

Digitale Gesellschaft, CH-4000 Basel

Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit
Hofgraben 5
7000 Chur

Per E-Mail an: info@djsg.gr.ch

Basel, 22. April 2024

Stellungnahme zur Totalrevision des Kantonalen Datenschutzgesetzes

Sehr geehrter Herr Regierungsrat Peyer,
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 25. Januar 2024 eröffnete das Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit Graubünden die Vernehmlassung zur Totalrevision des kantonalen Datenschutzgesetzes. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Die Digitale Gesellschaft ist eine gemeinnützige Organisation, die sich für Grund- und Menschenrechte, eine offene Wissenskultur, weitreichende Transparenz sowie Beteiligungsmöglichkeiten an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen einsetzt. Die Tätigkeit orientiert sich an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Konsumenten in der Schweiz und international. Das Ziel ist die Erhaltung und die Förderung einer freien, offenen und nachhaltigen Gesellschaft vor dem Hintergrund der Persönlichkeits- und Menschenrechte.

Gerne nehmen wir zur Vereinbarung wie folgt Stellung:

Grundsätzliches

Mit der Totalrevision des kantonalen Datenschutzgesetzes (KDSG) soll in erster Linie den technologischen Entwicklungen der letzten zwanzig Jahre Rechnung getragen werden. Zudem sollen die völker- und bundesrechtlichen Anpassungen für einen wirksamen Schutz der informationellen Selbstbestimmung auf kantonaler Ebene nachvollzogen werden. Die Digitale Gesellschaft begrüsst diese grundsätzliche Stossrichtung der Revision. Auch der Wechsel weg von den dynamischen Verweisungen auf das Bundesrecht hin zu eigenständigen Regelungen erscheint zweckmässig. Die Vorlage beinhaltet allerdings auch Punkte, die unter Berücksichtigung von datenschutzrechtlichen Überlegungen problematisch erscheinen und nicht unkommentiert hingenommen werden können. Auf diese wollen wir in den folgenden Abschnitten näher eingehen.

Terminologische Anpassung ans DSG

Mit der Totalrevision des DSG ist der Begriff des «Persönlichkeitsprofils» durch das «Profiling» abgelöst worden. Im VE-KDSG werden an vielen Stellen beide Begriffe verwendet. Wir beantragen, dass diesbezüglich die Terminologie des DSG im VE-KDSG übernommen wird. Der Begriff des «Persönlichkeitsprofils» soll auch im VE-KDSG durch «Profiling» abgelöst werden.

Art. 6 Abs. 3 VE-KDSG

Gemäss dem erläuternden Bericht «soll von den aufgrund der dynamischen Verweisung geltenden strengen Voraussetzungen der Verordnung zum Bundesgesetz über den Datenschutz abgewichen werden können». Diese Aussage ist aus rechtstechnischer Sicht unsinnig. Die angeblich dynamischen und strengen Voraussetzungen gelten nur für Bundesbehörden und entfalten auf kantonaler Ebene keinerlei Rechtswirkungen. Nichtsdestotrotz stellt sich die Frage, warum von den entsprechenden Bestimmungen abgewichen werden soll und ob dadurch nicht die Datensicherheit im Kanton Graubünden gefährdet wird.

Art. 8 Abs. 1 VE-KDSG

Gemäss dem erläuternden Bericht ermöglicht es die Bestimmung, Zugänge zu Datensammlungen vor Erlass einer formellen gesetzlichen Grundlage zu erproben. Automatisierte Datenbearbeitung umfasst allerdings jegliche elektronisch durchgeführten Bearbeitungen. Für uns ist folglich nicht nachvollziehbar, welche Arten von Datenbearbeitungen ermöglicht werden sollen oder ob, wie im erläuternden Bericht erwähnt, nur der Zugang zu Datensammlungen erfasst sein soll. Daher fordern wir, dass aus dem Gesetz und der Botschaft klar hervorgehen muss, welche konkreten automatisierten Datenbearbeitungen im Rahmen von Pilotversuchen ermöglicht werden sollen.

Auf Bundesebene macht die DSV (Datenschutzverordnung; SR 235.11) weitergehende Ausführungen über die Unentbehrlichkeit des Pilotversuchs. Auf kantonaler Ebene ist eine solche Regelung auf Verordnungsstufe nicht vorgesehen. Es soll daher im KDSG selbst geregelt werden, wann ein Pilotversuch unentbehrlich ist. Überdies muss die Informationspflicht i.S.v. Art. 17 VE-KDSG gewährleistet sein, da noch keine gesetzliche Grundlage besteht.

Art. 10 Abs. 3 VE-KDSG

Es scheint keine schlüssige Begründung dafür zu geben, warum gewisse Stammdaten auch von Behörden, die nicht mit der Einwohnerkontrolle betraut sind, an Dritte weitergegeben werden dürfen. Daher beantragen wir, diese Kompetenz auf die Behörden zu beschränken, die mit der Einwohnerkontrolle betraut sind, analog zu verschiedenen anderen Kantonen.

Art. 14 Abs. 2 lit. a VE-KDSG

Die Überwachung des öffentlichen Raumes stellt eine erhebliche Einschränkung für die Bürger:innen dar. Dabei wird nicht nur das Grundrecht auf Privatsphäre potenziell verletzt, sie erzeugt auch eine abschreckende Wirkung, die Menschen davon abhält andere Grundrechte, wie die Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit, wahrzunehmen (sog. chilling effect). Wir lehnen die Überwachung des öffentlichen Raums daher generell ab.

Wenn aber Überwachung im öffentlichen Raum eingesetzt wird, so muss diese stets verhältnismässig sein. Für den Einsatz von Überwachungsmassnahmen braucht es klare gesetzliche Voraussetzungen. Die konkrete Gefährdung öffentlicher Sicherheit und Ordnung oder der Schutz von öffentlichen Zwecken dienenden Gebäuden ist dabei zu unbestimmt. Ausserdem muss die Videoüberwachung klar erkennbar sein. Der öffentliche Raum sollte von allen möglichst ungehindert genutzt werden können. Personen, die sich der Videoüberwachung entziehen wollen, müssen wissen, wo diese stattfindet. Daher beantragen wir, dass Art. 14 Abs. 2 lit. a VE-KDSG wie folgt geändert wird:

Zusätzlich ist sicherzustellen, dass:

a) auf die Überwachungsgeräte in klar erkennbarer Weise hingewiesen wird;

Art. 14 Abs. 2 lit. c VE-KDSG

Neu soll die Aufzeichnung von Personendaten über die Frist von 90 Tagen hinaus möglich sein, soweit diese «zur Gefahrenabwehr» benötigt werden. Diese Formulierung ist unklar und ermöglicht es, ohne klaren Grund und ohne einen entsprechenden richterlichen Beschluss, Personendaten (z.B. Aufzeichnungen von Überwachungskameras) dauerhaft zu speichern. Daher beantragen wir, dass Art. 14 Abs. 2 lit. c VE-KDSG wie folgt geändert wird:

Zusätzlich ist sicherzustellen, dass:

c) aufgezeichnete Personendaten innert 90 Tagen gelöscht werden, soweit sie nicht in einem Strafverfahren oder zur Gefahrenabwehr benötigt werden.

Art. 16 Abs. 3 VE-KDSG

Auch hier stellt sich die Frage, warum insbesondere die Löschfristen nicht auf Gesetzesstufe festgelegt werden. Wir fordern, dass diese im Gesetz selbst verankert werden.

Art. 19 VE-KDSG

Die Definition, wann ein hohes Risiko für die Grundrechte der betroffenen Personen vorliegt, orientiert sich gemäss dem erläuternden Bericht am Bundesrecht. Dieses hat den Begriff des hohen Risikos (zumindest in den Grundzügen) auf Gesetzesstufe geregelt, und auf Verordnungsstufe (DSV; SR 235.11) finden sich diesbezüglich keine Regelungen. Eine derartige Vorgehensweise ist unserer Ansicht nach auch auf kantonaler Ebene angezeigt.

Art. 22 Abs. 1 VE-KDSG

Art. 22 Abs. 1 VE-KDSG macht die Einschränkung, dass nur «die von der Regierung bezeichneten öffentlichen Organe und die Strafgerichte» ein Verzeichnis der Bearbeitungstätigkeiten führen. In den Ausführungen dazu im erläuternden Bericht wird widersprüchlich argumentiert: Einerseits sei ein entsprechendes Verzeichnis eine wichtige Quelle, um den gemäss Art. 4 Abs. 2 VE-KDSG inskünftig erforderlichen Nachweis der Einhaltung der Datenschutzbestimmungen zu führen. Trotzdem sollen kantonale Verwaltungsbehörden und insbesondere die Gemeinden nicht zur Führung eines Verzeichnisses der Bearbeitungstätigkeiten verpflichtet sein. Daher beantragen wir, dass Art. 22 Abs. 1 VE-KDSG wie folgt geändert wird:

Die öffentlichen Organe gemäss Art. 3 Abs. 1 VE-KDSG und die Strafgerichte führen zum Nachweis der Einhaltung der Datenschutzvorschriften ein Verzeichnis ihrer Bearbeitungstätigkeiten.

Art. 23 Abs. 1 VE-KDSG

Art. 23 Abs. 1 VE-KDSG macht die Einschränkung, dass nur «die von der Regierung bezeichneten öffentlichen Organe und die Strafgerichte» eine für die Datenschutzberatung zuständige Person bezeichnen. Aus den Ausführungen dazu im erläuternden Bericht wird nicht klar, weshalb nicht sämtliche öffentlichen Organe gemäss Art. 3 Abs. 1 VE-KDSG eine Datenschutzberaterin vorsehen sollen. Daher beantragen wir, dass Art. 23 Abs. 1 VE-KDSG wie folgt geändert wird:

Die öffentlichen Organe gemäss Art. 3 Abs. 1 VE-KDSG und die Strafgerichte bezeichnen eine für die Datenschutzberatung zuständige Person.

(NB: Wenn es z.B. aus Kapazitätsgründen nicht nötig ist, dass jedes öffentliche Organ gemäss Art. 3 Abs. 1 VE-KDSG eine eigene für die Datenschutzberatung zuständige Person bezeichnet, soll eine Person für mehrere öffentliche Organe als Datenschutzberaterin eingesetzt werden können.)

Verbot der biometrischen Überwachung

Die Verwendung von biometrischen Erkennungssystemen, besonders in Form von Gesichtserkennung, aber auch zur Identifizierung von Personen anhand ihres Ganges, ihrer Augen, ihrer Stimme oder anderer biometrischer Daten, wird immer häufiger. Der unterschiedslose Einsatz solcher Systeme im öffentlich zugänglichen Raum ermöglicht eine biometrische Massenüberwachung. Dabei besteht nur wenig Transparenz darüber, wo und von wem biometrische Erkennungssysteme eingesetzt werden. Biometrische Daten gelten im revidierten schweizerischen Datenschutzgesetz (DSG), welches am 1. September 2023 in Kraft trat, als besonders schützenswert, wenn sie eine natürliche Person eindeutig identifizieren. Es existiert weder eine umfassende Erlaubnis, noch ein explizites Verbot für deren Bearbeitung. Für ihre Verwendung ist aber eine gesetzliche Grundlage erforderlich. Das DSG gilt nur für Bundesbehörden und private Akteure, jedoch nicht für Kantone. Eine gesetzliche Grundlage ist aber auch für den Einsatz von biometrischen Erkennungssystemen durch kantonale Behörden notwendig. Das VE-KDSG enthält keine Bestimmungen zum Umgang mit biometrischer Überwachung. Dies bedauern wir ausdrücklich. Mit der Totalrevision bietet sich die Gelegenheit, die biometrische Überwachung (konkret Gesichtserkennung) zu regulieren. Die Identifizierung und Überwachung mittels biometrischen Erkennungssystemen stellen eine Verletzung des Rechts auf Privatsphäre (Art. 13 BV, Art. 8 EMRK, Art. 17 UNO-Pakt II) und des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 13 Abs. 2 BV) dar. Biometrische Erkennungssysteme im öffentlichen Raum sind schwere, nicht verhältnismässige Eingriffe in die Grund- und Menschenrechte.

Wir fordern ein Verbot von biometrischen Erkennungssystemen im öffentlich zugänglichen Raum in der Totalrevision des KDSG.

Schlussbemerkung

Wir beschränken uns in dieser Stellungnahme auf unsere Kernanliegen. Der Verzicht auf umfassende allgemeine Anmerkungen oder auf Anmerkungen zu einzelnen Artikeln bedeutet keine Zustimmung der Digitalen Gesellschaft.

Freundliche Grüsse

Erik Schönenberger
Geschäftsleiter