

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 196/2021

Sitzung vom 8. September 2021

969. Anfrage (Verzeichnis der Informationsbestände)

Die Kantonsrätinnen Edith Häusler, Kilchberg, und Silvia Rigoni, Zürich, haben am 17. Mai 2021 folgende Anfrage eingereicht:

Gemäss Verfassung des Kantons Zürich, Artikel 49, informieren Behörden von sich aus und auf Anfrage über ihre Tätigkeit, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Dies bedeutet, dass die Handlungen der Behörden transparent erfolgen müssen. Der Zugang für interessierte Personen ist zu ermöglichen. Das Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG), § 14 Absatz 4 sowie die Verordnung über die Information und den Datenschutz (IDV), § 6, schreiben die Erstellung eines Verzeichnisses der Informationsbestände (VIB) vor. Die Informationsbestände mit Personendaten sind zu kennzeichnen. Das Verzeichnis enthält insbesondere Angaben über das Ordnungssystem, das eine Übersicht über die Aufgabenbereiche des öffentlichen Organs vermittelt (Registraturplan), und über alle systematisch erschliessbaren Datensammlungen.

Auch nach der Revision des IDG-Gesetzes (2018) kommen erst 25 Prozent der Zürcher Gemeinden ihrer gesetzlichen Pflicht nach, die Bevölkerung mit einem Verzeichnis über ihre Informationsbestände auf der Gemeindewebsite zu informieren.

1. Mit welchen Massnahmen hat der Regierungsrat bisher dafür gesorgt, dass die öffentlichen Organe ihre Informationspflicht gemäss IDG wahrnehmen?
2. Wie wird/will der Regierungsrat in Zukunft sicherstellen, dass die gesetzliche Pflicht zur Veröffentlichung der «Verzeichnisse der Informationsbestände» von sämtlichen öffentlichen Organen eingehalten wird?
3. Gibt es für die Gemeinden eine Übergangsfrist und, wenn ja, bis wann gilt diese?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Edith Häusler, Kilchberg, und Silvia Rigoni, Zürich,
wird wie folgt beantwortet:

Gemäss § 14 Abs. 4 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG; LS 170.4) sind die öffentlichen Organe im Kanton Zürich verpflichtet, ein Verzeichnis ihrer Informationsbestände und deren Zwecke öffentlich zugänglich zu machen. Informationsbestände, die Personendaten enthalten, sind zu kennzeichnen. Das Verzeichnis der Informationsbestände nach § 14 Abs. 4 IDG hat insbesondere Angaben über das Ordnungssystem, das eine Übersicht über die Aufgabenbereiche des öffentlichen Organs vermittelt (Registraturplan), und über alle systematisch erschliessbaren Datensammlungen zu enthalten (§ 6 Verordnung über die Information und den Datenschutz vom 28. Mai 2008 [IDV; LS 170.41]). Mit der Verpflichtung, ein Verzeichnis der Informationsbestände zu erstellen und zu veröffentlichen, geht die Pflicht einher, diese Verzeichnisse aktuell zu halten und jeweils die neueste Fassung der Öffentlichkeit in angemessener Form und auf einem passenden Medium zur Verfügung zu stellen.

Alle dem IDG unterstellten Organe und damit auch die Gemeinden haben ein solches Verzeichnis zu erstellen und zu veröffentlichen (§ 2 in Verbindung mit § 3 Abs. 1 lit. b IDG). Wo und in welcher Form ein öffentliches Organ diese Verpflichtung zu erfüllen hat, ist indessen nicht geregelt. Damit können die verantwortlichen Organe im Rahmen von § 14 Abs. 4 IDG in Verbindung mit § 6 IDV selber entscheiden, auf welche Art, in welcher konkreten Form und auf welchem Medium sie diese Verzeichnisse der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen. Ebenso wenig ist gesetzlich vorgegeben, dass alle Verzeichnisse eines öffentlichen Organs an einem zentralen Ort abgelegt bzw. auf den ersten Blick oder Klick auffindbar sein müssen. Ausschlaggebend ist somit lediglich, dass die Verzeichnisse – mit mehr oder weniger Suchaufwand – von der Öffentlichkeit aufgefunden werden können.

In der Anfrage wird erwähnt, dass lediglich 25% aller Zürcher Gemeinden der oben beschriebenen Verpflichtung nachkommen. Eine Überprüfung der genannten Prozentzahl mit vertretbarem Aufwand ist im Rahmen der Beantwortung der vorliegenden Anfrage nicht möglich, zumal Quellenangaben zur genannten Prozentzahl fehlen und die Gemeinden ihrer Verpflichtung zur Veröffentlichung eines Verzeichnisses in unterschiedlichster Form nachkommen können. Stichproben des Staatsarchivs des Kantons Zürich ergaben jedenfalls, dass eine Vielzahl der Gemeinden kein Verzeichnis der Informationsbestände auf ihrer Internetseite publiziert zu haben scheint.

Zu Frage 1:

Als Massnahme zu einer einheitlichen und kompetenten Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips und zur Gewährleistung der «unité de doctrine» hat der Regierungsrat die Koordinationsstelle IDG geschaffen. Diese ist gemäss § 28 Abs. 1 lit. a IDV unter anderem für die Unterstützung der öffentlichen Organe bei der Umsetzung und beim Vollzug des Öffentlichkeitsprinzips gemäss dem IDG zuständig. Somit kann die Koordinationsstelle IDG auch Hilfestellungen bezüglich der korrekten und angemessenen Veröffentlichung der vom IDG geforderten Verzeichnisse der Informationsbestände geben. Jedoch umfasst die Zuständigkeit der Koordinationsstelle IDG ausschliesslich die kantonale Verwaltung, wie sie in § 1 Abs. 3 IDV definiert ist (§ 28 IDV). Andere öffentliche Organe, darunter auch jene der Gemeinden, sind selbstständig für die Einhaltung und Umsetzung der im IDG festgelegten Aufgaben und Pflichten verantwortlich (§ 1 Abs. 1 IDV). Die Gemeinden ordnen ihre Angelegenheiten im Rahmen des übergeordneten Rechts selbstständig (§ 2 Abs. 1 Gemeindegesetz vom 20. April 2015 [GG; LS 131.1]) und sind damit in erster Linie selber für den Vollzug von übergeordnetem Recht verantwortlich.

Zur Unterstützung der Gemeinden hat der Kanton diese jedoch umfassend über die sich aus dem IDG ergebenden Verpflichtungen informiert. Dies erfolgte insbesondere bei der Einführung des IDG und der IDV im Rahmen von mehreren Informationsveranstaltungen für Gemeindebehörden. Zudem hat das Staatsarchiv ein Merkblatt für die Gemeinden im Kanton Zürich erstellt (Versionen 2011 und 2018), in dem erläutert wird, wie die Gemeinden die gesetzliche Verpflichtung zur Erstellung und Veröffentlichung der Verzeichnisse über ihre Informationsbestände erfüllen können. Das Merkblatt enthält Empfehlungen über die Informationen, welche das Verzeichnis umfassen sollte. Gemäss dem Merkblatt soll das Verzeichnis der Informationsbestände Angaben zu vier Bereichen umfassen:

1. Aufgaben der Gemeinde
2. Angaben zur Informationsverwaltung
3. Angaben zu den aktuellen Beständen (gemäss Registraturplan)
4. Angaben zum Gemeindearchiv

Zu Frage 2:

Im Bereich des Öffentlichkeitsprinzips sieht das Gesetz keine besondere Fachaufsichtsbehörde wie die Datenschutzbeauftragte oder den Datenschutzbeauftragten vor (vgl. §§ 30 ff. IDG). Sollte eine Gemeinde ihren Aufgaben und Pflichten nicht ordnungsgemäss nachkommen, stehen jedoch dem Bezirksrat und dem Regierungsrat als kantonale Aufsichtsbehörden (§ 164 Abs. 1 GG) neben der allgemeinen Aufsicht die

aufsichtsrechtlichen Mittel gemäss §§ 166 ff. GG zur Verfügung. Treten in einer beaufsichtigten Organisation wie in einer Gemeinde Ordnungswidrigkeiten auf, sind sie zunächst vom zuständigen Organ dieser Organisation zu beheben. Wenn das zuständige Organ das Erforderliche zur Behebung der Ordnungswidrigkeit unterlässt, greift der Bezirksrat ein (§ 166 Abs. 1 und 2 GG). Der Regierungsrat kann in begründeten Fällen anstelle des Bezirksrates tätig werden (§ 166 Abs. 3 GG).

Im Zeitpunkt des Inkrafttretens des IDG sowie der IDV am 1. Oktober 2008 waren die sich daraus ergebenden Pflichten wohl allen Gemeinden bekannt. Der Regierungsrat geht davon aus, dass die meisten Gemeinden beim Vollzug des IDG und der IDV ein Verzeichnis der Informationsbestände im Sinne von § 14 Abs. 4 IDG in Verbindung mit § 6 IDV auf ihrer Internetseite aufgeschaltet hatten. Möglicherweise ist vielen Gemeinden die Verpflichtung zur Erstellung und Veröffentlichung eines Verzeichnisses ihrer Informationsbestände nicht mehr genügend präsent. Aufgrund der in den vergangenen Jahren aktualisierten oder neu geschaffenen Gemeindeinternetseiten ist es denkbar, dass die Verzeichnisse nicht mehr nachgeführt bzw. möglicherweise von den Internetseiten der Gemeinden entfernt wurden.

Aus Sicht des Regierungsrates sollten die Gemeinden deshalb an erster Stelle wieder vermehrt auf ihre Verpflichtungen aus dem IDG und der IDV aufmerksam gemacht werden. Hierzu wird das Staatsarchiv das genannte Merkblatt (vgl. Beantwortung der Frage 1) aktualisieren und eine bearbeitbare Vorlage für ein Verzeichnis der Informationsbestände erstellen. Das Merkblatt und die Vorlage werden auf der Webseite des Staatsarchivs den Gemeinden zur Verfügung gestellt. Diejenigen Gemeinden, die das Angebot des Staatsarchivs «Integrierte Informationsverwaltung» in Anspruch nehmen, werden überdies bei der Erstellung und Veröffentlichung des Verzeichnisses ihrer Informationsbestände direkt durch eine Fachperson vor Ort unterstützt. Zudem werden die Verpflichtungen aus § 14 Abs. 4 IDG und § 6 IDV sowie die angebotene Hilfestellung des Staatsarchivs an von diesem angebotenen Schulungen ausdrücklich thematisiert.

Parallel zu den genannten Massnahmen soll schliesslich im Rahmen der ordentlichen Visitationen durch die Bezirksräte künftig besonders geprüft werden, ob ein Verzeichnis der Informationsbestände veröffentlicht ist. Hierzu wird die Checkliste für die Aufsichtsbehörden, die im Rahmen von Visitationen der Informationsverwaltung und Archivierung in Gemeinden benutzt wird, um eine entsprechende Frage ergänzt. Dadurch kann die Einhaltung der Verpflichtungen aus § 14 Abs. 4 IDG und § 6 IDV anlässlich der nächsten Visitationen wirksam geprüft werden.

Zu Frage 3:

Gemäss § 37 IDV hatten die öffentlichen Organe und damit auch die Gemeinden innert zweier Jahren nach Inkrafttreten des IDG, d. h. bis zum 1. Oktober 2010, die zum Vollzug des IDG und der IDV erforderlichen Massnahmen zu treffen. Somit hatten die Gemeinden bis zum 1. Oktober 2010 auch das Verzeichnis der Informationsbestände gemäss § 14 Abs. 4 IDG in Verbindung mit § 6 IDV öffentlich zugänglich zu machen. Ob die Gemeinden die Verzeichnisse innert der zwei Jahre nach Inkrafttreten des IDG veröffentlicht hatten und diese allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt wieder von ihrer Internetseite genommen haben, lässt sich nicht mehr feststellen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli