

4639

KR-Nr. 244/2007

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 244/2007 betreffend
Stärkung der behördlichen Zusammenarbeit**

(vom 21. Oktober 2009)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 26. November 2007 folgendes von den Kantonsräten Christoph Holenstein, Zürich, Thomas Vogel, Illnau-Effretikon, und Thomas Maier, Dübendorf, am 27. August 2007 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird gebeten zu prüfen, für welche notwendigen und sinnvollen im öffentlichen Interesse liegenden Datenflüsse zwischen Behörden rechtliche Grundlagen noch fehlen bzw. ungenügend sind, und gegebenenfalls dem Kantonsrat entsprechende Gesetzesanpassungen zu beantragen oder in seinem Kompetenzbereich selber zu erlassen.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Ziele des Postulat und Ausgangslage

Das vorliegende Postulat bezweckt die Überprüfung möglicher Synergieverluste durch fehlende rechtliche Grundlagen für den Informationsaustausch zwischen kantonalen Behörden und die Schliessung möglicher Regelungslücken. Aus der Begründung ergibt sich, dass die seinerzeitige Diskussion um die teilweise fehlenden Möglichkeiten des Informationsaustauschs im Bereich der öffentlichen Fürsorgeleistungen Auslöser und Ausgangspunkt des Postulats gebildet haben dürften. Konkret wurde die fehlende rechtliche Grundlage für ein Informationsrecht der Strafverfolgungs- gegenüber den Sozialbehörden in Fällen unrechtmässiger Sozialhilfebezüge angesprochen und darauf hingewiesen, dass in diesem anders als in anderen Bereichen klare gesetzliche Regelungen des zulässigen Informationsaustauschs fehlen.

Wesentlich ist in diesem Zusammenhang, dass im Zeitpunkt der Einreichung noch das bis zum 30. September 2008 gültige kantonale Datenschutzgesetz anwendbar war und die Rahmenbedingungen für den behördlichen Umgang mit Informationen bildete. Auf den 1. Oktober 2008 ist jedoch das Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG; LS 170.4) in Kraft getreten, mit dem ein Paradigmenwechsel vom Geheimhaltungs- zum Öffentlichkeitsprinzip vollzogen worden ist. Nicht personenbezogene Informationen können entsprechend wesentlich freier im Rahmen der in § 23 IDG vorgesehenen Interessenabwägung ausgetauscht werden. Weiter enthält das IDG in den §§ 16 Abs. 2 und 17 Abs. 2 allgemeine Regelungen zum behördlichen Informationsaustausch von Personendaten und knüpft hierfür an die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben an. Allerdings beschränken sich die genannten Bestimmungen auf die Rechts- und Amtshilfe, indem sie ausdrücklich den Informationsaustausch auf Verlangen ansprechen. Proaktive personenbezogene Informationsleistungen von einem öffentlichen Organ zugunsten der Aufgabenerfüllung eines anderen sind demgegenüber nicht erwähnt. Es ist insofern davon auszugehen, dass Mitteilungsrechte entsprechende gesetzliche Grundlagen erfordern, die namentlich im Zusammenhang mit besonderen Personendaten in den Spezialgesetzen vorzusehen sind (§ 17 Abs. 1 lit. a IDG).

In diesem Zusammenhang ist weiter zu beachten, dass das Übergangsrecht in § 41 IDG eine fünfjährige Übergangsfrist vorsieht, während welcher die – gegenwärtig geübte – Bekanntgabe von besonderen Personendaten ohne formellgesetzliche Grundlage noch weiterhin zulässig ist.

2. Informationsaustausch in Fällen von Sozialhilfemissbrauch

Gemäss § 21 der Strafprozessordnung (StPO, LS 321) sind Behörden und Beamte verpflichtet, ihnen im Rahmen ihrer Amtsführung bekannt gewordene strafbare Handlungen anzuzeigen. Es ist vorgesehen, diese Bestimmung auch in das neue Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Straf- und Zivilprozess (E-GOG), das als Ausführungsrecht für die neuen bundesrechtlichen Verfahrensordnungen zu erlassen ist, überzuführen (vgl. § 167 E-GOG, gemäss Vorlage 4611, ABl 2009, 1489). Mit Wirkung seit dem 1. Januar 2008 enthält sodann das Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; LS 851.1) in § 48a eine eigenständige Strafbestimmung. Die Untersuchung und Beurteilung entsprechenden Fehlverhaltens obliegt den Statthalterämtern. Vor diesem Hintergrund sind entsprechend

auch die Strafverfolgungsbehörden berechtigt und verpflichtet, mutmasslich strafrechtlich relevante Missbräuche im Sozialhilfebereich anzuzeigen.

Darüber hinausgehend hat der Regierungsrat zuhanden des Kantonsrates am 9. September 2009 verschiedene Änderungen des Sozialhilfegesetzes beantragt (Vorlage 4628, ABI 2009, 1834). Der Informationsaustausch unter den Behörden über Sachverhalte aus dem Fürsorgebereich soll neu eingehend geregelt werden. So soll der nach dem Inkrafttreten des IDG ausdrücklich zu regelnde Grundsatz der Schweigepflicht aller Personen, die Aufgaben bei der Durchführung der öffentlichen Sozialhilfe übernehmen (§ 47 n-SHG), etwa zugunsten der Ausländerbehörden durchbrochen werden (§ 47a n-SHG). Die Gesetzesänderung sieht weiter auch eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für die Information der Sozialbehörden durch Gerichte und Verwaltungsbehörden von Kanton und Gemeinden und mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betrauter Personen vor, wenn deren Wahrnehmungen einen konkreten und erheblichen Verdacht auf unrechtmässige Erwirken von Sozialhilfeleistungen ergeben (§ 47b n-SHG). Und schliesslich soll im Gesetz neu auch der Informationsaustausch unter den Sozialhilfeorganen aus dem Verordnungsrecht auf Gesetzesstufe übergeführt und vorab im Bereich der Interinstitutionellen Zusammenarbeit mit weiteren Leistungserbringern wie den Organen der Arbeitslosen- oder der Invalidenversicherung ausgeweitet werden (§§ 47c und 47d n-SHG).

3. Rechtsgrundlagen im E-GOG zur Verbesserung des Informationsaustauschs

Am 22. Juni 2009 hat der Kantonsrat die Vorlage 4571 beraten. Es handelte sich zum einen um das Postulat KR-Nr. 270/2006 betreffend Online-Zugriff der Gerichte auf die Datenbanken der Personenmeldeämter, das eine effizientere Erhebung oder Überprüfung der von den Gerichten aufzunehmenden Personalien der Parteien bezweckte. Zum andern umfasste sie das Postulat KR-Nr. 271/2006 betreffend speditives Arbeiten dank Online-Zugriff der Gerichte und Strafverfolgungsbehörden auf die Datenbanken der Steuerämter, das ebenfalls eine effizientere Abwicklung von Verfahren in Erbschafts- und Strafsachen durch direkten Zugriff auf Daten der kommunalen Steuerämter verfolgte. Die genannten Postulate widmeten sich damit in zwei zentralen Punkten dem behördlichen Informationsaustausch. Zwar waren sie im Zeitpunkt ihrer Einreichung nicht in erster Linie auf die Schaffung notwendiger Rechtsgrundlagen zur Ermöglichung eines (noch) nicht zulässigen In-

formationsaustauschs, sondern auf dessen technische Erleichterung durch Einrichtung von Onlinezugriffen ausgerichtet. In der Vorlage 4571 wurde jedoch aufgezeigt, dass hierfür derzeit insofern ein Rechtsetzungsproblem im Vordergrund steht, als die im kantonalen Recht bestehenden Grundlagen für den behördlichen Bezug von Personendaten in Kürze durch einschlägiges Bundesverfahrensrecht ersetzt werden. Unabhängig von der Frage der technischen Umsetzbarkeit von behördlichen Onlinezugriffen wurde im genannten Bericht deshalb dargelegt, dass die hierfür erforderlichen Rechtsgrundlagen im kantonalen Ausführungsrecht zum neuen Bundesrecht als Kann-Vorschriften geschaffen werden sollen. Inzwischen hat der Regierungsrat mit der Vorlage 4611 einschlägige Bestimmungen über den direkten Zugriff auf Steuerdaten und Daten der Einwohnerkontrolle vorgeschlagen (§§ 120 ff. E-GOG). Durch dieses Rechtsetzungsvorhaben wird deshalb für einen wichtigen Bereich behördlicher Zusammenarbeit eine Regelungslücke vermieden.

4. Weitere Rechtsetzungsvorhaben

Im Kanton Zürich werden Fragen der Behördenzusammenarbeit und des institutionalisierten Informationsaustauschs in verschiedenen Zusammenhängen bearbeitet, sei dies im Zusammenhang mit der Aufarbeitung der Vorgeschichte und äusseren Umstände von Gewaltereignissen oder auch im Zusammenhang mit parlamentarischen Vorstössen. So befasst sich derzeit beispielsweise eine direktionsübergreifende Arbeitsgruppe mit den Bedürfnissen und rechtlichen Rahmenbedingungen des Informationsaustauschs zwischen den Organen der Jugendstrafrechtspflege und Lehrpersonen sowie Schulbehörden. Auch andere interdisziplinäre Arbeitsgruppen, beispielsweise im Bereich des Kinderschutzes oder der Prävention von schweren Gewalttaten, befassen sich regelmässig mit Fragen des Informationsaustauschs und prüfen dabei auch rechtlichen Anpassungsbedarf. Darüber hinaus gehört es seit dem Inkrafttreten des IDG inzwischen zum Standard, vorab beim Erlass von Regelungen über Organisation und Verfahren von Behörden auch Fragen der Informationsbearbeitung und des Informationsaustauschs oder Datenzugriffs aufzunehmen. So sind solche etwa im neuen Polizeigesetz (LS 550.1) oder wie erwähnt auch in der Vorlage für das GOG enthalten. Auch bei der hängigen Umsetzung des neuen Erwachsenenschutzrechts des Bundes werden solche Fragestellungen zu bearbeiten sein. Im Blickpunkt steht hier etwa der mögliche Informationsaustausch im Zusammenhang mit der Neuregelung der fürsorglichen Freiheitsentziehung, die ja unter anderem auch bei möglicher Fremdgefährdung angeordnet werden kann.

Entscheidend kommt sodann hinzu, dass sich die Direktionen des Regierungsrates insbesondere vor dem Hintergrund des bereits genannten Übergangsrechts in § 41 IDG derzeit damit befassen, ihre Informationsaustauschpraxis sowie bestehende Lücken und Bedürfnisse zu erheben und, wo fehlend, die Schaffung der erforderlichen Rechtsgrundlagen vorzubereiten.

5. Antrag

Zusammengefasst ergibt sich, dass das vom Postulat hauptsächlich angesprochene Informationsdefizit im Bereich der öffentlichen Fürsorge mit der jüngst beantragten Revision des Sozialhilfegesetzes behoben wird. Auch in anderen, unlängst beschlossenen oder in Vorbereitung befindlichen Gesetzesvorhaben werden Grundlagen für den behördlichen Informationsaustausch geprüft und geschaffen. Weiter wird in verschiedensten Bereichen laufend der Bedarf an (ergänzenden) Regelungen für den zulässigen Informationsaustausch unter Behörden insbesondere auch vor dem Hintergrund erforderlicher Anpassungen an die Rahmenbedingungen des IDG geprüft. Damit sind die Anliegen des Postulats im Wesentlichen bereits erfüllt oder in Bearbeitung.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat deshalb, das Postulat KR-Nr. 244/2007 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:
Aeppli

Der stv. Staatsschreiber:
Hösli