

Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden*
vom 29. April 2011

KR-Nr. 9a/2008

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
von Philipp Kutter betreffend Institutionalisierte
Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Organen**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Staat und Gemeinden vom 29. April 2011,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 9/2008 von Philipp Kutter wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 29. April 2011

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:

Katharina Kull-Benz

Die Sekretärin:

Jacqueline Wegmann

* Die Kommission für Staat und Gemeinden besteht aus folgenden Mitgliedern: Katharina Kull-Benz, Zollikon (Präsidentin); Martin Farner, Oberstammheim; Benedikt Gschwind, Zürich; Urs Hans, Turbenthal; Patrick Hächler, Gossau; Max Homberger, Wetzikon; Dieter Kläy, Winterthur; Heinz Kyburz, Männedorf; Ruedi Lais, Wallisellen; Walter Meier, Uster; Ernst Meyer, Andelfingen; Ursula Moor-Schwarz, Höri; Hans-Heinrich Raths, Pfäffikon; Jorge Serra, Winterthur; Rolf Zimmermann, Zumikon; Sekretärin: Jacqueline Wegmann.

1. Einleitung

Am 7. Januar 2008 reichten Philipp Kutter, Luca Rosario Roth und Brigitta Leiser-Burri eine parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

Das Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG), verabschiedet vom Kantonsrat am 12. Februar 2007, wird durch die Einführung eines neuen § 19a ergänzt:

Neuer § 19a mit Marginalie Institutionalisierte Zusammenarbeit:

Ein öffentliches Organ kann zur Erfüllung einer präzise bestimmten Aufgabe mit einem anderen öffentlichen Organ zusammenarbeiten und einen Datenaustausch pflegen, wenn die Regierung die entsprechende Zusammenarbeit bewilligt. Die Regierung kann öffentliche Organe zu einer Zusammenarbeit verpflichten. Die institutionalisierte Zusammenarbeit ist unter Angabe der Namen der zusammenarbeitenden öffentlichen Organe und der Aufgabenerfüllung zu veröffentlichen.

Am 4. Februar 2008 unterstützte der Kantonsrat diese parlamentarische Initiative mit 137 Stimmen vorläufig.

2. Bericht der Kommission für Staat und Gemeinden an den Regierungsrat

Unsere Kommission möchte dem Kantonsrat einen Gegenvorschlag zur parlamentarischen Initiative von Philipp Kutter beantragen.

Nachdem unsere Kommission das Gesetz über die Information und den Datenaustausch (IDG) zu beraten hatte, war uns bekannt, dass öffentliche Organe im Rahmen ihrer Aufgabenerledigung Daten austauschen dürfen. Allerdings werden immer wieder Vorbehalte geäussert, der Datenschutz erschwere in vielen Fällen einen effektiven Datenaustausch und behindere dadurch die Zusammenarbeit. Dies bestätigte uns eine Umfrage bei verschiedenen Verbänden und Organisationen. Die erwähnte Umfrage zeigte aber auch, dass das IDG im Verwaltungsalltag mit grosser Zurückhaltung und Unsicherheit gelebt wird. Diesbezüglich scheint ein Ausbildungsbedarf zu bestehen. Grundsätzlich sind wir uns einig, dass der interinstitutionelle Datenaustausch möglich sein muss.

Nach Rücksprache mit dem Datenschutzbeauftragten des Kantons Zürich wurde klar, dass die PI Kutter nicht direkt umsetzbar ist. Das IDG ist als Rahmengesetz konzipiert, weshalb es sich für detaillierte Vorgaben in Bezug auf ganz bestimmte Sachverhalte nicht eignet. Hingegen ist es denkbar, im IDG die von den Initianten in der Begründung

erwähnten, präventiv wirkenden runden Tische gesetzlich zu definieren und weitergehende Bestimmungen, insbesondere in Bezug auf die besonderen Personendaten gemäss §§ 16 und 17 IDG, in Spezialgesetzen zu konkretisieren. Dabei wäre auch die Mitarbeit von Dritten (Kirchenvertreter, von privaten Organisationen entsandte Sozialarbeitende, usw.) im Rahmen von runden Tischen zu berücksichtigen.

Eine deutliche Mehrheit unserer Kommission möchte Sie bitten, uns im Sinne eines Gegenvorschlags zu dieser parlamentarischen Initiative die nötigen gesetzlichen Anpassungen im IDG und in Spezialgesetzen im Rahmen Ihrer Stellungnahme vorzuschlagen. Wir denken dabei an die Bereiche Bildung und Soziales, und dabei beispielsweise auch an den Kinderschutz und die Altersarbeit. Da uns die nötige Übersicht fehlt, möchten wir Sie ausserdem bitten aufzuzeigen, in welchen weiteren Bereichen mit ähnlichen Instrumenten gearbeitet wird, die ebenfalls einer der von uns angestrebten gesetzlichen Regelung bedürfen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 13. Dezember 2010 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 9/2008 – nach Rücksprache mit dem Datenschutzbeauftragten – sowie zu Ihrer Bitte, Anpassungen in Sinne des Initiativbegehrens im Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG, LS 170.4) und in Spezialerlassen vorzuschlagen, wie folgt Stellung:

Es ist nicht zielführend, sogenannte «runde Tische» oder ähnliche Instrumente informeller institutioneller Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Behörden im IDG gesetzlich zu verankern. Damit eine entsprechende Bestimmung auf sämtliche Konstellationen nötigen behördlichen Datenaustauschs Anwendung finden könnte, müsste sie derart allgemein gehalten sein, dass sie keinen normativen Gehalt aufwiese. Viel mehr als von einer abstrakt gehaltenen gesetzlichen Bestimmung im IDG hängen der zulässige Datenaustausch zwischen Behörden und auch die Datenbekanntgabe von Behörden an Private hingegen von gesetzlichen Regelungen in Spezialerlassen ab.

Im Allgemeinen lässt sich dazu Folgendes festhalten: Grundsätzlich ist der Austausch von Personendaten im Sinne von § 3 IDG zwischen verschiedenen Behörden ohne spezifische gesetzliche Grundlage dann zulässig, wenn der Datenaustausch für ein bestimmtes öffentliches Organ für die Erfüllung seiner gesetzlich umschriebenen Aufgaben geeignet und erforderlich ist (§ 8 Abs. 1 IDG). Wo es hingegen um den Austausch oder die Bekanntgabe von besonderen Per-

sonendaten im Sinne von § 3 IDG geht, bedarf es grundsätzlich einer ausreichend bestimmten Regelung in einem formellen Gesetz (§ 8 Abs. 2 und § 17 Abs. 1 lit. a IDG). Diese hat insbesondere Angaben darüber zu enthalten, welche öffentlichen Organe oder Personen zu welchen Zwecken besondere Personendaten anderen öffentlichen Organen oder Privatpersonen bekannt geben dürfen und auf welche Weise die Bekanntgabe erfolgt (im Einzelfall auf Anfrage hin oder etwa mittels automatischen Zugriffs auf eine Datenbank). § 41 IDG sieht vor, dass entsprechende gesetzliche Regelungen spätestens bis zum 1. Oktober 2013 in Kraft treten müssen. Bis dahin dürfen bereits bestehende besondere Personendaten bei Bedarf auch zwischen verschiedenen öffentlichen Organen ausgetauscht oder bekannt gegeben werden, ohne dass die entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen schon erfüllt sein müssen.

In Bezug auf diese Umsetzungsgesetzgebung gemäss § 41 IDG sind in den Direktionen verschiedene Projekte eingeleitet worden. Sie haben zum Ziel, den Regulierungsbedarf hinsichtlich Bearbeitung und Bekanntgabe besonderer Personendaten zu erheben, damit die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen ausgearbeitet werden können. Im Rahmen dieser Projekte werden auch Fragen nach dem Bedarf nach interinstitutioneller Zusammenarbeit zwischen Behörden bzw. zwischen Behörden und Privaten zu beantworten sein. Entsprechende Bedürfnisse nach einem Datenaustausch sind auch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit einer gewünschten Datenbekanntgabe im Einzelfall zu evaluieren. Spezifische gesetzliche Grundlagen sind insbesondere dort zu schaffen, wo ein regelmässiger und institutionalisierter Datenaustausch zwischen Behörden zu gesetzlich eigens zu umschreibenden Zwecken im Rahmen der Aufgabenerfüllung eines öffentlichen Organs erforderlich ist. Allerdings ist auch zu beachten, dass der kantonale Gesetzgeber in zahlreichen Bereichen gar nicht über die erforderlichen Rechtsetzungskompetenzen verfügt, um entsprechende Regelungen über den interinstitutionellen Datenaustausch zu erlassen. Das gilt etwa dort, wo kantonale oder kommunale Behörden besondere Personendaten im Rahmen des Vollzugs von Bundesrecht bearbeiten. In diesen Bereichen regelt das Bundesrecht die zulässigen Datenbekanntgaben teilweise abschliessend (so etwa im Arbeitslosenversicherungsgesetz, im Arbeitsvermittlungsgesetz, im Personenfreizügigkeitsabkommen [SR 0.142.112.681] und im Bundesgesetz über die Bekämpfung von Schwarzarbeit [SR 822.41]). Jedenfalls sind auch die Rechtsetzungskompetenzen des Kantons im Einzelnen gesondert abzuklären.

Aber auch wo kein regelmässig bestehendes Bedürfnis zum Datenaustausch und insofern kein Grund für den Erlass spezifischer generell-abstrakter Normen besteht, können Personendaten und besondere

Personendaten im Einzelfall immer dann bekannt gegeben bzw. ausgetauscht werden, wenn die betroffene Person in die Bekanntgabe eingewilligt hat oder wenn eine drohende Gefahr für Leib und Leben oder der notwendige Schutz anderer wesentlicher Rechtsgüter eine Bekanntgabe erforderlich macht (§§ 16 und 17 je Abs. 1 lit. b und c IDG). Ferner steht es jedem öffentlichen Organ frei, ein anderes öffentliches Organ im Einzelfall amtshilfweise um Datenbekanntgabe zu ersuchen, sofern es die verlangten Daten für die Erfüllung seiner gesetzlich umschriebenen Aufgaben benötigt (§§ 16 und 17 je Abs. 2 IDG). Obwohl diese Möglichkeiten des Datenaustauschs nicht alle Bedürfnisse nach interinstitutioneller Zusammenarbeit abdecken können, dürften sie dennoch gewisse Datenbekanntgaben im Einzelfall – auch im Sinne der PI – ermöglichen. Darüber hinaus lässt sich in Bezug auf einzelne bereits geltende oder geplante gesetzliche Grundlagen zum interinstitutionellen behördlichen Datenaustausch auf den Bericht und Antrag zum Postulat KR-Nr. 244/2007 betreffend Stärkung der behördlichen Zusammenarbeit (Vorlage 4639) verweisen. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass in verschiedenen Bereichen bereits konkrete gesetzliche Grundlagen vorhanden oder geplant sind, welche die behördliche Zusammenarbeit vorsehen und in gewissem Rahmen auch einen entsprechenden Datenaustausch ermöglichen (so etwa § 3c Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981 [LS 851.1], auch § 37 Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 [LS 412.100]; im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sind entsprechende gesetzliche Anpassungen geplant). Verschiedentlich sieht das kantonale Recht auch Meldepflichten oder Melderechte vor, die bestimmte Behörden zur Datenbekanntgabe an eine andere Behörde verpflichten bzw. berechtigen, um höherrangige Rechtsgüter zu schützen (etwa §§ 5 Abs. 2, 19 Abs. 3 und 15 Abs. 3 Gesundheitsgesetz vom 2. April 2007 [LS 810.1], § 167 Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess [LS 211.1] oder Art. 10 Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen [LS 551.19], vgl. ferner den Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 2. März 2011 zu einer Änderung des Lehrpersonalgesetzes [§ 11a Abs. 1], Vorlage 4774).

Abschliessend lässt sich jedenfalls festhalten, dass im Rahmen der Arbeiten an der Umsetzungsgesetzgebung gestützt auf § 41 IDG den Interessen an der sinnvollen behördlichen Zusammenarbeit und den legitimen Bedürfnissen nach Datenaustausch zwischen Behörden und zwischen Behörden und Privaten Rechnung getragen wird. Da die entsprechenden Arbeiten in den Direktionen jedoch noch einige Zeit in Anspruch nehmen dürften, ist es derzeit weder möglich noch sinnvoll, dem Kantonsrat bereits jetzt die nötigen gesetzlichen Anpassungen als Grundlage für einen Gegenvorschlag zur vorliegenden PI vorzuschlagen.

Aus den genannten Gründen beantragen wir Ihnen, die PI KR-Nr. 9/2008 abzulehnen

4. Antrag der Kommission

Die Kommission hat die Ausführungen des Regierungsrates mit Interesse zur Kenntnis genommen. Mit dem Hinweis darauf, dass in den Direktionen verschiedene Gesetzgebungsprojekte hinsichtlich der Bearbeitung und Bekanntgabe von besonderen Personendaten in Arbeit sind, verzichtet die Kommission auf einen Gegenvorschlag und lehnt auch die PI Kutter, die in ihrer Originalform nicht direkt umsetzbar ist, ab.