

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 6. März 2002

380. Konzept Informations- und Datenschutzgesetz

A. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 25. Januar 1999 die Motion KR-Nr. 328/1998 zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen. Darin wird der Regierungsrat gebeten, für die kantonale Verwaltung sobald als möglich das Öffentlichkeitsprinzip einzuführen, d.h. das Recht auf Einsicht in amtliche Akten, Berichte und Studien, sofern dem nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

Während der Vorabklärungen zur Umsetzung der Motion hat sich gezeigt, dass sich starke Überschneidungen zwischen dem Öffentlichkeitsprinzip und dem Datenschutz ergeben. Sowohl beim Öffentlichkeitsprinzip als auch beim Datenschutz geht es um die Frage des Zugangs oder Nichtzugangs zu Information. Das Interesse der Allgemeinheit an Information und das von der Bundesverfassung garantierte Grundrecht der Informationsfreiheit (Art. 16 BV) stehen zudem in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Interesse der Einzelnen auf Achtung ihrer Privatsphäre. Die Bürgerinnen und Bürger sollen vor dem Missbrauch von Daten geschützt sein (Art. 13 Abs. 2 BV). Das Datenschutzgesetz vom 6. Juni 1993 bildet den rechtlichen Rahmen für die Bearbeitung von Personendaten durch die Behörden und Amtsstellen des Kantons, der Gemeinden und anderer öffentlichrechtlicher Einrichtungen. Die Datenschutzgesetzgebung stärkt den privatrechtlichen Persönlichkeitsschutz und den öffentlichrechtlichen Grundrechtsschutz (persönliche Freiheit) im Bereich der Datenverarbeitung.

Angesichts der starken Überschneidungen erscheint es sinnvoll, die beiden Materien «Öffentlichkeitsprinzip» und «Datenschutz» in einem einzigen Erlass zu regeln. Da das Datenschutzgesetz revidiert werden soll (es beruht auf dem Technologie-Ansatz der 1970er-Jahre), bietet sich dazu eine gute Gelegenheit. Dieses Vorgehen erlaubt es auch, neuere Entwicklungen im Informationsbereich, bei denen Informationszugang und Datenschutz bzw. Datensicherheit zentrale Themen sind, in die Gesetzgebungsarbeit mit einzubeziehen. Es handelt sich dabei insbesondere um die Kommerzialisierung der Informationen und die Einführung von e-government, aber auch um das Internet als moderne Technologie, die neue Dimensionen der Öffentlichkeit schafft.

Mit Beschluss vom 14. November 2001 hat der Regierungsrat dem Kantonsrat die Erheblicherklärung der Motion KR-Nr. 328/1998 betreffend Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung beantragt (Vorlage 3911).

B. Das Öffentlichkeitsprinzip

«Öffentlichkeitsprinzip» meint den Zugang zu amtlichen Dokumenten und das Recht auf Einsichtnahme in Behördenakten, sofern dem nicht ein öffentliches oder privates Interesse entgegensteht. Bisher gilt das gegenteilige Prinzip. Das staatliche Handeln ist grundsätzlich geheim. Wer amtliche Akten einsehen will, muss ein besonderes Interesse geltend machen können. Der oder die Einzelne hat kein allgemeines Recht, Informationen über die gesamte Verwaltungstätigkeit zu erhalten. Die Informationsfreiheit (Art. 16 BV) garantiert einzig das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen informieren zu können. Mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips würde somit ein Systemwechsel erfolgen. Neu stünde ein Dokument unter öffentlichem Zugang, ausser sein Inhalt falle unter eine der gesetzlich vorzusehenden Ausnahmenvorschriften. Beim umgekehrten Grundsatz der Nichtöffentlichkeit der Verwaltung ist die Information so lange geheim, bis sie der Allgemeinheit zugänglich gemacht wird.

Für bestimmte Kategorien von Dokumenten gilt schon heute ein allgemeines Recht auf Zugang, z. B. die nach Publikationsgesetz veröffentlichten Erlasse und Verträge, die öffentlich aufzulegenden Pläne nach Enteignungsrecht, die Öffentlichkeit des Berichts und der Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung nach Art. 9 Abs. 8 USG oder je nach spezialgesetzlicher Regelung auch öffentliche Register. Einzelne Gesetze räumen Einzelpersonen oder einem Personenkreis unter bestimmten Voraussetzungen ein Recht auf Zugang zu amtlichen Akten ein, so etwa das Recht auf Akteneinsicht, wie es sich aus Art. 29 Abs. 2 BV ableitet und in verschiedenen Verfahrensgesetzen (z. B. §§ 8, 26 VRG) konkretisiert wird; das Recht der Einzelnen auf Zugang zu den sie persönlich betreffenden Personendaten, das sich aus der persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) und Art. 8 EMRK ableitet und im Datenschutzgesetz gewährleistet ist; das Recht auf Einsicht in das Grundbuch gemäss Art. 970 Abs. 2 ZGB.

Zu beachten ist auch das übergeordnete Recht. So legen verschiedene Bundesgesetze Informationspflichten der Behörden fest (z. B. Art. 47 USG, Art. 50 GschG). Auch auf internationaler Ebene sind Bestrebungen in Gang, das Öffentlichkeitsprinzip zu stärken (Übereinkommen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entschei-

dungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten [Aarhuskonvention vom 25. Juni 1998]; von der Schweiz unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert). In der Begründung der Motion KR-Nr. 328/1998 wird darauf hingewiesen, dass die zunehmend komplexe Verwaltungstätigkeit den Umgang der Bevölkerung mit den kantonalen Instanzen erschwere. Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips stelle eine Antwort auf diese Entwicklung dar; indem der Staat eine möglichst grosse Transparenz anstrebe, zeige er, dass er die Bevölkerung als Kundinnen und Kunden ernst nehme. In diesem Sinn verbessert das Öffentlichkeitsprinzip die Beziehungen zwischen Staat und Bürgerinnen und Bürgern. Eine offene Informationspolitik schafft Transparenz und erhöht dadurch das Vertrauen der Bevölkerung in den Staat und seine Behörden, mithin also die Glaubwürdigkeit staatlichen Handelns. Die Bevölkerung verlangt dabei, grundsätzlich selber darüber befinden zu können, welche Informationen sie erhalten will, weshalb der Information auf Anfrage eine deutlich verstärkte Bedeutung zukommt. Die Einsicht in das Handeln der öffentlichen Organe trägt auch zur Kontrolle der Verwaltung bei. Dank verbesserter Information zwischen den verschiedenen Direktionen und Ämtern unterstützt das Öffentlichkeitsprinzip auch die Wirksamkeit der Verwaltungstätigkeit. Information bedeutet nicht zuletzt auch Vermittlung von Kenntnissen über Vorgänge im Staat, die für die politische und soziale Kompetenz der Bevölkerung von Bedeutung sind.

Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips ist auch mit Nachteilen verbunden. So muss auf Grund einer zunehmenden Zahl von Akteneinsichtsgesuchen mit einem erhöhten Verwaltungs- und Arbeitsaufwand wie auch mit zusätzlichen Belastungen im Personalbereich gerechnet werden. Das Öffentlichkeitsprinzip löst längerfristig einen gewissen Anpassungsdruck auf Organisation und Infrastruktur der Verwaltung (Aktenföhrung, Räumlichkeiten, elektronische Aufbereitung von Akten usw.) aus. Dokumente, die grundsätzlich der Öffentlichkeit zugänglich sind, erfordern eine aufwendigere Redaktion als interne Notizen. Kann Akteneinsichtsgesuchen nicht entsprochen werden, ist eine sorgfältige Begründung der Ablehnung und unter Umständen die Durchführung eines Schlichtungs- und eines Rechtsmittelverfahrens erforderlich. Es kann möglicherweise zu einer Belastung des Vertrauensverhältnisses mit privaten Dritten föhren, die eine zu weite Zugänglichkeit zu sie betreffenden Informationen befürchten. Mit der Geltung des Öffentlichkeitsprinzips auf kommunaler Stufe kann zudem in kleinräumigen Gemeinden das Vertrauensverhältnis zwischen kommunalen Behörden und Bürgerinnen und Bürgern belastet werden. Für Verwaltungsstellen, die auf dem Markt auftreten, könnten sich Wettbewerbsnachteile erge-

ben (vgl. dazu auch: M. Spinatsch, Vollzug des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung, Prospektivstudie zur Identifikation allfälliger Vollzugsprobleme bei der Einführung des Bundesgesetzes über die Öffentlichkeit der Verwaltung. Bericht zuhanden des Bundesamtes für Justiz, 25. Mai 2001).

Der Regierungsrat betreibt eine aktive Kommunikationspolitik. Die Unterlagen, die von der Regierung und der Verwaltung zuhanden des Parlaments verabschiedet werden, sind der Öffentlichkeit heute durch die Veröffentlichung im Amtsblatt zugänglich. Information wird in unserer Gesellschaft immer wichtiger, die Informationsflüsse immer schneller, vielfältiger und verflochtener. Die Bevölkerung sieht sich immer mehr Informationen in zeitlich immer kürzerer Abfolge, verteilt bzw. empfangen über immer mehr und neue Informationsträger, gegenüber. Das Informationsvolumen wird in Zukunft wohl sogar noch zunehmen. Dass es heute den kantonalen Organen weit gehend überlassen ist, Zeitpunkt, Gegenstand und Inhalt der Information zu bestimmen, kann deshalb nicht mehr genügen. Es können somit zwei Aspekte des Öffentlichkeitsprinzips unterschieden werden, die beide im Informations- und Datenschutzgesetz geregelt werden müssen:

- Information von Amtes wegen: Die öffentlichen Organe sind verpflichtet, von sich aus ausreichend über ihre Tätigkeit zu informieren. Information von Amtes wegen erfolgt grundsätzlich über die Medien, vermehrt aber auch über das Internet.
- Information auf Anfrage bedeutet das Recht auf Einsicht in amtliche Akten, sofern keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Eine Person kann an die öffentlichen Organe gelangen und Auskunft aus dem Tätigkeitsbereich der Verwaltung verlangen. Dadurch wird der individuelle Zugang zur gewünschten Information sichergestellt.

C. Heutige Rechtslage im Kanton Zürich

Im Kanton Zürich fehlt bisher ein verfassungsmässiger oder ein umfassender gesetzlicher Informationsauftrag für alle kantonalen Behörden. Es besteht auch kein individuelles Recht auf Zugang zu amtlichen Akten. In verschiedenen Gesetzen finden sich Bestimmungen über die behördliche Information und die Öffentlichkeit der Behördensitzungen. Die Rechte der Betroffenen in einem Verfahren sind durch das Akteneinsichtsrecht gewährleistet.

Öffentlichkeit der Sitzungen: Im Kanton Zürich gilt grundsätzlich eine Parlaments- und Gerichtsöffentlichkeit. Die Kommissionen des Kantonsrates tagen hingegen unter Ausschluss der Öffentlichkeit (§ 53 Kantonsratsgesetz). Die Sitzungen des Regierungsrates und der Ge-

meinevorsteherschaften sowie ihrer Kommissionen sind ebenfalls nicht öffentlich. Die Protokolle der Kantonsratssitzungen und der Gemeindeversammlungen sind öffentlich (§ 54 Geschäftsreglement des Kantonsrates, § 54 Gemeindegesetz). Wo keine Sitzungsöffentlichkeit gilt, sind auch die Sitzungsprotokolle nicht einsehbar (Regierungsrats-, Gemeinderatssitzungen, Sitzungen der Kommissionen des Kantonsrates).

Informationspflicht: Die Geschäftsleitung und die Kommissionen des Kantonsrates orientieren die Medien bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses über besondere Vorkommnisse oder über die Kommissionsberatungen. Die Medienschaffenden werden zu den Sitzungen des Kantonsrates eingeladen und erhalten in der Regel alle Unterlagen (§ 5 und 6 des Geschäftsreglements des Kantonsrates). Der Regierungsrat verfolgt eine aktive Informationspolitik, die ihre Grundlage in einem Regierungsratsbeschluss vom 4. November 1998 sowie im Kommunikationskonzept des Regierungsrates vom 27. Oktober 1999 findet. Die Staatskanzlei führt eine Kommunikationsabteilung, die von der Kommunikationsbeauftragten des Regierungsrates geleitet wird. Die Kommunikationsbeauftragte nimmt an den Sitzungen des Regierungsrates teil und orientiert die Medien im Anschluss an die Sitzungen über Beschlüsse von öffentlichem Interesse. Die Gemeindevorsteherschaften haben gemäss § 68b Gemeindegesetz für eine geeignete Veröffentlichung ihrer Beschlüsse von öffentlichem Interesse zu sorgen und die Bevölkerung über wesentliche Gemeindeangelegenheiten zu informieren.

D. Koordination mit anderen Gesetzgebungs- und Reformprojekten

Der Systemwechsel vom Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt sollte angesichts seiner Bedeutung auf Verfassungsstufe vollzogen werden. Der Verfassungsrat sieht vor, das Recht auf Zugang zu amtlichen Akten und das Recht auf Schutz von Personendaten als Grundrechte in der Kantonsverfassung zu verankern. Auch die Verpflichtung der Behörden, die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit zu informieren, sollte Eingang in die Verfassung finden. Im Herbst 2000 hat der Verfassungsrat des Kantons Zürich die Revisionsarbeiten für eine neue Kantonsverfassung aufgenommen. Den Kommissionen 1 und 3 des Verfassungsrates, die sich mit den Verfassungsthemen «allgemeine Grundsätze und Grundrechte» bzw. «Behördenorganisation» beschäftigen, sollen deshalb das vorliegende Konzept und später auch die weiteren Arbeitsergebnisse für ein Informations- und Datenschutzgesetz mitgeteilt werden. Der Regierungsrat behält sich jedoch vor, zur Frage der verfassungsmässigen Verankerung des Öffentlichkeitsprinzips im üblichen Verfahren gegenüber dem Verfassungsrat Stellung zu nehmen.

Das aus dem Jahr 1899 stammende Organisationsgesetz des Regierungsrates und seiner Direktionen (OG RR) wird zurzeit totalrevidiert. Gemäss Detailkonzept zur Totalrevision OG RR vom 19. Dezember 2001 (RRB Nr. 2026/2001) soll in der auszuarbeitenden Gesetzesvorlage eine Informationspflicht des Regierungsrates verankert werden.

E. Grobstruktur des neuen Gesetzes

Der Gesetzesentwurf wird sich zu folgenden Fragestellungen äussern müssen, die zugleich den Aufbau des Gesetzes ergeben:

- Ziel und Zweck des Gesetzes
- Geltungsbereich des Gesetzes
- Begriffsdefinitionen
- Grundsätze für Datenbearbeitungen und Aktenführung
- Zugang zu Informationen
 - Recht auf Information (Öffentlichkeit/Nichtöffentlichkeit von Sitzungen, Informationspflicht der Behörden, Akteneinsichtsrecht)
- Nichtzugang zu Informationen
 - Umfang des Geheimhaltungsvorbehalts
- Schutz der Privatsphäre (einschliesslich. Revisionspunkte Datenschutzgesetz)
- Gebühren
- Organisation
- Verfahren
- Rechtsschutz
- Umgang mit Medien

Zweck- oder Zielartikel

Mit dem neuen Informations- und Datenschutzgesetz soll ein Gleichgewicht zwischen dem Öffentlichkeitsprinzip und dem Datenschutz erreicht werden. Das Gesetz soll die Behördentätigkeit transparent machen, gleichzeitig aber auch den Schutz der Privatsphäre und der Grundrechte von Personen, über die die Behörden Daten bearbeiten, sowie die Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen gewährleisten. Das bedeutet, dass immer eine Abwägung der im konkreten Fall im Spiel stehenden Interessen vorgenommen werden muss. Das Öffentlichkeitsprinzip trägt zur unabhängigen Meinungsbildung bei, was Voraussetzung für die Wahrnehmung der demokratischen Rechte ist.

Geltungsbereich des Gesetzes

Die Motion verlangt die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips für die kantonale Verwaltung. Für die Gemeindebehörden (Gemeindevorsteherchaft) statuiert § 68b des Gemeindegesetzes bereits heute eine Informationspflicht. Gemäss § 51 Gemeindegesetz verfügen die Stimmberechtigten der Gemeinde über ein Auskunfts- bzw. Anfragerecht zu

Gegenständen der Gemeindeverwaltung von allgemeinem Interesse. Die Anfrage muss in der Gemeindeversammlung eingereicht und von der Gemeindevorstehererschaft sofort beantwortet werden. Dieses Recht ist seiner Bedeutung nach allerdings ein politisches Instrument, das der Wahrung öffentlicher Interessen dient; ein Anspruch auf Auskunft im Sinne eines umfassenden Öffentlichkeitsprinzips ist damit nicht gemeint. Die Gemeindeverwaltung ist ausserhalb der Gemeindeversammlung nicht zur Auskunftserteilung verpflichtet (H. R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Wädenswil 1988, § 51, N. 1.2). Da somit das Öffentlichkeitsprinzip auf Gemeindeebene zum Teil eingeführt ist (Informationspflicht der Behörden, Informationsrecht der Stimmberechtigten im Sinne eines Aufsichtsinstruments), soll der Gesetzesentwurf zu einem Informations- und Datenschutzgesetz mit zwei Varianten in die Vernehmlassung geschickt werden, was den Geltungsbereich des Gesetzes für die Gemeinden betrifft:

1. Variante: Das Informations- und Datenschutzgesetz hat für alle öffentlichen Organe von Kanton und Gemeinden Geltung.

2. Variante: Das Öffentlichkeitsprinzip wird nur für die kantonalen Behörden und Organe eingeführt, während die Bestimmungen über den Datenschutz für Kanton und Gemeinden gelten. Das Informations- und Datenschutzgesetz hat also für alle kantonalen und kommunalen Behörden und Organe Geltung; die Gemeinden werden aber vom Geltungsbereich des ersten Teils des Gesetzes, der das Öffentlichkeitsprinzip regelt, ausgenommen. Zu beachten ist, dass sich bei dieser Variante Abgrenzungsprobleme ergeben, wenn kommunale Akten und Daten in kantonalen Verfahren Grundlage bilden.

Organisationen und Personen des öffentlichen und des privaten Rechts, die im Auftrag des Gemeinwesens öffentliche Aufgaben erfüllen, fallen ebenfalls unter den Geltungsbereich des Gesetzes.

Ausgenommen vom Geltungsbereich sind öffentliche Organe, die am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen und dabei nicht hoheitlich handeln. Hier wird insbesondere zu überprüfen sein, inwieweit Spitäler und andere Institutionen des Gesundheitswesens dem Öffentlichkeitsprinzip unterstehen sollen. Vorbehalten bleiben auch die besonderen Bestimmungen in den Prozessgesetzen und über das Verfahren vor den Justizbehörden.

Das Öffentlichkeitsprinzip würde vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechtszustandes an gelten und darf sich nicht auf amtliche Dokumente erstrecken, die vor diesem Zeitpunkt erstellt worden sind.

Öffentlichkeit der Sitzungen

Es wird zu prüfen sein, ob die Sitzungsöffentlichkeit im Informations- und Datenschutzgesetz geregelt werden soll. Es ist im Wesentlichen der Status quo beizubehalten; die Sitzungen des Regierungsrates werden also weiterhin nicht öffentlich sein. Zu prüfen sein wird allenfalls die Öffentlichkeit von bestimmten Sitzungsphasen der Kommissionen, etwa wenn sie vor allem der Sachverhaltsabklärung dienen oder auf Grund besonderer Vorschriften endgültig entscheiden.

Information von Amtes wegen

Das Informations- und Datenschutzgesetz soll eine behördliche Informationspflicht statuieren. Die Behörden informieren über alle Tätigkeiten von allgemeinem Interesse, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

Die Information erfolgt den Umständen entsprechend rasch, umfassend, sachgerecht und klar. Die Frage nach der zulässigen Intensität der Information durch die Behörden stellt sich insbesondere im Vorfeld von Abstimmungen. Bei Abstimmungen steht die behördliche Information im Spannungsfeld zwischen genügender, sachlicher und offener Information der Stimmberechtigten und staatlicher Beeinflussung der freien Meinungsbildung. Das Bundesgericht geht davon aus, dass die Behörden nach Herausgabe des Beleuchtenden Berichts (Abstimmungsbotschaft) in der Regel nicht mehr Stellung nehmen. Ein behördliches Eingreifen zur Richtigstellung falscher Informationen bei Wahlen und Abstimmungen ist aber in jedem Fall zulässig. Eine gesetzliche Umschreibung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit findet sich in § 7 des Vernehmlassungsentwurfs für ein Gesetz über die politischen Rechte vom 11. Juli 2001. In den Erläuterungen zu § 7 wird darauf hingewiesen, dass sich die Behörden mit Pressemitteilungen oder der Teilnahme an Diskussionsforen am Abstimmungskampf beteiligen dürfen, eigentliche Werbekampagnen aber auf jeden Fall unzulässig sind. Ebenfalls heikle Fragen können sich im Zusammenhang mit dem Zeitpunkt der behördlichen Information stellen, beispielsweise die Frage, wann die Bekanntgabe von kritischen oder politisch empfindlichen Ergebnissen einer von den Behörden in Auftrag gegebenen Studie oder Meinungsumfrage stattfindet. Das Gesetz soll hier eine rasche Bekanntgabe normieren, was bedeutet, dass unmittelbar nach Vorliegen des Entscheids, des Ereignisses oder Ergebnisses darüber informiert wird.

Fallen die Gemeinden unter den Geltungsbereich des Gesetzes (Variante 1), so haben sie entsprechend ihren Möglichkeiten zu informieren.

Information auf Anfrage

Das Recht auf Akteneinsicht ist im Informations- und Datenschutzgesetz zu verankern. Dem Recht auf Akteneinsicht können überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

Nichtzugang zu Informationen / Ausnahmen

Nichtzugang zu Information setzt eine Interessenabwägung voraus. Im Gesetz wird zu regeln und zu konkretisieren sein, welche überwiegenden öffentlichen und privaten Interessen das Akteneinsichtsrecht einschränken bzw. der amtlichen Informationspflicht entgegenstehen können.

Ebenso muss die Schnittstelle zu verschiedenen kantonalen Gesetzen mit besonderen Vorschriften über die Akteneinsicht und die Geheimhaltung von Daten überprüft werden (Prozessgesetze, Steuergesetzgebung, Patientenrechtsgesetz, Kantonsratsgesetz usw.). Insbesondere muss die Schnittstelle zum Archivgesetz geregelt werden. Das Informations- und Datenschutzgesetz (IDG) soll keine Aufhebung der im Archivgesetz vorgesehenen Schutzfristen bewirken. Akten, die ins Archiv gelangen, unterstehen dem Archivgesetz, mit Ausnahme derjenigen Akten, die unter der Geltung des Informations- und Datenschutzgesetzes (IDG) schon eingesehen werden konnten. Das Verhältnis zwischen den Zugänglichkeitsregeln nach IDG und nach Archivgesetz ist zu klären.

Schutz der Privatsphäre

Der Schutz der Privatsphäre muss auch im Rahmen des Zugangs zu Informationen gewährt sein. Datenschutz und Informationszugang sind zwei Seiten der selben Medaille. Konflikte können nur verhindert werden, wenn die Regelung des Zugangs und des Nichtzugangs zu Informationen konzeptionell einheitlich betrachtet wird. Entsprechende gesetzliche Mechanismen (z.B. Interessenabwägungen) sind bei den Themen «Information von Amtes wegen», «Information auf Anfrage» bzw. «Nichtzugang zu Informationen / Ausnahmen» aufzunehmen.

Für das Datenschutzgesetz besteht in verschiedener Hinsicht Revisionsbedarf:

- Das Gesetz ist zu entschlacken, indem Definitionskataloge oder Verpflichtungen zur Führung von Registern, die ohne Auswirkung auf den Grundrechtsschutz bleiben, überdacht werden.
- Der Begriff der Personendaten ist neu zu formulieren. Der Ansatz muss in die Richtung gehen, dass Datenbearbeitungen nach ihren Risiken für die Privatsphäre qualifiziert und entsprechend ausgestaltet werden können.

- Der Einsatz neuer Technologien (z. B. umfassende Videoüberwachung), neuer Methoden der Datenbearbeitung (z. B. «Data Warehousing» und «Data Mining»), neuer Entwicklungen in der Verwaltung (z. B. Outsourcing) braucht klare Rahmenbedingungen und materielle Schranken, die durch eine seriöse Abwägung zwischen Chancen und Risiken bestimmt werden müssen.
- Die Wirksamkeit des Datenschutzrechts muss auf dem Weg des Einsatzes von datenschutzfreundlicher Technologie («Datenschutz durch Technik») und weniger durch nachträgliche aufwendige Einzelfallkontrolle gewährleistet werden. Der Einsatz technischer Elemente zum Schutz der Privatsphäre (z. B. Verschlüsselungstechnologie, anonyme oder pseudonyme Nutzung von Systemen) soll in angemessenem Rahmen gefördert und verlangt werden.
- Informationssicherheit ist auf Standards aufzubauen, die für das Gros der Informatiksysteme den nötigen Schutzbedarf an Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit sicherstellen. Der Datenschutz ist in die Informationssicherheitskonzepte einzubeziehen, indem sie Prinzipien wie Datenvermeidung und -sparsamkeit konkretisieren.
- Angesichts der zunehmenden Komplexität und Vernetzung können Informatiksysteme und -anwendungen nur noch mit einer Auditierung auf ihre rechtliche und technische Vereinbarkeit mit den Prinzipien des Datenschutzes und der datenschutzgerechten Systemgestaltung überprüft werden. Im Sinne eines Qualitätssiegels ist damit eine Zertifizierung verbunden. Auf Grund einer Risikoanalyse ist eine Kosten-Nutzen-Abwägung für die verschiedenen Anwendungsbereiche der Datenverarbeitung vorzusehen.
- Der Datenschutzbeauftragte soll vermehrt Services im Sinne eines Dienstleistungszentrums der Verwaltung erbringen.

Verfahren

Das Gesuch um Akteneinsicht ist schriftlich einzureichen. Daneben soll das Gesetz die Möglichkeit der formlosen Anfrage vorsehen. Solche meist mündlichen Anfragen über staatliche Tätigkeiten werden von den Bürgerinnen und Bürgern schon heute gestellt und von den Behörden meist beantwortet. Da sie wohl auch in Zukunft den überwiegenden Teil der Information auf Anfrage ausmachen werden, soll das Gesetz diese Möglichkeit der Informationsbeschaffung nennen.

Da die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips mit einem administrativen Mehraufwand verbunden sein dürfte und um zu verhindern, dass mit querulatorischen Gesuchen unverhältnismässig grosse Arbeitskapazitäten gebunden werden, müssen Massnahmen gegen einen Missbrauch des Akteneinsichtsrechts getroffen werden. Wer ein Gesuch stellt, kann z. B. auf öffentlich zugängliche Information verwiesen werden.

Gebühren

Als Grundsatz gilt, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit keine Barriere für den Zugang zu Information sein darf. Da die amtliche Tätigkeit mit Steuern finanziert wird und es sich beim Akteneinsichtsrecht um ein Grundrecht handelt, sollte für einfache Informationen grundsätzlich Entschädigungsfreiheit gelten. Das Gesetz hat aber die Möglichkeit, vorzusehen, bei grösserem Aufwand eine Gebühr zu verlangen oder die Bearbeitung aufwendiger Akteneinsichtsgesuche vom Nachweis (oder der Glaubhaftmachung) eines besonderen Interesses abhängig zu machen.

Organisation und Zuständigkeiten

Auf Regierungsebene soll die oder der Kommunikationsbeauftragte des Regierungsrates für die Information von Amtes wegen zuständig sein. Diese Stelle ist bei der Staatskanzlei angegliedert. Daneben sind weiterhin die Direktionen für die Information von Amtes wegen in ihrem Tätigkeitsbereich zuständig. Es soll den Gemeinden überlassen sein, durch welche Stelle sie informieren. Praxisgemäss ist die Gemeindeschreiberin oder der Gemeindeschreiber für die Information der Bevölkerung in den Gemeinden zuständig.

Für den Streitfall ist ein Schlichtungsverfahren vorzusehen, bevor die Behörde eine Verfügung erlassen muss. Es ist deshalb im Rahmen der Information auf Anfrage (Akteneinsichtsrecht) neu eine Ombudsfunktion zu schaffen. Allerdings soll keine zusätzliche neue Stelle geschaffen werden, sondern die Schlichtungsstelle könnte entweder mit der Stelle des Datenschutzbeauftragten zusammengelegt oder beim Ombudsmann angegliedert werden. Die Schlichtungsstelle ist als zentrale Anlauf-, Koordinations- und Informationsstelle für verwaltungsexterne und -interne Anfragen auszugestalten.

Umgang mit Medien

Das Informations- und Datenschutzgesetz soll Grundsätze über den Umgang mit den Medien enthalten. Für öffentliche Sitzungen kantonaler Behörden kann ein Akkreditierungssystem für Medienschaffende vorgesehen werden (dieses besteht bereits heute für die Sitzungen des Kantonsrates und der Gerichte).

F. Projektorganisation

Mit Verfügung vom 19. Juli 2001 hat der Vorsteher der Direktion der Justiz und des Innern eine Arbeitsgruppe mit der Erarbeitung eines Informations- und Datenschutzgesetzes beauftragt. Die Arbeitsgruppe setzt sich aus Vertretungen des Generalsekretariates der Direktion der Justiz und des Innern, des Datenschutzbeauftragten, der Staatskanzlei,

des Staatsarchivs, des Obergerichts, des Gemeindepräsidentenverbandes und des Vereins der Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsbeamten VZGV zusammen.

G. Zeitplan und weiteres Vorgehen

Da es sich beim geplanten Informations- und Datenschutzgesetz um ein Rechtsetzungsvorhaben von besonderer Tragweite handelt, wurde es als Projekt in den Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan KEF aufgenommen und untersteht gemäss Rechtsetzungsverordnung der Konzeptpflicht.

Der Zeitplan für die Erarbeitung des Informations- und Datenschutzgesetzes ist wie folgt festgelegt: Nach Verabschiedung des Konzeptes zum Informations- und Datenschutzgesetz durch den Regierungsrat soll die Arbeitsgruppe unter Federführung der Direktion der Justiz und des Innern bis zum dritten Quartal 2002 einen Gesetzesentwurf mit Weisung ausarbeiten, zu dem der Regierungsrat im vierten Quartal 2002 ein breit angelegtes Vernehmlassungsverfahren durchführen wird. Der überarbeitete Gesetzesentwurf soll im ersten Semester 2003 vorliegen, sodass der Regierungsrat die Gesetzesvorlage mit Bericht und Antrag in der zweiten Jahreshälfte 2003 zuhanden des Kantonsrates verabschieden kann.

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

I. Die Direktion der Justiz und des Innern wird beauftragt, einen Antrag zu einem Informations- und Datenschutzgesetz im Sinne der Erwägungen zu unterbreiten.

II. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und an die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi