

## 5. Gesetz über die Information und den Datenschutz

Antrag des Regierungsrates vom 9. November 2005 und geänderter

Antrag der STGK vom 15. September 2006 4290a

*Bruno Walliser (SVP, Volketswil), Präsident der Kommission für Staat und Gemeinden (STGK):* Im Namen der Kommission Staat und Gemeinden beantrage ich Ihnen, dem neuen Gesetz über die Information und den Datenschutz, kurz IDG genannt, zuzustimmen.

Das IDG ist eine Folge der neuen Kantonsverfassung, welche in Bezug auf den Umgang der öffentlichen Organe mit Informationen einen Systemwechsel vom Geheimhaltungs- zum Öffentlichkeitsprinzip verlangt. Wir haben uns im Rahmen der Beratungen über die Erfahrungen anderer Kantone mit dem Öffentlichkeitsprinzip orientieren lassen, vorab durch den Staatsschreiber des Kantons Bern, Doktor Kurt Nuspliger. Der Kanton Bern kennt das Öffentlichkeitsprinzip bereits seit mehr als zehn Jahren und äussert sich positiv über den Systemwechsel.

Grundsätzlich sollen alle Informationen der Behörden öffentlich sein, es sei denn, es bestünden öffentliche oder private Interessen, die eine Einschränkung des Zugangs zu einer Information oder sogar deren Geheimhaltung rechtfertigen. Die Interessenabwägung gemäss Paragraph 21 ist deshalb der Kernpunkt dieses Gesetzes. Sie ist als Handlungsanleitung für die Behörden formuliert, lässt ihnen aber den nötigen Ermessensspielraum.

Wie Sie der a-Vorlage entnehmen können, haben wir nur wenige Änderungen vorgenommen. Sie beziehen sich vornehmlich auf die Umsetzung der Abkommen über Schengen und Dublin. Die entsprechenden Vorgaben des Bundes lagen erst nach der Verabschiedung des Gesetzesentwurfs vor und wurden nun nachträglich aufgenommen. Weitere Änderungen und ein Minderheitsantrag beziehen sich auf die kommunalen Datenschutzbeauftragten und auf die Aufgaben des kantonalen Datenschutzbeauftragten. Ich werde in der Detailberatung im Einzelnen darauf eingehen.

Wir sind überzeugt, dass mit dem IDG ein Instrument geschaffen wird, welches die beiden sich überschneidenden Aspekte, den Zugang und den Nichtzugang zu Informationen, übersichtlich, koordiniert und effektiv regelt. Dabei werden sowohl die Interessen der Bürgerinnen und Bürger wie auch der Behörden angemessen berücksichtigt.

Die Kommission Staat und Gemeinden beantragt Ihnen deshalb, der Vorlage 4290a zuzustimmen und damit einzutreten. Wir danken für Ihre Unterstützung.

*Werner Honegger (SVP, Bubikon):* Das vorliegende Gesetz trifft den Geschmack der SVP – es wird Sie kaum überraschen – nur bedingt. Doch das Positive vorab: Erstens hat die Regierung ihren Spielraum in dieser Frage sehr restriktiv genutzt. Zweitens verdient die Idee, die Information und den Datenschutz in einem Gesetz zu konzentrieren, unseren Dank. Und drittens freut es speziell, dass die Information weiterhin bei der Regierung bleibt und nicht an den Datenschutzbeauftragten übergeben werden soll. Ein zusätzliches Aufblähen einer sonst schon üppig ausgestatteten Dienststelle wäre sonst vorprogrammiert.

Daneben darf man sich aber mit Fug und Recht schon fragen, wie viel Aufwand in einen solchen Papiertiger investiert werden soll, werden doch insbesondere auf der Gemeindeebene absolute Selbstverständlichkeiten geregelt, die auch ohne Gesetz nie zu Unklarheiten, geschweige denn zu Kritik geführt haben. Das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Verwaltung und ihre Behörden kann nun einfach nicht per Gesetz geregelt werden, sondern muss durch die tägliche Arbeit aufgebaut und verstärkt werden. Hier wird landauf, landab auf allen Stufen hervorragende Arbeit geleistet. Den wenigen, die das nicht akzeptieren wollen, gibt das vorliegende Gesetz zum Glück auch keine grosse Handhabe.

Weil wir den Bedenken der Gemeinden weitgehend Rechnung tragen konnten, werden wir der von uns aus überflüssigen Vorlage zustimmen – auch um Schlimmeres zu vermeiden. Wir bitten Sie ein Gleiches zu tun und insbesondere auch, sämtliche Minderheitsanträge abzulehnen.

*Ueli Annen (SP, Illnau-Effretikon):* Transparenz ist heute eines der meistgebrauchten Wörter in der politischen Diskussion. Der Trend zu mehr Öffentlichkeit im staatlichen Bereich ist überall sichtbar, die Ansprüche an die Transparenz hoheitlichen Handelns sind heute zweifellos ungleich grösser als früher. Wenn wir heute ein Gesetz beraten, welches in seinem wirklich innovativen Teil das Recht der Bürgerin und des Bürgers auf Information in den Vordergrund stellt, so ist das eher überfällig. International jedenfalls ist das, was wir heute legislieren, schon fast ein alter Zopf. Man wundert sich eigentlich ein bisschen, warum wir Schweizer als Superdemokraten so vielen andern westlichen Demokratien – ich nenne einmal Australien, Frankreich, Italien, Norwegen, USA, Schweden und so weiter, es gäbe noch viele – den Vortritt gelassen haben. Auch innerhalb der Schweiz folgt unser Kanton nun verschiedenen andern Kantonen nach; insbesondere der Kanton Bern, das wurde gesagt, ist hier Vorbild und Vorreiter, weil er das Öffentlichkeitsprinzip schon 1995 eingeführt hat. Wer ein bisschen populistisches Gespür hat und zudem noch die Verfassung gelesen hat, der merkt, dass diese Sache reif ist. Wir haben in unseren Diskussionen denn auch keine Grundsatzdebatten geführt. Wir haben auch bald gemerkt, dass die hier gesetzlich stipulierte Offenheit der behördlichen Amtsstufen etwas ist, was aufgeklärte Bürgerinnen und Bürger heute schon von ihren Behörden einfordern. Wir benötigen in Zukunft – und das ist ja das Prinzip, das bereits genannt wurde: Öffentlichkeit die Regel, Geheimhaltung die Ausnahme und sie muss begründet werden. Ich persönlich glaube daran, dass solche prinzipiellen Weichenstellungen das Verhältnis von Verwaltung und Verwalteten positiv verändern, durchaus in Richtung von mehr Vertrauen und nicht etwa von weniger, wie das zum Teil jetzt von der SVP und auch zum Beispiel von den Gemeindeschreibern in der Vernehmlassung suggeriert wurde.

Wir haben in der Vernehmlassung von der SP her schon klargestellt, was uns wichtig ist. Erstens: Gläserne Verwaltung ja, aber es muss sichergestellt werden, dass alle gleichberechtigten Zugang haben.

Zweitens: Das behördliche und administrative Handeln darf nicht in einem Masse belastet werden, welches dieses Handeln empfindlich stören oder gar lähmen würde. Hier müssen Sicherungen eingebaut werden. Und drittens: Die Kontrolle des Individuums über seine persönlichen Daten muss weiterhin gewährleistet sein, dies besonders auch im Lichte der neusten technologischen Entwicklungen. Der Gesetzesvorschlag des Regierungsrates entsprach diesen Hauptanforderungen. Auf Detailregelung einzugehen, erübrigt sich hier. Vieles ist in diesem Gesetz technischer Natur und wird in diesem Plenum auch kaum besonders interessieren.

Nachdem ich jetzt das Neue betont und auch klar gesagt habe, dass wir dieses Neue begrüßen, möchte ich noch ein Wort beifügen an die etwas Kleinmütigeren in diesem Saal: Das Gesetz statuiert zwar das Prinzip der Offenheit, ändert aber den Grundsatz. Aber genau wie im Kanton Bern erwarten wir auch im Kanton Zürich keine revolutionären Entwicklungen. Es ist letztlich immer noch die Behörde, welche die Abwägung zwischen Offenlegung und der privaten und öffentlichen Interessen zur Geheimhaltung vornimmt. Das Gesetz gibt zwar Handreichungen, indem es beispielhaft Gründe für die Geheimhaltung aufzählt, aber richtigerweise werden sie nicht abschliessend aufgezählt. Und Behörden oder Verwaltung werden weiterhin am längeren Hebel sitzen, wenn es im Zweifelsfall darum geht, die Grenzen zu ziehen.

Für die SP ist das Gesetz dann am Ende eben doch eher zu zahm als zu radikal. Wir beharren darum auch auf der ursprünglichen Regelung des Regierungsrates, den Anspruch der Bürger nicht nur auf Datenschutz, sondern auch auf Informationszugang durch eine unabhängige Stelle zu schützen. Wenn ein Gesetz schon – muss man sagen: idealerweise, und das wurde ja auch von der SVP gelobt – die beiden Seiten der Information, nämlich Zugang und Schutz vor missbräuchlichem Zugriff, regelt, so soll auch das Organ, welches die Einhaltung der Regelungen überwacht, für beides zuständig sein. Wir wollen einen Datenschutzbeauftragten, der auch Informationsbeauftragter ist. Wir werden diesen Antrag in der Detailberatung einbringen. Wir sind von der SP, von der Deputation her erfolgreich gewesen, indem wir noch einige Verbesserungen in dieses gute Gesetz einbringen konnten. Insbesondere wurde auf unsere Anregung hin in der Kommission der Artikel über die Erkennbarkeit der Datenbeschaffung noch präzisiert. Für die Gebührenerhöhung wurden erleichterte Bestimmungen festge-

schrieben. Und im Sinne der SP wurde generell die Stellung des Datenschutzes gestärkt. Wir sind der Kommission auch dankbar dafür, dass sie die Qualitätskontrolle in einem umfassenden Sinn am Ende gemäss dem Regierungsrätlichen Antrag belassen hat.

Wir empfehlen Ihnen sehr, diesem Gesetz zuzustimmen. Wir zeigen damit, dass wir auch in der Schweiz die Demokratie als etwas sehen, das ständig weiterentwickelt werden muss. Transparenz ist letztlich die Voraussetzung für das informierte Urteil der Bürgerinnen und Bürger, auf dem das Funktionieren einer Demokratie beruht. Mit der Zustimmung machen wir aus unserem Staat noch etwas mehr das, was er sein soll: eine «res publica», eine öffentliche Sache. Ich danke Ihnen.

*Susanne Bernasconi-Aeppli (FDP, Zürich):* Mit dem IDG wird ein erster Auftrag der neuen Verfassung auf gesetzlicher Ebene konkretisiert. Artikel 17 der neuen Kantonsverfassung statuiert das Öffentlichkeitsprinzip, was diese Diskussion, die in der Vernehmlassung noch zu ablehnenden Stellungnahmen geführt hatte, beendet. Der Gesetzestext wurde zudem nach der Vernehmlassung erheblich geändert. Informations- und Datenschutz sind in einem Gesetz zusammengefasst und zeigen damit auch gleich das Spannungsfeld auf zwischen Zugang zur Information und Schutz der Privatsphäre. Für die Kommission für Staat und Gemeinden ist dies die erste grosse Gesetzesvorlage in dieser Legislatur und das Beispiel einer guten Kommissionsarbeit. Nach einer sorgfältigen Einarbeitung in die Materie und diversen Anhörungen, insbesondere auch des Staatsschreibers des Kantons Bern, der auf eine zehnjährige Erfahrung mit dem IDG im Kanton Bern zurückblicken kann, gelang es der Kommission zusammen mit dem sehr kooperationsbereiten Justizdirektor Markus Notter und seiner Verwaltung, eine überaus konsensuale Lösung mit nur einem echten Minderheitsantrag zu finden. Ich rechne mit einer gewissen Dankbarkeit des Kantonsrates. Ich bin aber auch überzeugt, dass wir Ihnen mit der Vorlage ein gutes Gesetz vorlegen.

Der Übergang vom Geheimhaltungs- zum Öffentlichkeitsprinzip ist in der Praxis nicht so grundlegend, wie er auf den ersten Blick erscheint. Bereits heute kommunizieren die Behörden in der Regel gut. Dies trifft vor allem auch auf die Gemeinden zu, die näher beim Bürger agieren. Im Zeitalter der elektronischen Medien lässt sich diese Transparenz auch technisch einfacher erreichen. Es ist daher nicht mit ei-

nem Sturm von Anfragen auf die Verwaltung zu rechnen, wie auch das Beispiel des Kantons Bern belegt. Der Zweck des Gesetzes ist im Paragrafen 1 klar umschrieben. Richtig ist auch, dass die Justiz – ausser im Verwaltungsbereich – während der Kommissionsarbeit aus dem Geltungsbereich des Gesetzes genommen wurde. In diesem Bereich wäre es zu grösseren Abgrenzungsproblemen gekommen.

Ein besonderes Augenmerk legte die FDP darauf, dass der Verwaltung und insbesondere auch den Gemeinden durch das Gesetz kein unverhältnismässiger Aufwand entsteht und ihr autonomes Handeln nicht tangiert wird. Um Klarheit zu schaffen, wird im Gemeindegesetz festgehalten, dass die Verhandlungen der Gemeindebehörden nicht öffentlich sind. Die Behörden sollen ihre Meinung frei bilden können. Schutz vor übermässigem Aufwand und vor Querulanten bietet Paragraf 23, der verlangt, dass bei einem unverhältnismässigen Aufwand bei der Bearbeitung eines Gesuches der Nachweis eines schutzwürdigen Interesses verlangt werden kann, sowie die Gebührenpflicht in Paragraf 27.

Die Bestimmungen über den Datenschutz sind vom alten Gesetz übernommen und konnten im Laufe der Beratungen durch zeitliche Übereinstimmung ergänzt werden mit den Anpassungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Abkommen über Schengen/Dublin, den EU-Datenschutzrichtlinien. Sie stärken die Stellung des Datenschutzbeauftragten durch das Recht, bei Nichtbefolgung seiner Empfehlungen den Rechtsweg beschreiten zu können und vor allem auch durch die administrative Unterstellung unter die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die wir allerdings in der Kommission schon zu Beginn gefordert hatten. Es ist dies eine Unabhängigkeit analog der Finanzkontrolle. Eine weitere Ausdehnung seiner Kompetenz auf den Informationszugang lehnt die FDP jedoch ab.

Im Namen der FDP beantrage ich Ihnen, auf dieses ausgewogene, zukunftsgerichtete Gesetz einzutreten und ihm im Sinne der Kommissionsmehrheit zuzustimmen. Ich danke Ihnen.

*Esther Hildebrand (Grüne, Illnau-Effretikon):* Die Bedeutung des Datenschutzes ist seit der Entwicklung der Digitaltechnik stetig gestiegen, weil Datenerfassung, Datenhaltung, Datenweitergabe und Datenanalyse immer einfacher werden. Technische Entwicklungen wie Internet, E-Mail, Mobiltelefone schaffen neue Möglichkeiten zur Datenerfassung. Interesse an personenbezogenen Informationen haben so-

wohl staatliche Stellen als auch private Unternehmen. Dieser Entwicklung steht eine gewisse Gleichgültigkeit grosser Teile der Bevölkerung gegenüber, in deren Augen der Datenschutz kein oder nur geringe praktische Bedeutung hat. Kritiker wenden gerne ein, dass übertriebener Datenschutz oder Datenschutz am falschen Ort auch schädlich sein kann. Als Beispiele werden etwa als ungenügend empfundener Datenaustausch zwischen Behandlungen in der Medizin oder die Behinderung der Forschung angeführt. Hierzu ist jedoch zu bemerken, dass die für die Forschung meist ausreichende Verarbeitung anonymisierter Daten sehr viel weniger datenschutzrechtlich relevant ist als die Verarbeitung personenbezogener Daten.

Weiterhin besteht ein Spannungsverhältnis zwischen Datenschutz und dem Wunsch nach Transparenz im Verwaltungshandeln beziehungsweise in der Politik. Dem Interesse der Öffentlichkeit an Transparenz steht das Interesse der Betroffenen am Schutze ihrer Daten gegenüber. Der Zweck des Datenschutzes muss darin gesehen werden, den Einzelnen davor zu schützen, dass er durch den Umgang mit seinen personenbezogenen Daten in seinem Recht auf Selbstbestimmung beeinträchtigt wird. Datenschutz steht für die Idee, dass jeder Mensch grundsätzlich selbst entscheiden kann, wem wann welche seiner persönlichen Daten zugänglich sein sollen. Guter Datenschutz will den so genannt gläsernen Menschen verhindern; George Orwell lässt grüssen. In der Erklärung von Montreux haben die internationalen Datenschützer im Jahr 2005 festgehalten, dass das Recht auf Datenschutz und den Schutz der Privatsphäre ein Menschenrecht sei, und sind überzeugt, dass die universelle Geltung dieses Rechts verstärkt werden muss. Das vorliegende Gesetz ist eine gute Grundlage dazu. Wir empfehlen Ihnen, diesem Gesetz zuzustimmen. Wir sind für das Öffentlichkeitsprinzip, wie es die Verfassung vorschreibt, und wir sind für Eintreten. Besten Dank.

*Patrick Hächler (CVP, Gossau):* Bereits bei der Vernehmlassung zum IDG hat sich die CVP grundsätzlich positiv geäussert. Die Detailberatungen in der STGK zeigten, dass diese Einschätzung fundiert war. Somit ist heute Eintreten unbestritten. Das Gesetz steht nun und wird hoffentlich von diesem Rat genehmigt. Es präzisiert die Grundsätze der Verfassung und beschränkt gleichzeitig ein allfälliges Überschiesenes. So werden insbesondere die Bedenken, die seitens der Gemeinden angeführt worden sind, angemessen berücksichtigt. Das wichtige Ge-

bot der Offenlegung amtlicher Dokumente soll die Tätigkeit der Gemeindebehörden, Kommissionen und so weiter nicht behindern. Discretion muss gewährleistet sein, und das scheint uns in dieser Gesetzesvorlage gelungen zu sein. Wenn dereinst das Gesetz in Kraft ist, wünschen wir uns, dass der Grundgedanke gelebt wird. Transparenz, Bürgernähe, Offenheit auf allen Ebenen erscheinen uns ein wichtiges Prinzip für unseren Staat zu sein. Es braucht vielleicht noch Schulung, sonst gelingt der Paradigmenwechsel nicht.

Grosszügig formuliert: Offenheit der Behörden und Verwaltungen ist ein Baustein des Prinzips, dass der Staat für die Bürger, und nicht die Bürger für den Staat da sein sollen. Das IDG soll gelebt werden und nicht blosser Buchstabe sein. Der CVP sind solche Aspekte sehr wichtig. Wir stellen uns daher positiv zu diesem Gesetz.

*Heinz Jauch (EVP, Dübendorf):* Der Kanton Bern hat bereits im Jahr 1995 mit der total revidierten Kantonsverfassung das Recht auf Akteneinsicht eingeführt. Das war ja unter anderem auch der Auslöser der Motion 328/1998 in unserem Rat, welche die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der kantonalen Verwaltung verlangte. Die EVP unterstützt dieses Anliegen seit jeher. Der damalige EVP-Kantonsrat Ruedi Aeschbacher war einer der Mitunterzeichner der genannten Motion, welche wir heute bei Zustimmung zur Vorlage 4290a als erledigt abschreiben können.

Der Kanton Zürich zählt ja in dieser Frage alles andere als zu den Leadern in der Schweiz. Neben dem genannten Kanton Bern verfügen die Kantone Jura, Genf und Waadt über ein Informationsgesetz, mit dem das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt wurde. Und im Kanton Solothurn ist seit dem 1. Januar 2003 das Informations- und Datenschutzgesetz in Kraft. Und auch die Kantone Aargau und Tessin haben Vorprojekte oder Gesetzesentwürfe ausgearbeitet. Und schliesslich hat der Bundesrat am 12. Februar 2003 die Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Öffentlichkeit in der Verwaltung verabschiedet. Dieses ist durch die eidgenössischen Räte im Dezember 2004 gutgeheissen worden.

Unsere neue Kantonsverfassung, welche von den Stimmberechtigten im Februar 2005 angenommen wurde, gewährleistet in Artikel 17 das Grundrecht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten. Und damit war ja der Handlungsbedarf für den Gesetzgeber vorgezeichnet, und das ist gut so. Das Datenschutzgesetz datiert vom 6. Juni 1993 und ist revisi-

onsbedürftig. Der Regierungsrat hat die gute Gelegenheit sinnvoll genutzt und unterbreitet uns mit der Vorlage 4290, das Öffentlichkeitsprinzip und den Datenschutz in einem Gesetz neu zu normieren. Das Öffentlichkeitsprinzip und der Datenschutz überschneiden sich mehrfach. Bei beiden geht es ja schlussendlich um die Frage des Zugangs oder Nichtzugangs zu Informationen. Es ist deshalb sinnvoll und nützlich, die beiden Materien in einem Erlass zu regeln.

Bei der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips handelt es sich eigentlich um einen Paradigmenwechsel. Es ist deshalb durchaus nachvollziehbar, dass gerade auch in Städten und Gemeinden nicht von vornherein nur Applaus zu erwarten war. In den Beratungen der Kommission für Staat und Gemeinden hatten wir Gelegenheit, einige Interessenvertreter anzuhören. Diese Meinungsäußerungen wie zum Beispiel von Vertretern der Justiz oder einer Delegation des Leitenden Ausschusses des Gemeindepräsidentenverbands und des VZGV (*Verein Zürcher Gemeindefreunde und Verwaltungsfachleute*) gaben uns wertvolle Denkanstösse, und einige Punkte konnten wir auch in Vorlage 4290a einbauen und berücksichtigen. Eindrücklich war für mich auch das Hearing mit Staatsschreiber des Kantons Bern, Kurt Nuspliger. Er konnte über mehr als zehn Jahre Erfahrung mit dem Öffentlichkeitsprinzip im Kanton Bern berichten. Ich bin überzeugt, dass wir auch im Kanton Zürich, und zwar für den Staat und die Gemeinden und Städte, ähnliche und gleiche positive Erfahrungen werden machen können. Angst vor dem Paradigmenwechsel brauchen wir ganz sicher weder in der kantonalen Verwaltung noch in den Gemeinde- und Stadtverwaltungen, davon bin ich überzeugt.

Wie bereits erwähnt, hat sich die EVP von Beginn an in der Diskussion über die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips dafür eingesetzt und das machen wir selbstverständlich auch heute bis und mit Abschluss der Debatte. Die EVP-Fraktion beantragt Ihnen Eintreten auf die Vorlage 4290a und in der Detailberatung empfiehlt sie Ihnen, den Anträgen der Kommission für Staat und Gemeinden zuzustimmen respektive die Minderheitsanträge der SP und der Grünen abzulehnen.

*Erika Ziltener (SP, Zürich):* Das Datenschutzgesetz ist aus meiner Sicht als Vertreterin der Patienten und der Betroffenen zu begrüßen, stärkt es doch den Datenschutzbeauftragten massgeblich. Ich möchte es dennoch nicht versäumen, auf die Bedeutung für das Gesundheitswesen hinzuweisen.

Daten im Zusammenhang mit Gesundheit und Krankheit sind besonders sensibel und somit schützenswert. Das ist allen klar. Hier aber lässt das Gesetz Handlungsspielraum offen; das lässt sich am Beispiel der Sockelbeiträge, die die Wohngemeinden übernehmen müssen, anschaulich aufzeigen. Für die Zahlungsabwicklung werden Patientendaten von den Leistungserbringern an die Wohngemeinden weitergeleitet, was faktisch die Aufhebung des Patientinnen- und Patientengeheimnisses bedeutet. Eine solche Gesetzeslücke ist selbstverständlich unzulässig, ja sogar strafrechtlich relevant und wird auch mit dem vorliegenden Gesetz – ich sagte es bereits – nicht verhindert. Wir werden deshalb entsprechende Forderungen stellen wie zum Beispiel für das erwähnte Problem einer Clearingstelle, wie sie auch der Datenschutzbeauftragte vorschlägt. Bei der Anwendung des Gesetzes werden wir die Praxistauglichkeit prüfen und einfordern, dass die Aufhebung des Patientinnen- und Patientengeheimnisses ausgeschlossen ist und bleibt und die besonders schützenswerten Daten im Gesundheitswesen auch geschützt sind. Ich danke Ihnen.

*Regierungsrat Markus Notter:* Vorab möchte ich der Kommission danken für die gute Zusammenarbeit und die sehr seriöse Behandlung dieser Vorlage; es wurde bereits darauf hingewiesen. Das hat zur Folge, dass wir hier im Rat mit einer Vorlage konfrontiert sind, die lediglich einen Minderheitsantrag enthält, und das ist der Ratseffizienz dienlich. Der Kantonsratspräsident hat mir bedeutet, wenn ich kurz spreche, dann sei das eben auch gut für die Ratseffizienz (*Heiterkeit*) und deshalb habe ich mit dem Lob an die Kommission begonnen. Nicht nur die Kommission ist zu loben, es kann auch festgestellt werden, dass die Vorlage eine gute, taugliche Konkretisierung des Öffentlichkeitsprinzips, wie es in der Kantonsverfassung verankert ist, darstellt. Wir haben im Laufe der Kommissionsberatung die Stellung des Datenschutzbeauftragten verstärkt im Lichte der Verpflichtungen, die die ganzen Abkommen Schengen/Dublin ergeben. Das war auch sinnvoll und ist im Einvernehmen mit dem Regierungsrat erfolgt. Ich glaube, wir haben hier nun eine Lösung, die ausgewogen ist und die auch praxistauglich sein wird.

In diesem Sinne beantrage auch ich Ihnen Eintreten auf die Vorlage und Zustimmung so, wie sie Ihnen vorliegt. Ich werde zu gewissen Fragen in der Detailberatung vielleicht Stellung nehmen. Ich danke Ihnen.

*Eintreten*

ist beschlossen, nachdem kein Antrag auf Nichteintreten gestellt worden ist.

*Detailberatung**Titel und Ingress*

I.

*I. Allgemeine Bestimmungen**§ 1*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*§ 2*

*Bruno Walliser (SVP, Volketswil), Präsident der STGK:* Der Zugang zu Informationen über Gerichtsverfahren wird heute bereits in einer ausführlichen Akteneinsichtsverordnung der obersten Gerichte geregelt, welche auch für abgeschlossene Gerichtsverfahren und archivierte Akten gilt. Mit dem Herausnehmen der Gerichtsverfahren aus dem Geltungsbereich des IDG entsteht keine Regelungslücke; die Änderung lässt sich deshalb rechtfertigen. Informationen jedoch, die die allgemeine Verwaltungstätigkeit der Gerichte betreffen, unterstehen diesem Gesetz.

*§ 3*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*II. Grundsätze im Umgang mit Informationen**1. Im Allgemeinen**§ 4*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*§ 5*

*Bruno Walliser (SVP, Volketswil), Präsident der STGK:* Wir wollen hier nicht von einem, sondern explizit vom zuständigen Archiv sprechen. Welches das im Einzelfall ist, ist im Archivgesetz geregelt.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

*§§ 6 und 7*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*2. Besondere Grundsätze im Umgang mit Personendaten**§§ 8 und 9*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*§ 9a*

*Bruno Walliser (SVP, Volketswil), Präsident der STGK:* Dieser neue Paragraph ist eine Folge der Umsetzung der Schengen-Dublin-Abkommen und in diesem Sinne eine Bundesvorgabe.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

## § 10

Keine Bemerkungen; genehmigt.

## § 11

*Bruno Walliser (SVP, Volketswil), Präsident STGK:* Wie bis anhin muss eine Person lediglich erkennen können, dass über sie Personendaten beschafft und verwendet werden. Die Arbeit der öffentlichen Organe setzt dies im Prinzip voraus und umfasst auch den Austausch unter den öffentlichen Organen. Hingegen haben wir eine Ergänzung aufgenommen, was die besonderen Personendaten betrifft. In diesem Fall muss die betroffene Person aktiv darüber informiert werden, wozu diese Daten benötigt werden. Auf eine Erhebung der Daten direkt bei der betroffenen Person ist zu verzichten, denn das würde die Arbeit der öffentlichen Organe lahm legen.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

## § 12

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*III. Bekanntgabe von Informationen*

§§ 13, §14, 15, 16, 17, 17a

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*IV. Informationszugangsrecht und weitere Rechtsansprüche*

§§ 18, 19, 20

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*V. Einschränkungen im Einzelfall*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

## § 21

*Bruno Walliser (SVP, Volketswil), Präsident der STGK:* Dieser Paragraph beschreibt, welche Interessen betroffen sein können. Die Aufzählung in den literae a bis e ist nicht abschliessend. In litera d ist zu

berücksichtigen, dass auch die Beziehungen der Gemeinden untereinander beeinträchtigt werden können, falls gewisse Informationen öffentlich werden.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

*VI. Verfahren auf Zugang zu Informationen*

§§ 22, 23, 24, 25 und 26

Keine Bemerkungen; genehmigt.

## § 27

*Bruno Walliser (SVP, Volketswil), Präsident der STGK:* Hier haben wir ein neues litera c eingefügt. Wir denken hier an wissenschaftliche Studien, für die viele Informationen nötig sind, was eine Gebühr auslöst. Sie können aber unter Umständen einen Nutzen für die Öffentlichkeit haben, was einen Gebührenerlass rechtfertigt.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

*VII: Beauftragte oder Beauftragter für Datenschutz*

§ 28

***Minderheitsantrag von Benedikt Gschwind, Ueli Annen, Barbara Bussmann, Esther Hildebrand, Andrea Sprecher und Rolf Steiner:***

*VII. Beauftragte oder Beauftragter für Datenschutz*

§ 28. <sup>1</sup>Der Regierungsrat wählt eine Beauftragte oder einen Beauftragten für Informationszugang und Datenschutz auf eine Amtsdauer von vier Jahren. Die Wahl bedarf der Genehmigung durch den Kantonsrat.

<sup>2</sup>Die oder der Beauftragte für Informationszugang und Datenschutz ist administrativ der Geschäftsleitung des Kantonsrates zugeordnet. Sie oder er ist unabhängig.

*Bruno Walliser (SVP, Volketswil), Präsident der STGK:* Auch diese Änderung ist eine Folge der Umsetzung der Schengen-Dublin-Abkommen. Auf Grund unserer Verflechtungen mit dem EU-Raum haben auch wir ein Interesse an einem Minimalstandard im Daten-

Stellung

schutz. Verlangt ist ein Kontrollorgan, das seine Aufgabe in völliger Unabhängigkeit wahrnehmen kann. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, diese Unabhängigkeit im Gesetz festzuhalten und institutionell zu sichern. Die gewählte Lösung sichert sowohl dem Regierungsrat als auch dem Kantonsrat eine gewisse Mitwirkung. Sie ist dem Modell der Finanzkontrolle ähnlich. Die neuen Paragraphen 28a und 28b sowie Paragraph 74 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes konkretisieren die Stellung des Datenschutzbeauftragten in Bezug auf sein Personal und sein Budget.

*Ratspräsident Hartmuth Attenhofer:* Das Wort zur Begründung dieses Minderheitsantrags und auch jener zu den Paragraphen 30, 31, 32 und VRG 74 hat der jeweilige Erstunterzeichner Benedikt Gschwind, Zürich.

*Benedikt Gschwind (SP, Zürich):* Vorab eine formale Bemerkung. Ich spreche, wie der Präsident gesagt hat, zu den Minderheitsanträgen zu den Paragraphen 28, 30, 31, 32 sowie Paragraph 74 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes gemeinsam. Es geht immer um die gleiche Sache. Wenn wir, wie wir das vorschlagen, eine Änderung vornehmen, müssen verschiedene Gesetzesartikel angepasst werden. Ich möchte auch sagen, dass die SP mit der Stellung des Datenschutzbeauftragten, wie es jetzt neu vorgesehen ist, einer unabhängigen Stellung des Datenschutzbeauftragten, wo auch der Kantonsrat eine wichtige Rolle spielt, natürlich auch sehr einverstanden ist, wie es auch der Kommissionspräsident gesagt hat.

Unsere Bedenken gehen in eine andere Richtung. Wollen wir wirklich, dass der Kanton Zürich in diesem Punkt des Gesetzes über die Information und den Datenschutz zu einem schweizerischen Sonderfall wird? Sowohl der Bund als auch die Kantone, die in jüngster Vergangenheit ihre Datenschutzgesetzgebungen modernisiert haben wie Solothurn, Aargau oder Waadt haben die Zuständigkeit des Datenschutzbeauftragten sowohl für den Datenschutz wie auch den Informationszugang vorgesehen. Auch im Kanton Zürich sah dies der Vernehmlassungsentwurf vor. Der Regierungsrat hat dies nun aber gestrichen und die Kommissionsmehrheit ist ihm gefolgt. Warum ist die gemeinsame Zuständigkeit des Datenschutzbeauftragten sowohl für Datenschutz wie auch Informationszugang sinnvoll? Es geht um eine gewisse Einheitlichkeit in der praktischen Umsetzung. Datenschutz und Informa-

tionszugang sind so etwas wie siamesische Zwillinge. Sie sind eben letztlich nur zusammen überlebensfähig. Die Trennung, wie wir von den Berichten von Operationen siamesischer Zwillinge wissen, ist zumindest immer mit sehr grossen Risiken verbunden. Wie dies beim Datenschutz aussieht, möchte ich an zwei Beispielen noch veranschaulichen.

Eine Gemeinde verkauft eine Liegenschaft an eine Privatperson. Gerüchte kommen auf betreffend den Verkauf. Darf die Gemeinde nun informieren oder muss sie den Datenschutz des Käufers beachten. Sowohl Information wie Datenschutz spielen eine Rolle, aber der Datenschutzbeauftragte kann nur zu Letzterem beraten. Oder ein zweites Beispiel: Gemeinden und kantonale Verwaltung machen Verkehrserhebungen, zum Beispiel Verkehrszählungen, und erheben wirtschaftlich interessante Daten. Werden hier beispielsweise gleichzeitig die Autokennzeichen erhoben, handelt es sich um Personendaten und der Datenschutzbeauftragte kann beratend und vermittelnd wirken, wenn beispielsweise Unternehmen oder andere Personen eine Zusammenstellung solcher Daten wünschen. Sind es hingegen anonymisierte Daten, so ist der Datenschutzbeauftragte nicht mehr zuständig. Die Verwaltung kann sich nicht Rat suchend an den Datenschutzbeauftragten wenden, wie sie solche Daten herausgegeben kann. Verweigert sie die Herausgaben, müssten Unternehmen und andere Personen protestieren.

Nun, Regierungsrat und Kommissionsmehrheit wollen dies nicht. Sie haben Angst vor einem Souveränitätsverlust. In der kantonalen Verwaltung geht es um den Einfluss von Direktionen und Ämtern. Die Gemeindepolitiker bemühen wieder einmal die Gemeindeautonomie. Doch da, meine ich, sollten wir hier den Ball flach halten. Es sind weder die Hoheit der regierungsrätlichen Direktionen noch die Gemeindeautonomie in Gefahr. Wie Sie bei meinen Beispielen gehört haben, wie Sie auch beim Durchlesen des Gesetzestextes bemerken, geht es ja in erster Linie um eine beratende Tätigkeit des Datenschutzbeauftragten, der nach unseren Vorstellungen für den Informationszugang zuständig sein soll. Wenn nämlich eine an öffentlichen Daten interessierte Person mit der Herausgabe beziehungsweise der Verweigerung der Herausgabe von Daten nicht einverstanden ist, steht ihr der Rechtsweg offen und es kommt zum Prozess. Der Datenschutzbeauftragte und Informationsbeauftragte kann also mit einer beratenden Tätigkeit un-



nötige und teure Prozesse vermeiden und gleichzeitig eine gewisse Unité de doctrine ermöglichen.

Wie eingangs erwähnt, haben auch die Kantone Aargau, Solothurn und Waadt diesen Weg gewählt. Ich kann mir nicht vorstellen, dass in diesen Kantonen die Gemeindeautonomie nicht zählen soll. Auch aus der Wissenschaft, die den Vorschlag von Regierungsrat und Kommissionmehrheit kritisiert, kommentiert unter dem Titel «Ein stolzes Schiff mit Schlagseite» Professor Herbert Burkert von der Universität Sankt Gallen in der NZZ die heutige Kantonsratsvorlage und spricht von einer verpassten Chance bei einem Verzicht der Zuständigkeit für den Informationszugang. Eine sachkundige und unabhängige Begleitinstanz sei im Interesse der Verwaltung selber, vermeide Doppelspurigkeiten und sei vor allem auch im Interesse der Bürgerinnen und Bürger, für die wir ja unsere Gesetze machen.

Nützen wir doch dies! Damit können wir auch ganz allgemein die Akzeptanz der Bevölkerung in unsere Institutionen verbessern, denn der Datenschutzbeauftragte genießt bei der Bevölkerung sehr grosses Vertrauen. Die SP-Fraktion bittet Sie aus all diesen Gründen um die Unterstützung des Minderheitsantrages.

*Bruno Walliser (SVP, Volketswil), Präsident der STGK:* Benedikt Gschwind, die Kommissionmehrheit hat keine Angst, ist sich aber mit dem Regierungsrat einig, dass die Verwaltung den Zugang zu Informationen selber regeln kann. Sie wird sich Richtlinien dazu geben und die Handhabung des Zugangs zu Informationen im Rahmen ihrer übrigen Aufgaben verwaltungsintern koordinieren. Darüber ist die spezielle Aufsicht durch den Datenschutzbeauftragten nicht nötig, und es würde seine heutige Kapazität auch deutlich übersteigen.

*Regierungsrat Markus Notter:* Zwei Bemerkungen zu den Änderungen, die die Kommission hier vorschlägt und zum Minderheitsantrag. Es wurde bereits gesagt, die unabhängigere Stellung des Datenschutzbeauftragten ist auch Ausfluss aus dem Verpflichtungen Schengen/Dublin. Wir haben uns angelehnt an die Regelung der Finanzkontrolle, verzichten aber darauf, Ihnen vorzuschlagen, hier auch ein spezielles Begleitorgan zu konstituieren. Die Funktionen dieses Begleitorgans der Finanzkontrolle würde hier im Wesentlichen die Geschäftsleitung des Kantonsrates dann wahrnehmen, dem der Datenschutzbe-

auftragte administrativ zugeordnet ist. Noch eine Bemerkung – ich sage es hier an dieser Stelle bereits – zu Paragraph 28b: Auch da haben wir uns in der Formulierung an das geltende Finanzkontrollgesetz gehalten, wohl wissend, dass das CRG (*Gesetz über Controlling und Rechnungslegung*) hier noch eine Änderung vornimmt. Das CRG ist aber noch nicht in Kraft. Ich denke, dass wir das auf die zweite Lesung nochmals ansehen müssen und dass wir dann, wenn das CRG in Kraft tritt, gleichzeitig für den Datenschutzbeauftragten eine analoge Regelung, wie es das CRG im Finanzkontrollgesetz neu regelt, vorsehen müssen. Das würden wir aber, denke ich, im Redaktionsausschuss dann noch einmal vorlegen. Soweit also zur Frage der Stellung des Datenschutzbeauftragten bezüglich Unterstellung et cetera.

Zur Frage, wie weit der Datenschutzbeauftragte auch ein Beauftragter für Informationszugang sein soll oder nicht, haben Sie zur Kenntnis genommen, dass der Regierungsrat hier der Meinung der Kommissionmehrheit ist – oder umgekehrt. Richtig ist, dass die Vernehmlassungsvorlage das noch anders gesehen hat und dass dann der Regierungsrat erst nach der Vernehmlassungsvorlage, nach Kenntnisnahme der Vernehmlassungsergebnisse dies noch geändert hat. Und richtig ist auch, was Benedikt Gschwind gesagt hat: dass in den Kantonen Aargau, Solothurn und Waadt jeweils ein Informations- und Datenschutzbeauftragter installiert wurde. Und auch beim Bund wird künftig ein eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter tätig sein, obwohl der Bund diese beiden Materien in zwei unterschiedlichen Gesetzen regelt. Das ist ein bisschen ein Trend der Zeit. Gleichwohl hat sich der Regierungsrat hier für eine andere Lösung entschieden, die die Verwaltung etwas unabhängiger lassen will, was die Frage des Informationszugangs anbelangt. Es wird die Zukunft zeigen, welcher der beiden Lösungswege der erfolgversprechendere sein wird. Wir werden hier also einen kleinen Wettbewerb haben zwischen den meisten Kantonen und dem Kanton Zürich, der hier einen Sonderweg einschlägt.

Der Regierungsrat ist aber der Meinung, dass das richtig ist, und beantragt Ihnen deshalb mit der Kommissionmehrheit, dem Minderheitsantrag nicht zuzustimmen.

*Abstimmung*

**Der Minderheitsantrag von Benedikt Gschwind wird dem Antrag der Kommission gegenübergestellt. Der Kantonsrat lehnt den Minderheitsantrag mit 102 : 61 Stimmen ab.**

*§§ 28a und 28b*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*§ 29*

*Bruno Walliser (SVP, Volketswil), Präsident der STGK:* Mit dem Paragraphen 29 hat sich die Kommission lange auseinandergesetzt. Wie bis anhin können Gemeinden und Organisationen einen eigenen Datenschutzbeauftragten einstellen, der fachlich durch den kantonalen Datenschutzbeauftragten beaufsichtigt wird. Allerdings müssen sie dafür nicht mehr die explizite Zustimmung des Regierungsrates einholen. Stattdessen müssen sie gemäss Absatz 2 sicherstellen, dass ihr kommunaler Datenschutzbeauftragte über die nötigen Qualifikationen verfügt. Diese Vorschrift ist gerechtfertigt, denn der kommunale Datenschutzbeauftragte nimmt kantonale Aufgaben wahr, womit ein bestimmter Qualitätsstandard eingehalten werden muss.

Wie bereits bis anhin kann der Regierungsrat Gemeinden einer bestimmten Grösse dazu verpflichten, einen eigenen Datenschutzbeauftragten anzustellen. Allerdings haben wir diese Limite deutlich erhöht, nicht zuletzt um ein Abschieben von Kosten auf die Gemeinden zu vermeiden. Sie betrifft nun effektiv nur die Städte Zürich und Winterthur. Es ist sinnvoll, den kantonalen Datenschutzbeauftragten von Aufgaben zu entlasten, die diese Städte betreffen.

Keine weiteren Wortmeldungen; genehmigt.

*§ 30*

**Minderheitsantrag von Benedikt Gschwind, Ueli Annen, Barbara Bussmann, Esther Hildebrand, Andrea Sprecher und Rolf Steiner:**

*§ 30. Die oder der Beauftragte*

*a. unterstützt und berät die öffentlichen Organe in Fragen des Informationszugangs und des Datenschutzes,*

*b. berät Privatpersonen über ihre Rechte,*

*Aufgaben*

*c. überwacht die Anwendung der Vorschriften über den Informationszugang und den Datenschutz,*

*d. vermittelt zwischen betroffenen Personen und öffentlichen Organen bei Streitigkeiten betreffend den Informationszugang und den Datenschutz,*

*e. informiert die Öffentlichkeit über Anliegen des Informationszugangs und des Datenschutzes,*

*f. beurteilt Erlasse und Vorhaben, die den Informationszugang und den Datenschutz betreffen,*

*g. bietet Aus- und Weiterbildungen in Fragen des Informationszugangs und des Datenschutzes an.*

*Benedikt Gschwind (SP, Zürich):* Wir sind nach wie vor überzeugt, dass wir für eine gute Sache einstehen und der Zürcher Sonderfall hier ein Sündenfall ist. Angesichts der klaren Mehrheitsverhältnisse, wie sie bei der vorherigen Abstimmung zum Ausdruck gekommen sind,

*ziehen wir aber diesen und auch die folgenden Minderheitsanträge, die alle das gleiche Thema betreffen, zurück.*

*Ratspräsident Hartmuth Attenhofer:* Benedikt Gschwind hat alle Minderheitsanträge zu dieser Gesetzesvorlage zurückgezogen.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

*§ 31*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*§ 32*

*Bruno Walliser (SVP, Volketswil), Präsident der STGK:* Damit der Datenschutzbeauftragte die Vorgaben dieses Gesetzes auch wirklich durchsetzen kann, muss er die Nichtbefolgung seiner Empfehlungen nötigenfalls anfechten und so gerichtlich durchsetzen können. Die Empfehlungen des Datenschutzbeauftragten verpflichten das öffentliche Organ nicht unmittelbar. Wenn es jedoch einer Empfehlung nicht

12703

folgen will, muss es dies in einer anfechtbaren Verfügung begründen. Unterlässt es dies, ist es an die Empfehlung des Datenschutzbeauftragten gebunden.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

§§ 32a, 33 und 34

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*VIII. Strafbestimmungen*

§ 35

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*IX. Schluss- und Übergangsbestimmungen*

§§ 36, 37, 38

Keine Bemerkungen; genehmigt.

§ 39

*a. Gemeindegesetz*

§§ 38 und 39

Keine Bemerkungen; genehmigt.

§ 69

*Bruno Walliser (SVP, Volketswil), Präsident der STGK:* Wir haben diese Bestimmung auf einen Hinweis von Doktor Kurt Nuspliger, dem Berner Staatsschreiber, aufgenommen. Damit ist sichergestellt, dass die Sitzungen von Gemeinderäten, analog denen des Regierungsrates, nicht öffentlich sind. Die Veröffentlichung von Beschlüssen von allgemeinem Interesse ist trotzdem möglich.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

12704

§ 71

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*b. Kantonsratsgesetz*

§§ 34b und 34c

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*c. Verwaltungsrechtspflegegesetz*

§§ 8 und 74

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*d. Personalgesetz*

§ 51

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*e. Gesetz über die Versicherungskasse für das Staatspersonal*

§ 12

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*f. Archivgesetz*

§§ 8 und 9

*Bruno Walliser (SVP, Volketswil), Präsident der STGK:* Die ursprüngliche Formulierung «zehn Jahre nach ihrer Anlage» war missverständlich. Die Akten müssen dem Archiv erst zehn Jahre, nachdem sie ein letztes Mal benötigt wurden, übergeben werden.

Keine weiteren Wortmeldungen; genehmigt.

§§ 10, 11 und 18

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*g. Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr*

§ 14

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*Ratspräsident Hartmuth Attenhofer:* Damit ist die Vorlage materiell durchberaten. Sie geht an die Redaktionskommission. Die Redaktionslesung findet in etwa vier Wochen statt. Dann entscheiden wir auch über den Teil B der Vorlage.

Das Geschäft ist erledigt.