgrundsätze (Art. 4-11a DSG), dazu gehören der Grundsatz der Rechtmässigkeit oder die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Zweckbindung. Bundesorgane unterstehen für die Bearbeitung von Personendaten aber auch den besonderen Grundsätzen (Art. 16-25<sup>bis</sup> DSG). Hierzu gehört namentlich das Erfordernis einer genügend gesetzlichen Grundlage für die Datenbearbeitung nach Art. 17 DSG (Belser et. al., 2011, S. 642).

Für die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten verlangt Art. 17 Abs. 2 DSG, dazu gehören für eine Vorsorgeeinrichtung namentlich Angaben über die Gesundheit, eine Grundlage in einem formellen Gesetz. Die Vorsorgeeinrichtungen als Bundesorgane benötigen deshalb für die Bearbeitung von Personendaten eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage. Im Bereich der obligatorischen beruflichen Vorsorge ist die Datenbearbeitung bzw. –bekanntgabe durch Bundesorgane in Art. 85a bis 87 BVG geregelt (Pärli, in: Schneider et. al., N 4 zu Art. 85a BVG). Es handelt sich dabei um eine in sich geschlossene aber nicht abschliessende Datenschutzkonzeption, die in ihrem Umfang der allgemeinen Datenschutzgesetzgebung vorgeht (Bundesrat, Botschaft DSG, 1988, S. 471). Daneben sind für die Vorsorgeeinrichtungen die Bestimmungen des allgemeinen Datenschutzgesetzes ergänzend anwendbar, denn Bundesorgane sind von Amtes wegen verpflichtet, sowohl die Bestimmungen des DSG als auch die datenschutzrechtlichen Normen anderer Bundeserlasse einzuhalten und unterstehen den strengeren öffentlich-rechtlichen Bestimmungen von Art. 16 bis 25<sup>bis</sup> DSG (BVGer A-4467/2011 E. 4.4 S. 8). Art. 85a BVG ist nicht in der Liste der BVG-Bestimmungen aufgeführt, die nach Art. 49 Abs. 2 BVG auch in der weitergehenden beruflichen Vorsorge gelten. Im Selbständigkeitsbereich oder im sogenannten überobligatorischen Bereich benötigen die Vorsorgeeinrichtungen somit keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für die Datenbearbeitung (Pärli, in: Schneider et. al., N 14 zu Art. 85a BVG). Auf dem Gebiet der weitergehenden Vorsorge einer umhüllenden Kasse ist demnach auf den privatrechtlichen Teil des DSG abzustützen. Die Nichteinhaltung dieser Vorschriften würde eine Persönlichkeitsverletzung nach Art. 12 DSG darstellen (Pärli, in: Schneider et. al., N 14 zu Art. 85a BVG; Vetter-Schreiber, 2013, N 5 zu Art. 86a BVG).

Im Zuge der Totalrevision des DSG werden auch Ergänzungen vorgeschlagen, die für die Vorsorgeeinrichtungen von Interesse sein könnten (siehe hierzu auch die Ausführungen unter Ziff. 4.6.2., letzter Abschnitt). Der Begriff «besonders schützenswerte Personendaten» nach Art. 4 E-DSG wird auf genetische und biometrische Daten, die eine natürliche Person eindeutig identifizieren, ausgeweitet. Mit dieser Änderung werden die Anforderungen des E-SEV 108 sowie der Richtlinie der EU 2016/680 umgesetzt. Genetische Daten sind Informationen über das Erbgut einer Person, die durch eine genetische Untersuchung gewonnen werden. Sie beinhalten auch das DNA-Profil des Menschen. Gerade die genetischen Informationen könnten für die Vorsorgeeinrichtungen in Zukunft eine bedeutendere Rolle einnehmen. Zu denken ist an DNA-



Profile, die über (bevorstehende) Krankheiten Prognosen anstellen und die Versicherungen auf den Plan rufen könnten, entsprechende Vorbehalte einzuführen.

#### **4.5. Die Einsicht in individuelle Daten von Destinatären durch das paritätische Organ**

Der Verfasser dieser Arbeit übernimmt die Rolle des Rechtsdienstes der PKSO und hat in dieser Funktion schon festgestellt, dass vereinzelt individualisierte und gesundheitsbezogene Daten über versicherte Arbeitnehmende der Verwaltungskommission oder einem besonderen Fachgremium zur Entscheidungsfindung vorgelegt werden. Die bisherigen Sachverhalte betrafen die Anwendung der Härtefallregelung, die Rückzahlung von Versicherungsleistungen oder die Nichteinhaltung von Fristen beim Bezug einer Freizügigkeitsleistung.

Die Verwaltungskommission der PKSO ist das oberste Organ der Vorsorgeeinrichtung nach Art. 51 BVG. Die Aufgaben ergeben sich aus Art. 51a BVG. Bestimmte zentrale Führungsaufgaben darf die VK nicht auf aussenstehende Dritte übertragen (Art. 51a Abs. 2 BVG), sondern müssen vom paritätischen Organ selber wahrgenommen werden. Es besteht jedoch die Möglichkeit, die Vorbereitung und die Ausführung der Beschlüsse der Verwaltungskommission Ausschüssen oder einzelnen Mitgliedern des obersten Organs zuzuweisen (Art. 51a Abs. 3 BVG).

Die Verwaltungskommission der PKSO setzt sich aus 14 Mitgliedern zusammen, wobei auch nicht versicherte Personen als Mitglieder der Arbeitgeber und Arbeitnehmer gewählt werden können (§ 16 Abs. 4 PKG, § 6 Abs. 1 des Wahlreglements vom 22. August 2016).

Die Aufgaben der Verwaltungskommission sind schwergewichtig strategischer Natur, zu nennen sind beispielsweise die Festlegung des Finanzierungssystems, von Leistungszielen und den Vorsorgeplänen sowie den Grundsätzen für die Verwendung von freien Mitteln (vgl. § 44 des Vorsorgereglements vom 5. Januar 2015). Für die Erfüllung dieser Aufgaben benötigen die Mitglieder der Verwaltungskommission keine Einsicht in individuelle oder gar gesundheitsbezogene Daten von Versicherten. Es ist zudem fraglich, ob die Verwaltungskommission für die Behandlung von Geschäften, die einzelne Versicherte betreffen, das fachlich kompetente Organ darstellt, zumal diesem das operative Fachwissen für das Alltagsgeschäft zumeist fehlt. Als strategisches Organ muss die Verwaltungskommission von Gesetzes wegen keine Einsicht in individuelle Daten von Versicherten erhalten und sie sollte von der Verwaltung auch keine operativen Aufgaben übernehmen.

Es stellt sich des Weiteren die Frage, ob allenfalls ein Fachausschuss der Verwaltungskommission berechtigt ist, Einsicht in individuelle Daten zu erhalten. Die PKSO führt gemäss Organisations- und Geschäftsreglement der Pensionskasse Kanton Solothurn vom 23. November 2015 (OrG) zwei ständige Ausschüsse (§ 8 OrG): einerseits den Anlageausschuss und andererseits den Personal- und Organisationsausschuss (POA). Der POA besteht aus vier Mitgliedern der

Verwaltungskommission und behandelt alle Fragen im Bereich Personal, Organisation, Versicherung, Budget und Revision (§ 11 Abs. 1 OrG). Im Anhang D des OrG werden die Aufgaben des POA näher umschrieben, diese umfassen vorwiegend personalrechtliche Kompetenzregelungen, die vor Erlass des PKG nicht von der PKSO wahrgenommen wurden. Darunter fallen die Anstellung und Kündigung des Personals der PKSO oder die Einreihung in die Lohnklassen. Nicht geregelt sind hingegen Fragen, die den individuellen Versicherten betreffen. Eine Übertragung von solchen Aufgaben an einen ständigen Ausschuss ist zu Recht nicht vorgesehen und wäre auch nicht sinnvoll, denn die alltägliche operative Geschäftsführung obliegt nicht der Verwaltungskommission oder einem ständigen Ausschuss der Verwaltungskommission sondern der Verwaltung der PKSO (siehe auch BVGer A-4467/2011 E. 6.3.2.3 S. 15).

Äusserst problematisch erscheint zudem die Frage des Datenschutzes. Durch den Einsitz von Arbeitgebervertretern im paritätischen Organ Verwaltungskommission oder Fachausschuss erhält der Arbeitgeber unter Umständen Einblick in besonders sensible Gesundheitsdaten seiner Arbeitnehmer, von denen der Arbeitgeber ansonsten keine Kenntnis erhalten würde. Dem arbeitsrechtlichen Persönlichkeitsschutz ist in dieser Konstellation ein besonderes Gewicht beizumessen, denn ist die Vertraulichkeit der Vertreter nicht gewahrt, müsste der Arbeitnehmende aufgrund der Verletzung von Datenschutzvorschriften allenfalls einen Nachteil gegenüber seinem Arbeitgeber erfahren. Es obliegt daher der PKSO organisatorisch sicherzustellen, dass namentlich Vertreter der Arbeitgeber betreffend Anfragen und Daten ihrer Arbeitnehmenden keine Kenntnis erhalten.

## **4.6. Institutionelle Aspekte und Rechtsschutz**

### **4.6.1. Grundlagen**

Aufgrund der Aufteilung des Geltungsbereichs verlaufen einerseits die Verfahrens- und Rechtsmittelwege unterschiedlich und andererseits teilen sich je nach Bereich der EDÖB oder die oder der kantonale Beauftragte für Datenschutz und Information die Aufgaben als unterstützende Kontrollstelle. Die verschiedenen Wege sind nachfolgend aufzuzeigen, zusätzlich ist auf die aktuelle Totalrevision des DSG – soweit von Interesse – einzugehen.

Die Durchsetzung des materiellen Rechts im Datenschutz und im Öffentlichkeitsprinzip ist gerade auch im Bereich der beruflichen Vorsorge von grosser Bedeutung und wurde daher vom Gesetzgeber durch verfahrensrechtliche und organisatorische Sicherungen ergänzt (Rudin & Husi-Stämpfli in: Maurer-Lambrou & Blechta, 2014, N 52 zu Art. 37 DSG). Die Problematik liegt darin, dass die einzelnen Versicherten aufgrund des Machtgefälles zwischen ihm und der Vorsorgeeinrichtung ihre grundrechtlich geschützten Ansprüche alleine nur mit grösster Mühe durchsetzen könnten. Die Funktion des oder der Beauftragten für Information und Datenschutz trägt in diesem Sinne dazu bei, mit ihrem Fachwissen und durch Beratung und Mediation zwischen den betroffenen Personen und der Vorsorgeeinrichtung eine Lösung zu finden, ohne das

eine betroffene Person einen langwierigen und kostenträchtigen Rechtsweg in Kauf zu nehmen hat (Belser et. al., S. 915).

Die Funktion und Stellung der Beauftragten auf Bundesstufe und kantonaler Ebene ergeben sich weitgehend aus verbindlichen europarechtlichen Vorgaben, die namentlich im Bereich des Datenschutzes eine Kontrollstelle verlangen, die in vollständiger Unabhängigkeit funktioniert. Die wichtigsten Regelungen umfassen solche der Europäischen Union und des Europarates und beeinflussen die geltende Gesetzgebung massgeblich.

Auf Stufe der Europäischen Union ist die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr vom 24. Oktober 1995 zu nennen. Diese Richtlinie wird ergänzt durch den Rahmenbeschluss 2008/977/JI vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verwertet werden. Für die Schweiz als Nichtmitglied der EU sind die beiden genannten Rechtserlasse zwar nicht direkt anwendbar. Die Schweiz hat sich mit der Schengen- und Dublin Assoziierung jedoch verpflichtet dafür zu sorgen, dass die Bearbeitung von Personendaten bei der Schengen-Zusammenarbeit dem geltenden Gemeinschaftsrecht im Bereich des Datenschutzes, insbesondere der zwei genannten Rechtserlasse, entspricht (Bundesrat, Botschaft DSG, 2017, S. 26). Der Austausch von Daten zwischen der Schweiz als Drittstaat und den Mitgliedstaaten der Europäischen Union darf nur stattfinden, wenn der Drittstaat ein angemessenes Schutzniveau gemäss der Richtlinie 95/46/EG gewährleistet. Die Europäische Union überprüft periodisch das Schutzniveau und hält dieses in einem Angemessenheitsbeschluss fest. Der letzte Angemessenheitsbeschluss stammt vom 26. Juli 2000 (Entscheidung der Kommission vom 26. Juli 2000, ABl. L 215 vom 25. August 2000, S.1). Seither hat sich die Datenschutzgesetzgebung in der Europäischen Union merklich weiterentwickelt, so erklärte die Europäische Union im Rahmen des Stockholmer Programms (ABl. C 115 vom 4. Mai 2010, S. 1) eine einheitliche Gesetzgebung in der Union als Ziel. Auf Initiative der Europäischen Kommission haben das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union am 27. April 2016 eine Reform der Datenschutzgesetzgebung verabschiedet, die die Richtlinie 95/46/EG und den Rahmenbeschluss 2008/977/JI ersetzen werden. Die neuen Erlasse, die Verordnung 2016/679 und die Richtlinie 2016/680 werden Einfluss auf die Funktion des oder der Datenschutzbeauftragten haben. Soweit heute schon ersichtlich, wird in den nachfolgenden Ausführungen hierzu Stellung genommen, da namentlich auch der kantonale Gesetzgeber davon betroffen sein wird.

Das zweite „europarechtliche“ Standbein ist der Europarat, er hat am 28. Januar 1981 den ersten völkerrechtlichen Vertrag im Datenschutz, das Übereinkommen SEV 108, verabschiedet. Dieses Übereinkommen wurde durch das Zusatzprotokoll vom 8. November 2001 zum Übereinkommen SEV 108 bezüglich Aufsichtsbehörden und grenzüberschreitende Datenübermittlung ergänzt. Der Europarat hat im Jahr 2011 ein Verfahren zur Revision des Übereinkommens SEV 108 und seines Zusatzprotokolls eingeleitet. Die Arbeiten des Entwurfs liegen vor und müssen

nun noch vom Ministerkomitee verabschiedet werden. Die Europäische Union vertrat ihre Mitgliedstaaten bei den Verhandlungen und achtete darauf, dass der Entwurf der SEV 108 inhaltlich der neuen Richtlinie 2016/680 und der Verordnung 2016/679 entspricht, was die Umsetzung des Rechts auch in der Schweiz wesentlich vereinfacht.

#### **4.6.2. Datenschutz**

Für Destinatäre stehen gegenüber der PKSO betreffend dem Datenschutz zwei Verfahren im Vordergrund. Einerseits möchte eine betroffene Person Einsicht und Auskunft über ihre Daten, die von der Vorsorgeeinrichtung gespeichert werden, erhalten (Abbildung 1). Andererseits ist das Vorgehen bei einem Verdacht der Verletzung von Datenschutzvorschriften aufzuzeigen (Abbildung 2).

Die Akteneinsicht kann beispielsweise von Interesse sein, wenn die Vorsorgeeinrichtung bei Eintritt eines Versicherten für eine definierte Zeitspanne einen Gesundheitsvorbehalt anbringt und gestützt darauf im Versicherungsfall nur die obligatorischen Leistungen erbringen würde. Der Versicherte möchte in diesem Fall Einblick in sein Versicherungsdossier und namentlich in die massgebenden gesundheitsbezogenen Daten erhalten.

Das Recht auf Akteneinsicht gegenüber einer Vorsorgeeinrichtung ist in Art. 85b BVG geregelt und ergibt sich aus dem datenschutzrechtlichen Auskunftsrecht nach Art. 8 DSG. Der Geltungsbereich von Art. 85b BVG betrifft die Vorsorgeeinrichtungen in der obligatorischen Vorsorge; Art. 8 DSG erfasst hingegen die weitergehende berufliche Vorsorge (Pärli in: Schneider et al., 2010, N 12 zu Art. 85b BVG). Eine Normenkollision liegt in diesem Fall nicht vor, zumal das BVG das DSG betreffend Akteneinsicht oder Auskunftsrecht ergänzt beziehungsweise überlappt, aber nicht abändert. Von Interesse ist hier der Verfahrensablauf für einen Destinatär gegenüber der PKSO bei Ausübung seines Auskunftsrechts. Dieser gestaltet sich sowohl in der obligatorischen als auch in der weitergehenden beruflichen Vorsorge identisch. Der Gesetzgeber verpflichtet die Vorsorgeeinrichtung, sofern überwiegende Privatinteressen gewahrt bleiben, die Akteneinsicht gegenüber der gesuchstellenden Person zu ermöglichen. Wird das Akteneinsichtsgesuch eingeschränkt, verweigert oder aufgeschoben, hat die Vorsorgeeinrichtung eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG zu erlassen (Kunz in: Maurer-Lambrou & Blechta, N 3 zu Art. 33 DSG). Der Rechtsmittelweg beginnt mit einer Beschwerdefrist von 30 Tagen (Art. 50 Abs. 1 VwVG) an das Bundesverwaltungsgericht. Der Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts kann anschliessend mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht weitergezogen werden, da kein Ausschlussgrund für den Bereich des Datenschutzes existiert (Art. 83 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 [BGG; SR 172.10]).

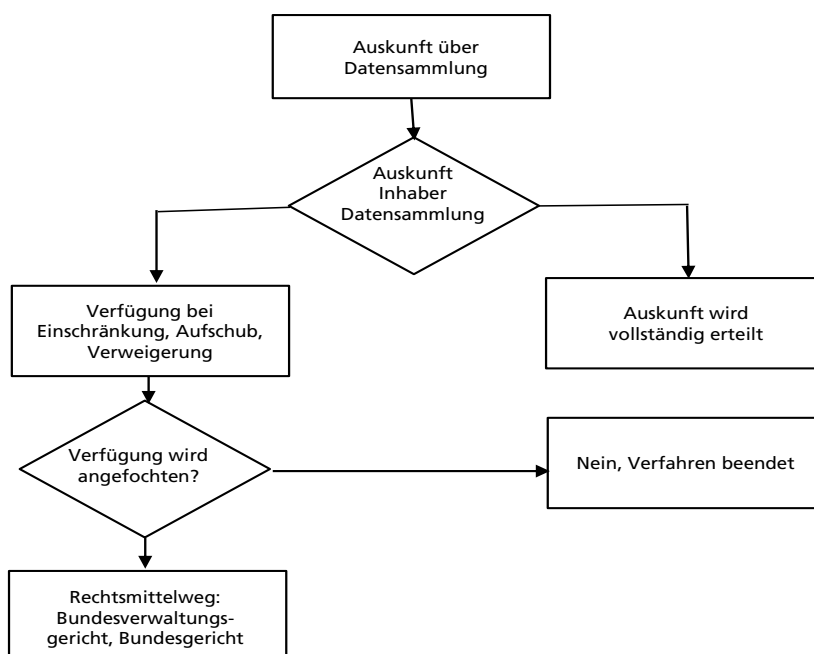


Abbildung 1: Verfahrensweg Auskunft Datensammlung

Der zweite zu behandelnde Fall, der Verdacht einer Datenschutzverletzung gegenüber einem Versicherten, kann sich beispielsweise zutragen, wenn der Arbeitgeber in seiner Funktion als Vertreter des paritätischen Organs, Daten über die Gesundheit seiner Arbeitnehmer in Erfahrung bringen konnte. Diese Daten – zu denken ist an krankheitsbezogene Informationen – die für die tägliche Arbeit nicht von Belang sind, für die Vorsorgeeinrichtung aber einen Grund für einen Vorbehalt darstellen, können dem Arbeitnehmer bei fehlender Vertraulichkeit allenfalls zum Nachteil gereichen.

Besteht der Verdacht, dass die Vorsorgeeinrichtung Datenschutzvorschriften verletzt, so ist der EDÖB zuständig. Dieser hat gemäss Art. 27 Abs. 1 DSG die Einhaltung des DSG und der übrigen Datenschutzvorschriften des Bundes und somit auch des BVG durch die Vorsorgeeinrichtungen zu kontrollieren. Der EDÖB wird von sich aus oder auf Meldung Dritter hin tätig (Art. 27 Abs. 2 DSG). Abs. 3 von Art. 27 DSG räumt dem EDÖB zudem die notwendigen Informationsbeschaffungsrechte ein, namentlich sind die Bundesorgane verpflichtet, an der Feststellung des Sachverhaltes mitzuwirken. Das aktuelle DSG sieht jedoch keine Mechanismen zur Durchsetzung der Informationsbeschaffungsrechte vor (Belser & et. al., 2011, S. 928). Ergeben die Abklärungen die Verletzung von Datenschutzvorschriften, so erlässt der EDÖB eine Empfehlung an die Vorsorgeeinrichtung, das Bearbeiten zu ändern oder zu unterlassen und orientiert gleichzeitig das zuständige Departement. Im Fall der PKSO wäre dies m.E. das Eidgenössische Departement des Innern. Die Empfehlung des EDÖB stellt keine Verfügung dar, sie ist für die PKSO nicht rechtsverbindlich und unterliegt nicht den Mitteln des Verwaltungszwangs. Die PKSO steht es frei, sich an die Empfehlung zu halten oder nicht. Im letzteren Fall

geht sie allerdings das Risiko ein, im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Beschwerdeverfahrens straf- und haftpflichtrechtlich belangt zu werden (Bundesrat, Botschaft DSG, 1988, S. 480).

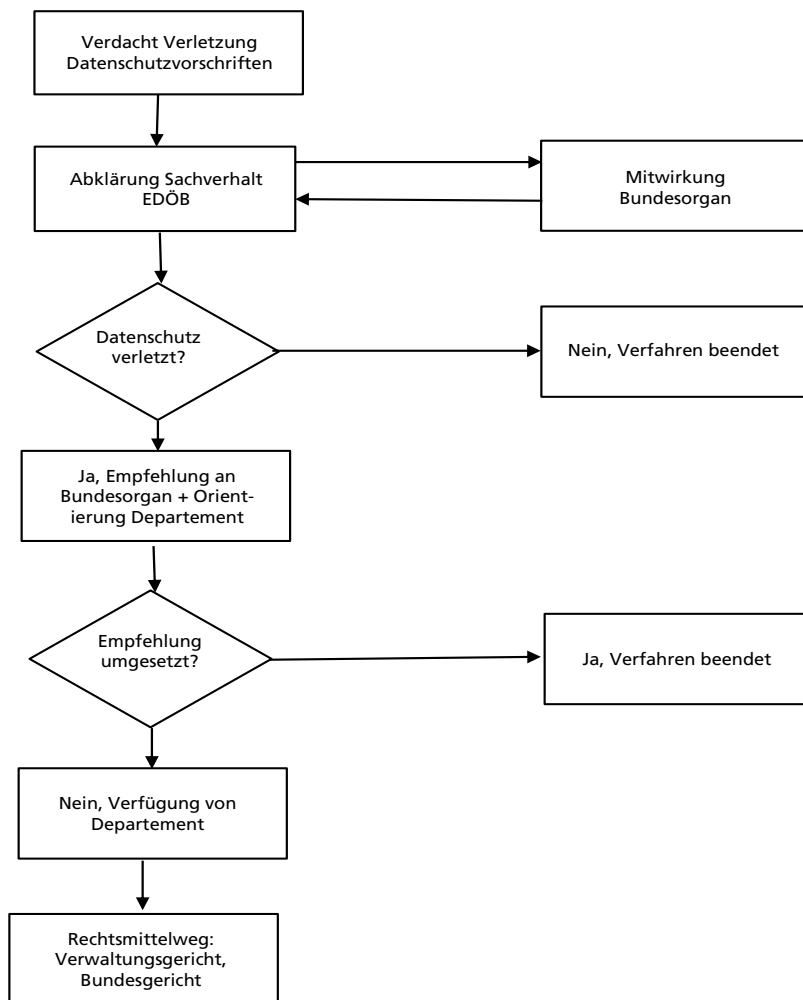


Abbildung 2: Verfahrensweg Verletzung Datenschutzvorschriften

Der EDÖB kann im Falle der Abweichung von der Empfehlung die Angelegenheit dem Departement zum Entscheid vorlegen, der eine Verfügung nach Art. 5 VwVG darstellt (Art. 27 Abs. 5 DSG). Diese kann nach den Bestimmungen der Bundesrechtspflege vor Bundesverwaltungsgericht und anschliessend vor Bundesgericht angefochten werden, wobei dem EDÖB ein abstraktes Beschwerderecht zusteht (Art. 27 Abs. 6 DSG).

Der Bundesrat präsentierte am 15. September 2017 die Totalrevision des Datenschutzgesetzes. Mit der Revision soll der Datenschutz an das Internet-Zeitalter angepasst und die Stellung der Bürgerinnen und Bürger gestärkt werden. Vorliegend von Interesse ist die Absicht, die Unabhängigkeit und die Position des EDÖB zu stärken. Die Abbildung 3 zeigt die wesentlichen Änderungen in roter Farbe auf.

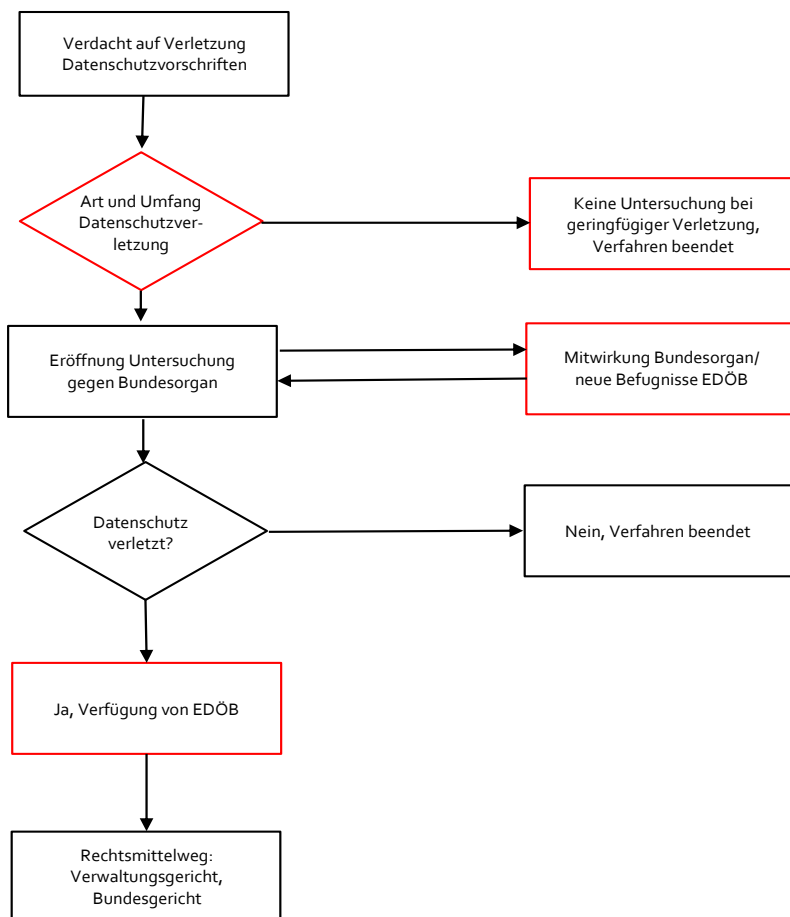


Abbildung 3: Verfahrensweg Verletzung Datenschutzvorschriften gemäss Entwurf Totalrevision DSG

Die Eröffnung der Untersuchung entspricht weitgehend dem geltenden Recht, mit der Ausnahme, dass der EDÖB von einer Untersuchung absehen kann, wenn die Verletzung von Datenschutzvorschriften von geringer Bedeutung ist (Art. 43 Abs. 2 E-DSG). Dies wäre etwa der Fall, wenn die PKSO ihren Anschlussmitgliedern eine E-Mail-Nachricht sendet, ohne die Identität der Empfänger und Empfängerinnen zu verbergen (siehe auch Bundesrat, Botschaft DSG, 2017, S. 156). Wesentliche Änderungen im Sinne der Stärkung des EDÖB finden sich zudem in Art. 44 und 45 E-DSG. Art. 44 E-DSG erfüllt die internationalen Anforderungen nach E-SEV 108 und der EU-Richtlinie 2016/680. Der EDÖB erhält neu einen Strauss von Massnahmen zur Verfügung gestellt, die angeordnet werden dürfen, wenn eine Untersuchung eröffnet worden ist und das Bundesorgan, die PKSO, ihren Mitwirkungspflichten nicht nachkommen

würde. Gleichzeitig kann er für die Dauer der Untersuchung vorsorgliche Massnahmen anordnen und muss diese nicht mehr wie bisher beim Bundesverwaltungsgericht beantragen. Die wesentlichste Änderung besteht jedoch darin, dass mit dem neuen Art. 45 E-DSG der EDÖB Verfügungskompetenzen erhält und die Empfehlung an das Bundesorgan mit anschliessender Verfügung durch das Departement entfällt. Als Kann-Bestimmung ausgestattet, belässt Art. 45 E-DSG dem EDÖB einen grossen Handlungsspielraum. Der EDÖB wird folglich nicht verpflichtet sein, Verwaltungsmassnahmen zu ergreifen.

Die angeführten Vorschläge des Bundesrats gemäss Entwurf werden auch bei den Kantonen zu Neuerungen im gleichen Rahmen führen. Zu diskutieren wird sodann eine weitere gewichtige Änderung sein, welche die Wiederernennung und Beendigung der Amtsdauer des EDÖB und des oder der kantonalen Beauftragten für Information und Datenschutz betrifft. Gegenwärtig kann der EDÖB oder die kantonalen Beauftragten für Information und Datenschutz für eine unbeschränkte Zahl von Amtsdauern wiedergewählt werden. Dieser Grundsatz wird in Abs. 1 zur Umsetzung der Anforderungen von Art. 44 Abs. 1 Bst. e der Richtlinie 2016/680 geändert. Besagte Bestimmung sieht vor, dass die Schengen-Staaten, wie die Schweiz, regeln müssen, ob und wenn ja, wie oft das Mitglied der Aufsichtsbehörde wiederernannt werden kann. Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Totalrevision des DSG vor, dass der oder die EDÖB maximal zweimal wiederernannt werden kann. Diese oder dieser kann somit noch für höchstens zwölf Jahre im Amt bleiben (Bundesrat, Botschaft DSG, 2017, S. 154).

Die vorgeschlagene Massnahme der Amtszeitbeschränkung stärkt m.E. die Unabhängigkeit der oder des Beauftragten und räumt diesen oder dieser die notwendige Freiheit in der Erfüllung des gesetzlichen Auftrages. Begrüssenswert wäre die Diskussion über die Begrenzung der Amtszeit auf kantonaler Stufe.

#### **4.6.3. Öffentlichkeitsprinzip**

Die Aufgaben des oder der Beauftragten für Information und Datenschutz im Kanton Solothurn ergeben sich aus § 32 InfoDG. Vier Hauptaufgaben sind zu nennen: (1) Beratung und Unterstützung von öffentlichen Organen und Privatpersonen, (2) Aufsicht und Kontrolle öffentlicher Organe, (3) Vermittlung bei Streitigkeiten und (4) Information sowie Aus- und Weiterbildung. Dabei ist der oder die Beauftragte für Information und Datenschutz sowohl für Fragen des Zugangs zu amtlichen Dokumenten als auch für Fragen des Datenschutzes zuständig.

Das Verfahren betreffend Zugang zu amtlichen Dokumenten ist in §§ 34 ff. InfoDG geregelt und insbesondere für Medienleute von besonderem Interesse. Das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten ist an die Behörde zu richten, welche die Dokumente besitzt (§ 34 Abs. 1 InfoDG) und ist formlos möglich. Die Gesuchseinreichung kann sowohl mündlich als auch schriftlich und ohne eigenhändige Unterschrift erfolgen (Regierungsrat, Botschaft InfoDG, 2000, S. 25). Die Behörde hat rasch Stellung zu nehmen, dabei gibt sie auf Verlangen schriftlich bekannt, warum sie allenfalls den Zugang zu amtlichen Dokumenten einschränkt, aufschiebt



oder verweigert. Die schriftliche Stellungnahme der Behörde stellt keine anfechtbare Verfügung dar, diese wird erst nach erfolglosem Schlichtungsversuch erlassen.

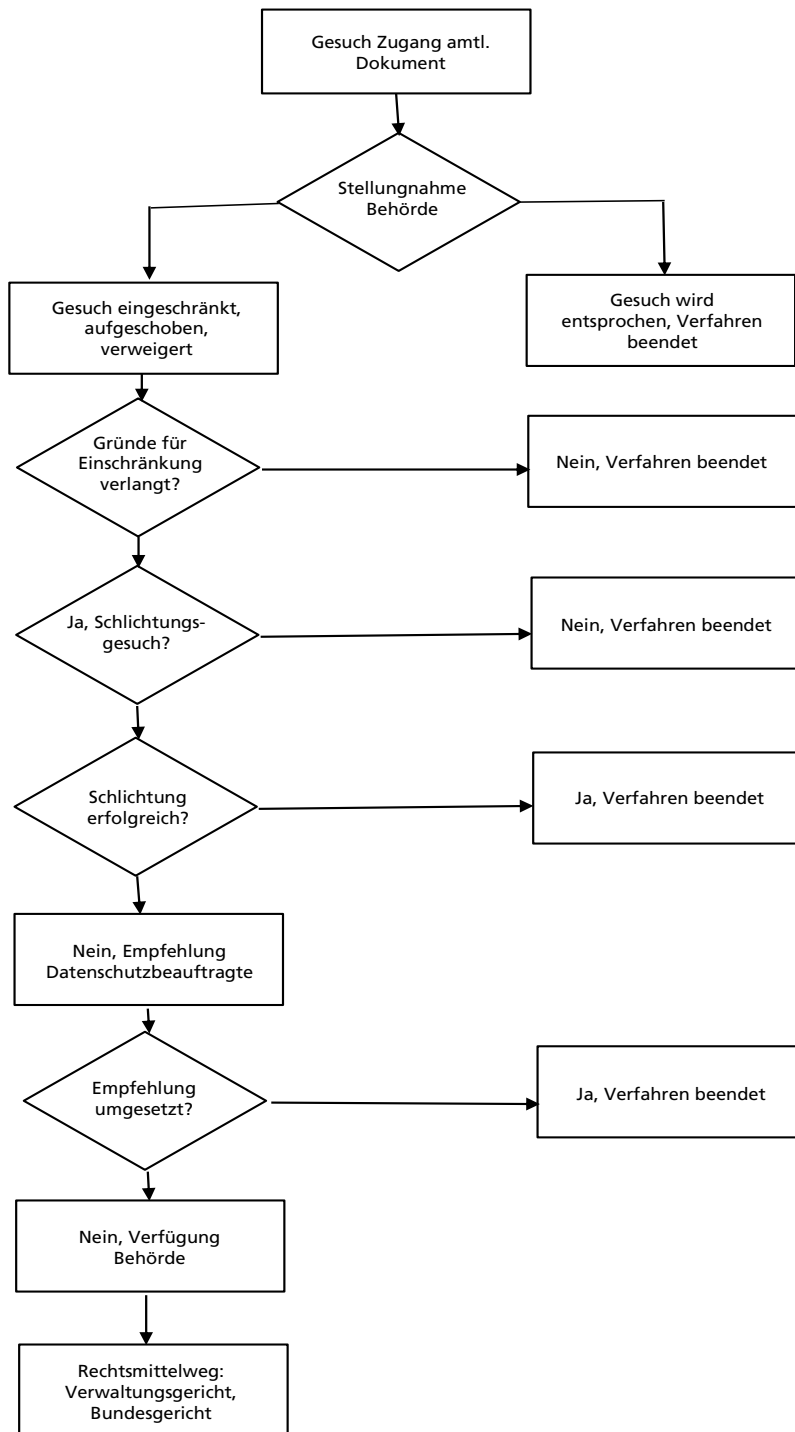


Abbildung 3: Verfahrensweg Öffentlichkeitsprinzip

Wenn die gesuchstellende Person mit der Auskunft der Behörde unzufrieden ist, kann sie dem oder der Beauftragten für Information und Datenschutz schriftlich einen Antrag auf Schlichtung stellen. Das Schlichtungsverfahren wurde zur Entlastung der Rechtsmittelinstanzen eingeführt (Regierungsrat, Botschaft InfoDG, 2000, S. 25). Verläuft das Schlichtungsverfahren nicht erfolgreich, gibt der oder die Beauftragte eine Empfehlung ab, die sich an beide Parteien richtet, rechtlich aber nicht bindend ist. Die Empfehlung ist ein Instrument der Aufsichtstätigkeit und stellt einen Rechtsakt sui generis dar (Fey, in: Baeriswyl & Rudin, 2012, S. 206). Die Behörde erlässt eine Verfügung in zwei Fällen. Entweder will die Behörde, in Abweichung der Empfehlung, den Zugang einschränken, aufschieben oder verweigern, dann muss die Behörde von Amtes wegen eine Verfügung erlassen. Oder die Empfehlung geht der gesuchstellenden Person zu wenig weit, so kann die Person von der Behörde eine Verfügung verlangen. Das Verfahren und die Verfügung richten sich auf kantonaler Stufe nach dem solothurnischen Verwaltungsrechtspflegegesetz. Der Entscheid des Verwaltungsgerichts kann mit öffentlich-rechtlicher Beschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden.

## **5. Fazite und Empfehlungen an den Regierungsrat**

### **5.1. Fazite**

Die in der Einleitung unter Ziff. 1.2. aufgeworfenen Fragen werden als Ergebnisse nachfolgend aufgeführt.

Zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen:

- Die Bundesverfassung kennt weder für den Datenschutz noch für das Öffentlichkeitsprinzip eine umfassende Kompetenz zum Erlass von Normen. Die Zuständigkeiten des Bundes im Datenschutz ergeben sich vielmehr aufgrund ausdrücklicher Sachkompetenzen und der Organisationsautonomie des Bundes. In der beruflichen Vorsorge begründet Art. 113 BV für den Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz, er kann im BVG den Datenschutz umfassend regeln. Im Öffentlichkeitsprinzip fehlt dem Bund eine ausdrückliche Sachkompetenz.

Zur Anwendung der Geltungsbereiche im DSG, BGÖ und InfoDG:

- Eine Besonderheit stellt die Zweiteilung der Geltungsbereiche der öffentlich-rechtlichen Anstalt PKSO dar. Im Datenschutz fällt die PKSO unter das DSG, im Öffentlichkeitsprinzip dagegen unter das kantonale InfoDG.

Zum Umfang der Informationspflicht nach InfoDG:

- Die PKSO unterliegt der amtlichen Informationspflicht der Bevölkerung. Mit einer offenen Informationspolitik soll das Vertrauen in die PKSO gestärkt werden. Einschränkungen ergeben sich aus der Interessenabwägung zwischen schützenswerten privaten und wichtigen öffentlichen Interessen.

Zu den rechtlichen Grundlagen der Datenbearbeitung und der Bedeutung von Spezialgesetzen:

- Die massgebenden rechtlichen Grundlagen für die PKSO befinden sich in der BV, im DSG und als spezialgesetzliche Regelung im BVG. Bei den Artikeln im BVG handelt es sich um eine in sich geschlossene aber nicht abschliessende Datenschutzkonzeption, die in ihrem Umfang der allgemeinen Datenschutzgesetzgebung vorgeht. Die Bestimmungen des allgemeinen DSG sind ergänzend anwendbar.

Zur Einsicht von individuellen Daten durch das paritätische Organ:

- Die paritätischen Organe der PKSO erfüllen Aufgaben strategischer Natur und müssen nicht Kenntnis von individuellen Daten von einzelnen Versicherten haben. Aus datenschutzrechtlichen Gründen ist eine Unterbreitung von individuellen Daten an die Verwaltungskommission oder ein Fachgremium der Verwaltungskommission abzulehnen.

Zur Zuständigkeit der Behörden im Datenschutz:

- Im Datenschutz ist bei einem Verdacht der Verletzung von Datenschutzvorschriften durch die PKSO der EDÖB zuständig. Der Verfahrensweg richtet sich nach dem DSG und den Bestimmungen der Bundesrechtspflege. Die Totalrevision des DSG sieht vor, dass der EDÖB im Rahmen der Untersuchung gegen ein Bundesorgan mehr Kompetenzen erhält und anstelle einer Empfehlung an das Bundesorgan direkt verfügen kann.

Zur Zuständigkeit der Behörden im Öffentlichkeitsprinzip:

- Der Verfahrensweg im Öffentlichkeitsprinzip für die PKSO richtet sich nach dem InfoDG. Die oder der kantonale Beauftragte für Information und Datenschutz kann eine Empfehlung abgeben, die Behörde muss bei Nichtbeachtung der Empfehlung verfügen. Der Rechtsmittelweg ergibt sich aus dem kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetz mit der Möglichkeit des Weiterzugs mittels öffentlich-rechtlicher Beschwerde an das Bundesgericht.

## **5.2. Empfehlungen**

Das InfoDG gilt für die PKSO nur für den Teil, welcher das Öffentlichkeitsprinzip umfasst. Der Geltungsbereich nach § 2 Abs. 1 InfoDG, der für alle kantonalen Behörde nach § 3 InfoDG gilt, ist anlässlich einer nächsten Revision des InfoDG in Bezug auf die PKSO explizit auf das Öffentlichkeitsprinzip einzuschränken.

Des Weiteren wird empfohlen, dass die PKSO die Akkreditierung von Medienschaffenden, die über die PKSO berichten wollen, selber regeln kann. § 11 Abs. 1 InfoDG ist entsprechend anzupassen.

Der Regierungsrat stellt bislang ein Vertreter oder eine Vertreterin der Arbeitgeber in der Verwaltungskommission der PKSO. Aufgrund der geltenden Reglemente und Kompetenzordnun-

gen der PKSO werden vereinzelt individuelle und gesundheitsbezogene Daten von Versicherten zur Entscheidungsfindung der Verwaltungskommission oder einem Fachausschuss der Verwaltungskommission vorgelegt. Aus datenschutzrechtlichen Gründen ist dieses Vorgehen abzulehnen. Dem Regierungsrat oder der Regierungsrätin als Vertreter bzw. Vertreterin der Arbeitgeber wird empfohlen, die PKSO anzuweisen, dass die strategischen Organe keine Kenntnis von individuellen Daten von Versicherten erhalten. Das operative und das strategische Geschäft der PKSO sind klar voneinander zu trennen.

Ferner sind die Änderungen in Bezug auf die Totalrevision des DSG im Auge zu behalten. Der Kanton wird die Stellung des oder der kantonalen Beauftragten für Information und Datenschutz – analog der Bundesgesetzgebung – stärken müssen. Dabei werden sich namentlich die Fragen der Erteilung von neuen Befugnissen bei Eröffnung einer Untersuchung gegen eine Behörde und der Verfügungskompetenz des oder der Beauftragten stellen. Zu diskutieren wird auch die Massnahme der Amtszeitbeschränkung sein. M.E. sind alle vorgeschlagenen Massnahmen zu befürworten, stärken sie doch die Unabhängigkeit des oder der Beauftragten und lassen diesem oder dieser die notwendige Freiheit in der Erfüllung des gesetzlichen Auftrages.

## Literaturverzeichnis

- Baeriswyl, B. & Rudin, B. (Hrsg.) (2012). *Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich (IDG)*. Zürich: Schulthess.
- Belser, E., Epiney, A. & Waldmann B. (2011). *Datenschutzrecht. Grundlagen und öffentliches Recht*. Bern: Stämpfli.
- Biaggini, G. (2007). *BV. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Auszüge aus der EMRK, den UNO-Pakten sowie dem BGG*. Zürich: Orell Füssli.
- Ehrenzeller, B., Schindler B., Schweizer R. & Vallender K. (Hrsg.) (2014). *Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar*. Zürich/St. Gallen: Dike/Schulthess.
- Gächter, T. & Meier, M. (2015). *Verselbständigung der Pensionskasse Kanton Solothurn (PKSO). Verschiedene Rechtsfragen*. Rechtsgutachten erstellt zuhanden der Pensionskasse Kanton Solothurn. Zürich, 4. November 2015.
- Häfelin, U., Müller G. & Uhlmann, F. (2016). *Allgemeines Verwaltungsrecht (7. Aufl.)*. Zürich/St. Gallen: Dike.
- Maurer-Lambrou, U. & Blechta, G. (Hrsg.) (2014). *Basler Kommentar. Datenschutzgesetz. Öffentlichkeitsgesetz (3. Aufl.)*. Basel: Helbing.
- Rütsche, B. (2013). *Was sind öffentliche Aufgaben*. recht. Zeitschrift für juristische Weiterbildung und Praxis, 31 4/13), 153-162.
- Schneider, J.-A., Geiser, T., Gächter, T., (Hrsg.) (2010). *BVG und FZG*. Bern: Stämpfli.
- Schnyder, O. (2002). *Das datenschutzrechtliche Auskunftsrecht. In Abgrenzung zum Akteneinsichtsrecht unter besonderer Berücksichtigung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung*. Visp: Mengis.
- Seiler, H. (1992). *Die (Nicht-)Öffentlichkeit der Verwaltung*. Zeitschrift für Schweizerisches Recht, NF 111 (1992) I, Heft 4/5, 415-440.
- Vetter-Schreiber, I. (2013). *BVG. FZG. Kommentar*. Zürich: Orell Füssli.

- Weber, R. (2010). *Datenschutz v. Öffentlichkeitsprinzip. Erläuterungen zu den Spannungsfeldern am Beispiel des Zürcher Informations- und Datenschutzgesetzes*. Zürich: Schulthess.
- Waldmann, B., Belser, E. & Epiney A. (2015). *Basler Kommentar. Bundesverfassung*. Basel: Helbing Lichtenhahn.

## **Rechtsquellen und Materialien**

### **Internationale Erlasse**

EMRK. *Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950*, SR 0.101.

*Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr vom 24. Oktober 1995*, ABl. 281 /31.

*Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten des Europarates vom 28. Januar 1981*, SR 0.235.1.

### **Bundeseurlasse**

BGG. *Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005*, SR 172.110.

BGÖ. *Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004*, SR 152.3.

BV. *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999*, SR 101.

BVG. *Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982*, SR 831.40.

FZG. *Bundesgesetz über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 17. Dezember 1993*, SR 831.42.

DSG. *Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992*, SR 235.1.

VwVG. *Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968*, SR 172.021.

### **Kantonale Erlasse**

KV. *Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986*, BGS 111.1.

InfoDG. *Informations- und Datenschutzgesetz vom 21. Februar 2001*, BGS 114.1.

PKG. *Gesetz über die Pensionskasse Kanton Solothurn vom 28. September 2014*, BGS 126.581.

## Materialien

Bundesrat: *Botschaft zum Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) vom 23. März 1988* (BBl 1988 II 413 ff.) (zit. Botschaft DSG, 1988).

Bundesrat: *Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003* (BBl 2003 1963 ff.) (zit. Botschaft BGÖ, 2003).

Bundesrat: *Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG) und zum Bundesbeschluss betreffend den Beitritt der Schweiz zum Zusatzprotokoll vom 8. November 2001 zum Übereinkommen zum Schutz der Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten bezüglich Aufsichtsbehörden und grenzüberschreitende Datenübermittlung vom 19. Februar 2003* (BBl 2003 2101) (zit. Botschaft DSG, 2003).

Bundesrat: *Botschaft zum Bundesgesetz über die Totalrevision des Bundesgesetzes über den Datenschutz und die Änderung weiterer Erlasse zum Datenschutz vom 15. September 2017* (noch nicht im Bundesblatt publiziert) (zit. Botschaft DSG, 2017).

Regierungsrat Kanton Solothurn: *Botschaft zum Öffentlichkeitsprinzip und Datenschutz vom 22. August 2000* (RRB Nr. 1653) (zit. Botschaft InfoDG, 2000).

Beauftragte für Information und Datenschutz Kanton Solothurn (2003). *Merkblatt. Ihre Rechte nach dem Informations- und Datenschutzgesetz*. URL: [https://www.so.ch/fileadmin/internet/staatskanzlei/stk-info-ds/05\\_Muster\\_Merkblaetter\\_FAQ/Infos\\_fuer\\_Private/Ihre\\_Rechte\\_nach\\_InfoDG.pdf](https://www.so.ch/fileadmin/internet/staatskanzlei/stk-info-ds/05_Muster_Merkblaetter_FAQ/Infos_fuer_Private/Ihre_Rechte_nach_InfoDG.pdf).

Pensionskasse Kanton Solothurn (2017). *Geschäftsbericht 2016*. URL: [https://pkso.so.ch/fileadmin/pkso/pdf/GB\\_PKSO\\_2016.pdf](https://pkso.so.ch/fileadmin/pkso/pdf/GB_PKSO_2016.pdf).



## Selbständigkeitserklärung

«Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.»

Solothurn, 28. November 2017

Jürg Studer

## Über den Autor



Jürg Studer, 1972, lic. iur., Rechtsanwalt, Agronom FH, wohnhaft in Niederösch, ist seit 2010 Leiter Rechtsdienst und stellvertretender Departementssekretär im Finanzdepartement des Kantons Solothurn sowie Fachrichter bei der Steuerrekurskommission des Kantons Bern. Zuvor war er beim Bundesverwaltungsgericht als Gerichtsschreiber, bei PriceWaterhouse Coopers und in einem Anwaltsbüro in Bern als Rechtsanwalt sowie als Experte im landwirtschaftlichen Bereich in den Kantonen Bern und Baselland tätig. Seit 2017 absolviert er den 6. Lehrgang des Certificate of Advanced Studies in Public Administration (CeMaP) der Universitäten Bern und St. Gallen.