



# **Konzept Informationssicherheit und interne Zugangsbestimmungen Gemeindeablagen und -archive**

17.07.2015/Jan Schneebeili





## 1. Ausgangslage und Fragestellung

In den Gemeindeverwaltungen des Kantons Zürich werden diverse Informationen mit Personendaten und mit besonderen Personendaten erfasst und bearbeitet.<sup>1</sup> Seit dem 1. Oktober 2008 sind der Zugang zu Informationen und die Bearbeitung von Personendaten auf kantonaler und kommunaler Ebene im Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG) geregelt.<sup>2</sup> § 7 des IDG schreibt vor, dass Informationen durch angemessene organisatorische und technische Massnahmen zu schützen seien. Für den Umgang mit Personendaten sind spezielle Grundsätze vorgegeben. Es stellen sich die Fragen, welche Massnahmen in den Gemeinden zum Schutz der durch sie erfassten Informationen zu treffen sind und wem innerhalb der Gemeinde Zugang zu diesen Informationen zu gewähren ist. Diese Fragen bedürfen insbesondere deshalb der Klärung, weil in vielen Gemeindeverwaltungen abgeschlossene Geschäftsdossiers in zentralen ruhenden Ablagen bzw. in für alle Gemeindemitarbeitenden zugänglichen Archiven aufbewahrt werden.<sup>3</sup> Wem dürfen diese Informationen, die oft Personendaten bzw. besondere Personendaten enthalten, intern zugänglich sein? Wer darf sie bearbeiten? Wie können Zugriffsbestimmungen und -einschränkungen praktikabel umgesetzt werden? Und wie kann die Informationssicherheit, d. h. die Vertraulichkeit, Verfügbarkeit und Integrität der Informationen,<sup>4</sup> sichergestellt werden?

## 2. Gesetzliche Grundlagen

### 2.1 Öffentliche Organe in den Gemeinden

Der Antwort auf die Frage, welche Institutionen, Bereiche oder Körperschaften auf kommunaler Ebene als „öffentliches Organ“ gelten, kommt bei der Festlegung von Zugangsbestimmungen in den Gemeinden eine zentrale Bedeutung zu. Das oberste Organ der Gemeinde ist gemäss § 40 des Gemeindegesetzes die Gemeindeversammlung.<sup>5</sup> Diese weist den anderen Organen ihre Aufgaben zu. Die verschiedenen Gemeindebehörden wie der Gemeinderat, die Sozialbehörde, die Schulpflege oder die Rechnungsprüfungskommission, sind eigene öffentliche Organe.<sup>6</sup> Die verschiedenen Verwaltungsbereiche bzw. -zweige arbeiten für diese einzelnen Behörden.

### 2.2 Schutz und Bekanntgabe von Informationen und Personendaten

Die im IDG vorgesehenen Massnahmen zum Schutz von Informationen richten sich u. a. nach dem Schutzziel, dass Informationen nicht unrechtmässig zur Kenntnis gelangen dürfen (§ 7 a). Die Bekanntgabe<sup>7</sup> von Personendaten bzw. besonderen Personendaten ist einem öffentlichen Organ nur in eindeutig festgeschriebenen Fällen erlaubt (§ 16). So kann es Personendaten bzw. besondere Personendaten bekannt geben, wenn ein anderes

---

<sup>1</sup> Zur Unterscheidung von Personendaten und besonderen Personendaten siehe IDG (LS 170.4), § 3.

<sup>2</sup> Vgl. IDG, § 2 und 3.

<sup>3</sup> Das Konzept wurde spezifisch für die Klärung der Situation von analogen Ablagen/Archiven geschrieben. Entsprechend übersetzt, besitzt es aber auch für digitale Ablagen/Archive Gültigkeit.

<sup>4</sup> Vgl. Datenschutzbeauftragter des Kantons Zürich, Glossar und Abkürzungen Informationssicherheit vom 10.12.2012.

<sup>5</sup> Vgl. Gemeindegesetz (LS 131.1), § 40.

<sup>6</sup> Vgl. Ebd. § 79–83.

<sup>7</sup> Mit Bekanntgabe meint das IDG (§ 3): „Das Zugänglichmachen von Informationen wie das Einsichtgewähren, Weitergeben oder Veröffentlichen.“



öffentliches Organ, „diese zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben benötigt“. Im Umkehrschluss lässt sich demnach sagen, dass dann, wenn Personendaten bzw. besondere Personendaten nicht für die Erfüllung von gesetzlichen Aufgaben benötigt werden, keine Bekanntgabe stattfinden darf, ausser wenn eine rechtliche Ermächtigung dazu besteht, die betroffene Person im Einzelfall eingewilligt hat oder die Bekanntgabe zur Abwendung einer drohenden Gefahr für Leib und Leben unentbehrlich oder der notwendige Schutz anderer wesentlicher Rechtsgüter höher zu gewichten ist.

### **2.3 Bearbeitung von Personendaten (Zweckbindung)**

Das IDG regelt neben der Bekanntgabe auch die Bearbeitung<sup>8</sup> von Personendaten durch öffentliche Organe an sich: Öffentliche Organe dürfen Personendaten nur bearbeiten, wenn dies für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlich ist (§ 8). Der Zweckbindungsartikel (§ 9) schreibt vor, dass ein öffentliches Organ Personendaten nur zu dem Zweck bearbeiten darf, „zu dem sie erhoben worden sind, soweit nicht eine rechtliche Bestimmung ausdrücklich eine weitere Verwendung vorsieht oder die betroffene Person im Einzelfall einwilligt.“ Das öffentliche Organ darf Personendaten zudem zu nicht personenbezogenen Zwecken bearbeiten, wenn sie anonymisiert werden und keine Rückschlüsse auf betroffene Personen möglich sind.

### **2.4 Amtsgeheimnis**

Angestellte der Kantonsverwaltung Zürich unterstehen nach § 51 des Personalgesetzes dem Amtsgeheimnis.<sup>9</sup> Das heisst, sie sind zur Verschwiegenheit über dienstliche Angelegenheiten verpflichtet. Gemäss Art. 320 des schweizerischen Strafgesetzbuches wird die Verletzung des Amtsgeheimnisses mit Busse oder Gefängnis bestraft.<sup>10</sup> Viele Gemeinden erklären das kantonale Personalgesetz bezüglich ihres Personalrechts für verbindlich.

### **2.5 Zugang zu archivierten Informationen**

Der Zugang zu archivierten Informationen richtet sich nach den Bestimmungen des IDG (Archivgesetz, § 10). Er ist durch Schutzfristen eingeschränkt, die das Archivgesetz vorgibt (§ 11). Das Archiv kann den Zugang zu archivierten Akten u. a. bewilligen, wenn eine betroffene Person um Zugang zu ihren eigenen Personendaten ersucht, die Akten zu nicht personenbezogenen Zwecken verwendet oder von einem öffentlichen Organ zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben benötigt werden (§ 11 a Abs. 1).

---

<sup>8</sup> Mit der Bearbeitung meint das IDG (§ 3): „Jeder Umgang mit Informationen wie das Beschaffen, Aufbewahren, Verwenden, Umarbeiten, Bekanntgeben oder Vernichten.“

<sup>9</sup> Vgl. Personalgesetz (LS 177.10) vom 27.09.1998.

<sup>10</sup> Vgl. Schweizerisches Strafgesetzbuch (SR 311.0) vom 21.12.1937.



### **3. Probleme/Diskussionspunkte**

#### **3.1 Zugang zur zentralen Ruhenden Ablage**

##### **a) Problemerkfassung**

In vielen Gemeinden wird die Ruhende Ablage zentral geführt. Der Zugangsschlüssel muss entweder bei einer zentralen Stelle (z. B. Kanzlei) bezogen werden, oder der Zugang ist mit dem normalen „Hausschlüssel“ möglich. Alle Gemeindemitarbeitenden haben so Zugang zu sämtlichen Geschäftsdossiers, die sich in der Ruhenden Ablage befinden. Damit besteht die Gefahr, dass Informationen unrechtmässig zur Kenntnis gelangen oder Verletzungen des IDG begangen werden. Teilweise sind Dossiers separiert, die als besonders „heikel“ angesehen werden, weil sie besondere Personendaten enthalten (z. B. zum Personal, zum Kindes- und Erwachsenenschutz oder zum Sozialwesen).

##### **b) Diskussion**

Auf der Grundlage des Gemeindegesetzes sind die einzelnen Behörden als unterschiedliche öffentliche Organe anzusehen.<sup>11</sup> Die verschiedenen Verwaltungsbereiche erfüllen Aufgaben für eine oder mehrere jeweilige Behörde(n). Die Bekanntgabe von Personendaten zwischen öffentlichen Organen ist eingeschränkt.<sup>12</sup> Gemäss dem Zweckbindungsartikel des IDG (§ 9) dürfen zudem Personendaten nur zu dem Zweck bearbeitet werden, „zu dem sie erhoben worden sind, soweit nicht eine rechtliche Bestimmung ausdrücklich eine weitere Verwendung vorsieht oder die betroffene Person im Einzelfall einwilligt.“ Mit der Bearbeitung meint das IDG (§ 3) jeden "Umgang mit Informationen wie das Beschaffen, Aufbewahren, Verwenden, Umarbeiten, Bekanntgeben oder Vernichten".

Die Dossiers einzelner Behörden bzw. Verwaltungsbereiche, die Personendaten enthalten, müssen demnach vor unrechtmässiger Kenntnisnahme und Bearbeitung durch andere Behörden oder Verwaltungsbereiche geschützt werden. Im nächsten Abschnitt wird formuliert, welche Massnahmen als *angemessen* zum Schutz von Informationen angesehen werden sollen.

##### **c) Lösungsmöglichkeiten**

**Maximalvariante:** Die Dossiers in der Ruhende Ablage werden nach Provenienz aufgeteilt, d. h. nach der Herkunft von den einzelnen Behörden bzw. Verwaltungsbereichen. Die einzelnen Teile werden separat geführt und sind nur den Mitgliedern der zuständigen Behörde bzw. Mitarbeitenden des zuständigen Verwaltungsbereichs zugänglich. Die Dossiers unterschiedlicher Herkunft sind räumlich oder in abschliessbaren Gestellen voneinander separiert. Zur Vermeidung von schädlichen Mikroklimata werden bei letzterer Variante Gestelle mit feinporigen Durchlässen verwendet. Die Schlüssel zu den Gestellen werden so aufbewahrt, dass sie nur den jeweils zugangsberechtigten Personen zugänglich sind.

**Minimalvariante:** Weil die aktuelle Situation eine Aufteilung der Ruhenden Ablage nach Behörden bzw. Verwaltungsbereichen verunmöglicht, werden einzelne Aktengruppen, die besondere Personendaten gemäss IDG enthalten, vom restlichen Teil der Ablage getrennt

<sup>11</sup> Vgl. Gemeindegesetz (LS 131.1), Bspw. § 40-41.

<sup>12</sup> Vgl. IDG, § 16.



und separat weggeschlossen. Dies gilt insbesondere für Dossiers und Bände aus den Bereichen Personalwesen, Sozialberatung und -hilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz sowie für Schülerdossiers aus dem Schulwesen. Die Schlüssel zu den separierten Ablagen sind nur jenen Behörden bzw. Verwaltungsbereichen zugänglich, die die Dossiers angelegt und bearbeitet haben.

**In jedem Fall:** Alle Behördenmitglieder und Gemeindemitarbeitende werden hinsichtlich des rechtmässigen Umgangs mit Informationen und Personendaten sensibilisiert und geschult. Dabei ist es wichtig, Inhalt und Ziel der Schulung in einem schriftlich festgehaltenen Schulungsprogramm zu definieren. Neue Mitglieder und Mitarbeitende werden auf die Regelungen des IDG hingewiesen, und die Mitarbeitenden unterzeichnen im Rahmen ihrer Anstellung eine entsprechende Erklärung.<sup>13</sup> Mitglieder von Milizbehörden stellen sicher, dass auch bei der Arbeit an privaten Arbeitsplätzen die Sicherheit von Informationen gewährleistet ist. Die Verantwortung für Einhaltung des IDG liegt bei der einzelnen Person. Werden interne Informationen Aussenstehenden zugänglich gemacht, liegt eine Verletzung des Amtsgeheimnisses vor, die strafrechtlich verfolgt wird. Das Staatsarchiv empfiehlt die Implementierung eines Reglements Informationsverwaltung, das den rechtmässigen Umgang mit Informationen in der Gemeindeverwaltung regelt.

## 3.2 Zugang zum Gemeindearchiv

### a) Problemerkfassung

In vielen Gemeinden sind die im Gemeindearchiv aufbewahrten Unterlagen allen Behördenmitgliedern und Verwaltungsmitarbeitenden zugänglich. Der Zugang ist wie jener zur Ruhenden Ablage geregelt (siehe obiger Abschnitt). Teilweise befindet sich das Archiv im selben Raum wie die Ruhende Ablage. Bei einem allen Mitarbeitenden zugänglichen Archiv besteht die Gefahr, dass die Schutzfristen des Archivgesetzes verletzt werden.

### b) Diskussion

Das Archiv ist als einzelnes öffentliches Organ anzusehen, das eine die ganze Gemeinde betreffende, übergreifende Aufgabe hat und durch eine oder mehrere archivverantwortliche Person(en) betreut wird. Sie verwalten den Zugang zum Archiv und ermöglichen eine Benutzung der Archivalien. Den Behördenmitgliedern bzw. Gemeindemitarbeitenden steht der Zugang zu archivierten Informationen unter laufender Schutzfrist gemäss dem kantonalen Archivgesetz § 11 nur dann zu, wenn sie diese zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgabe benötigen. Informationen in Archiven müssen deshalb zwingend vor unrechtmässiger Einsichtnahme geschützt werden.

### c) Lösungsmöglichkeiten

**Maximalvariante:** Das Endarchiv wird in separat abschliessbaren Gestellen oder in einem von den Ablagen abgetrennten Raum separiert. Nur die archivverantwortlichen Personen haben Zugang zum Archiv, da sie den passenden Schlüssel besitzen. Wollen Behördenmitglieder oder Gemeindemitarbeitende Archivalien zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgabe benutzen, werden diese durch eine archivverantwortliche Person in einem vom Archiv separierten Raum zur Benutzung bereitgestellt.

---

<sup>13</sup> Vgl. Datenschutzbeauftragter des Kantons Zürich, Vorlage Weisung zur Informationssicherheit.



**Minimalvariante:** Die Archivverantwortlichen kontrollieren den Zugang zum Archiv. Nur sie verfügen über den Schlüssel zum Archiv, den sie bei einer berechtigten Benutzungsanfrage dem/der anfragenden Gemeindemitarbeitenden für die Zeit der Benutzung übergeben. Die Gemeindemitarbeitenden müssen den Zweck der Benutzung mündlich oder schriftlich, d. h. etwa in einer Liste, bekanntgeben. Die Benutzung von Archivalien mit laufender Schutzfrist ist Behördenmitgliedern und Gemeindemitarbeitenden nur zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben gestattet.

**In jedem Fall:** In jedem Fall sollen alle Behördenmitglieder und Gemeindemitarbeitende hinsichtlich des rechtmässigen Umgangs mit Archivalien sensibilisiert und geschult werden. Insbesondere gilt dies für die Einhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Schutzfristen. Es wird zudem empfohlen, ein Archivreglement aufzusetzen, das die Benutzung des Gemeindearchivs nach den Bestimmungen des kantonalen Archivgesetzes regelt.

#### **4. Fazit**

§ 7 IDG schreibt vor, dass die Gemeinden Informationen durch angemessene technische und organisatorische Massnahmen vor unrechtmässiger Kenntnisnahme zu schützen haben. Den einzelnen öffentlichen Organen, d. h. den einzelnen Behörden bzw. Verwaltungsbereichen, steht eine Einsichtnahme von Personendaten nur dann zu, wenn sie diese zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen. Archivierte Informationen mit laufenden Schutzfristen dürfen gemäss § 11 des kantonalen Archivgesetzes ebenfalls nur in diesem Fall benutzt werden.

Aufgrund dieser eindeutigen Gesetzeslage betrachtet es das Staatsarchiv Zürich als angemessen, die einzelnen Teile der Ruhenden Ablage in den Gemeindeverwaltungen nach Provenienz voneinander zu trennen, sodass Dossiers nur noch jenen Behörden und Verwaltungsbereichen zur Verfügung stehen, die sie produziert haben oder die sie für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgabe benötigen. Zudem soll das Endarchiv wenn möglich in einem von den Ablagen getrennten Raum separiert werden, zu dem nur die Archivverantwortlichen der Gemeinde Zugang haben. Lässt die momentane räumliche Situation eine Aufteilung nicht zu, so sollen vorderhand die Dossiers mit besonderen Personendaten, insbesondere Personal-, Sozialhilfe-, Kindes- und Erwachsenenschutz- sowie Schülerdossiers, vom Rest der Ablage getrennt sowie der Zugang zum Endarchiv durch die Archivverantwortlichen kontrolliert werden. Eine solche Regelung verhindert nicht nur die Verletzung des Amtsgeheimnisses durch die Bekanntgabe von geheimen Informationen, sie beugt auch der beabsichtigten oder unbeabsichtigten Verletzung des IDG und des Archivgesetzes vor. Es ist zudem unerlässlich, alle Behördenmitglieder und Gemeindemitarbeitenden durch Sensibilisierung und Schulung zum rechtmässigen Umgang mit Informationen zu befähigen.