

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 17. Dezember 2003

1915. Gesetz über die Information und den Datenschutz (Vernehmlassungsentwurf)

A. Ausgangslage

Mit Beschluss Nr. 380/2002 hat der Regierungsrat das Konzept für ein Informations- und Datenschutzgesetz verabschiedet und die Direktion der Justiz und des Innern beauftragt, einen entsprechenden Gesetzesentwurf auszuarbeiten. Der Gesetzesentwurf soll die Motion KR-Nr. 328/1998 umsetzen, die verlangt, dass für die kantonale Verwaltung so rasch wie möglich das Öffentlichkeitsprinzip einzuführen sei. Wie schon im Konzept festgehalten, ergeben sich zwischen dem Öffentlichkeitsprinzip und dem Datenschutz starke Überschneidungen, sodass es sinnvoll ist, die beiden Materien in einem einzigen Erlass zu regeln. Gleichzeitig bietet sich mit diesem Vorgehen die Gelegenheit, die Regelungen über den Datenschutz, die auf einem Technologieansatz aus den 70er-Jahren des letzten Jahrhunderts beruhen, an die Entwicklungen im Informationsbereich anzupassen.

B. Vernehmlassungsentwurf

Die Vernehmlassungsvorlage entstand unter Mitwirkung einer von der Direktion der Justiz und des Innern eingesetzten Arbeitsgruppe, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern des Generalsekretariats der Direktion der Justiz und des Innern, dem kantonalen Datenschutzbeauftragten, der Staatskanzlei, des Staatsarchivs, des Obergerichts, des Gemeindepräsidentenverbandes (GPV) und des Verbands der Zürcher Gemeindeschreiber/innen und Verwaltungsfachleute (VZGV) zusammensetzte. Der vorliegende Entwurf für ein Informations- und Datenschutzgesetz stellt eine gesamtschweizerische Neuheit dar; in keinem anderen Kanton oder im Bund wurden die beiden Materien «Öffentlichkeitsprinzip» und «Datenschutz» bisher so konsequent miteinander verzahnt. Er umfasst 41 Paragraphen und ist in neun Teile gegliedert:

- Teil I: Allgemeine Bestimmungen (Zweck und Gegenstand des Gesetzes, Geltungsbereich des Gesetzes, Begriffsdefinitionen)
- Teil II: Grundsätze im Umgang mit Informationen; gegliedert in Abschnitt A «Im Allgemeinen» und Abschnitt B «Besondere Grundsätze im Umgang mit Personendaten»
- Teil III: Bekanntgabe von Informationen
- Teil IV: Informationszugangsrecht und weitere Rechtsansprüche
- Teil V: Einschränkungen (bezogen auf die Teile III und IV)
- Teil VI: Verfahren auf Zugang zu Information

- Teil VII: Die oder der Beauftragte für Informationszugang und Datenschutz
- Teil VIII: Strafbestimmungen
- Teil IX: Schluss- und Übergangsbestimmungen

Inhaltliche Schwerpunkte

In Abweichung vom Konzept fasst der Gesetzesentwurf die öffentlichen Organe von Kanton und Gemeinden unter den Geltungsbereich des Gesetzes. Das Konzept hatte vorgesehen, den Gesetzesentwurf mit einer Variante auszugestalten, welche die Gemeinden vom Geltungsbereich ausgenommen hätte. Eine nähere Prüfung hat aber ergeben, dass eine solche Zweiteilung des Geltungsbereichs nicht durchführbar ist. In vielen Bereichen erfüllen die Gemeinden auch kantonale Vollzugsaufgaben und sollten deshalb einheitlichen Informations- und Datenschutzregeln unterstehen. Häufig wirken kantonale und kommunale Verwaltungsstellen im gleichen Verfahren mit, weshalb eine Zweiteilung zu widersprüchlichen Ergebnissen führen könnte. Zudem sieht der Entwurf für eine neue Kantonsverfassung, der bis zum 15. November 2003 in Vernehmlassung stand, das Öffentlichkeitsprinzip ohne Einschränkung vor.

Der Gesetzesentwurf legt die Grundsätze fest, die im Umgang mit Informationen für die öffentlichen Organe gelten, und verpflichtet diese dem Transparenzprinzip. Ein Unterabschnitt befasst sich mit den Grundsätzen im Umgang mit Personendaten. Daraus erhellt, dass Personendaten ebenfalls Informationen im Sinne des Gesetzes sind, für die aber auf Grund ihrer Sensibilität neben den allgemeinen noch besondere Bearbeitungsregeln gelten. Neu soll in Zukunft eine gesetzliche Aufgabenumschreibung genügen, damit ein öffentliches Organ die zur Erfüllung dieser Aufgabe notwendigen Personendaten bearbeiten darf. Für die Bearbeitung besonderer Personendaten hingegen soll neu eine hinreichend bestimmte Grundlage in einem formellen Gesetz notwendig sein. Im Übrigen ersetzt der Begriff «besondere Personendaten» den im geltenden Datenschutzgesetz verwendeten Begriff der «besonders schützenswerten Personendaten». Damit soll sichergestellt werden, dass nicht nur bestimmte Kategorien, sondern alle Personendaten vom Gesetz erfasst und geschützt sind. Gleichzeitig wird die Informationsbearbeitung damit vermehrt nach ihrem Risiko für die Privatsphäre qualifiziert.

Der Gesetzesentwurf regelt – wie im Konzept festgehalten – zwei Aspekte des Öffentlichkeitsprinzips: einerseits die Pflicht der öffentlichen Organe, über ihre Tätigkeiten zu informieren (Information von Amtes wegen, § 13), andererseits das individuelle Informationszugangsrecht (Information auf Anfrage, § 18). Die Information von Amtes wegen

erscheint unter dem Titel «Bekanntgabe von Informationen», unter dem auch die geltenden Regeln des Datenschutzgesetzes über die Bekanntgabe von Personendaten festgehalten sind. Die Integration dieser Bestimmungen ins Informations- und Datenschutzgesetz ist einer der Kernpunkte der Gesetzesvorlage.

Auch unter dem neuen System des Öffentlichkeitsprinzips sind nicht alle Informationen öffentlich. Der Information von Amtes wegen, der Bekanntgabe von Personendaten oder dem Informationszugangsrecht nach § 18 können öffentliche und private Interessen entgegenstehen. Der Gesetzesentwurf nennt diese abschliessend. Es wird auch weiterhin sensible Informationen – wie etwa verschiedene Berufsgeheimnisse – geben, die einer gesetzlichen Geheimhaltungspflicht unterstehen und dem Öffentlichkeitsprinzip vorgehen. Auch wo heute das Sitzungsgeheimnis (Kommissionen des Kantonsrates oder Regierungsrat) gilt, ändert sich durch das Informations- und Datenschutzgesetz nichts.

Der Gesetzesentwurf sieht – in Abweichung vom Konzept – eine grundsätzliche Gebührenpflichtigkeit für den Zugang zu Informationen vor. Jede Person kann aber jederzeit und unentgeltlich mündliche Auskunft aus dem Tätigkeitsbereich des öffentlichen Organs verlangen. Auch der Informationszugang für Medien und Forschende sowie der Zugang zu den eigenen Personendaten sollen unentgeltlich sein. Mit dem Grundsatz der Gebührenpflichtigkeit soll den Bedenken vor einem Anstieg des Arbeitsaufwands und von querulatorischen Eingaben Rechnung getragen werden.

Der Gesetzesentwurf verzichtet – ebenfalls in Abweichung vom Konzept – auf ein Schlichtungsverfahren, wie es etwa der Bundesrat im Entwurf für ein Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung vorschlägt. Es können keine gewichtigen Vorteile in einem vorgelagerten Schlichtungsverfahren ausgemacht werden, weshalb der Gesetzesentwurf für den Streitfall ein Verfahren vorsieht, das direkt in einer anfechtbaren Verfügung mündet. Ausserdem ergäbe sich für den Datenschutzbeauftragten unter Umständen eine Unvereinbarkeit seiner Berater- mit einer neuen Schlichtungsaufgabe. Die Information von Amtes wegen wird durch die Informationsstellen bzw. Informationsbeauftragten der öffentlichen Organe wahrgenommen. Auf Regierungsebene wird dies weiterhin die der Staatskanzlei angegliederte Kommunikationsabteilung des Regierungsrates sein.

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

I. Die Direktion der Justiz und des Innern wird ermächtigt, das Vernehmlassungsverfahren für den Entwurf zu einem Informations- und Datenschutzgesetz durchzuführen.

II. Mitteilung an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi