

Antrag des Regierungsrates vom 9. November 2005

4290

**A. Gesetz
über die Information und den Datenschutz (IDG)**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 9. November 2005,

beschliesst:

I. Es wird folgendes Gesetz erlassen:

I. Allgemeine Bestimmungen

§ 1. Dieses Gesetz regelt den Umgang der öffentlichen Organe mit Informationen. Gegenstand und Zweck

Es bezweckt,

- a) das Handeln der öffentlichen Organe transparent zu gestalten und damit die freie Meinungsbildung und die Wahrnehmung der demokratischen Rechte zu fördern sowie die Kontrolle des staatlichen Handelns zu erleichtern,
- b) die Grundrechte von Personen zu schützen, über welche die öffentlichen Organe Daten bearbeiten.

§ 2. Dieses Gesetz gilt für die öffentlichen Organe. Geltungsbereich

Es gilt nicht, soweit diese Organe am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen und dabei nicht hoheitlich handeln.

§ 3. In diesem Gesetz bedeuten: Begriffe

Öffentliche Organe:

- a) Der Kantonsrat, die Gemeindeparlamente sowie die Gemeindeversammlungen,
- b) Behörden und Verwaltungen des Kantons und der Gemeinden,
- c) Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts, soweit sie mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut sind.

Informationen:

Alle Aufzeichnungen, welche die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen, unabhängig von ihrer Darstellungsform und ihrem Informationsträger. Ausgenommen sind Aufzeichnungen, die nicht fertig gestellt oder die ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind.

Personendaten:

Informationen, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen.

Besondere Personendaten:

- a) Informationen, bei denen wegen ihrer Bedeutung, der Art ihrer Bearbeitung oder der Möglichkeit ihrer Verknüpfung mit anderen Informationen die besondere Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung besteht, wie Informationen über
 1. die religiösen, weltanschaulichen, politischen oder gewerkschaftlichen Ansichten oder Tätigkeiten,
 2. die Gesundheit, die Intimsphäre, die Rassenzugehörigkeit oder die ethnische Herkunft,
 3. Massnahmen der sozialen Hilfe,
 4. administrative oder strafrechtliche Verfolgungen oder Sanktionen.
- b) Zusammenstellungen von Informationen, die eine Beurteilung wesentlicher Aspekte der Persönlichkeit natürlicher Personen erlauben.

Bearbeiten:

Jeder Umgang mit Informationen wie das Beschaffen, Aufbewahren, Verwenden, Umarbeiten, Bekanntgeben oder Vernichten.

Bekanntgeben:

Das Zugänglichmachen von Informationen wie das Einsichtgewähren, Weitergeben oder Veröffentlichen.

II. Grundsätze im Umgang mit Informationen

1. Im Allgemeinen

§ 4. Das öffentliche Organ gestaltet den Umgang mit Informationen so, dass es rasch, umfassend und sachlich informieren kann.

§ 5. Das öffentliche Organ verwaltet seine Informationen so, dass das Verwaltungshandeln nachvollziehbar und die Rechenschaftsfähigkeit gewährleistet ist. Bearbeiten mehrere öffentliche Organe einen gemeinsamen Informationsbestand, regeln sie die Verantwortlichkeiten.

Informations-
verwaltung

Benötigt das öffentliche Organ Informationen und Findmittel für sein Verwaltungshandeln nicht mehr, so bewahrt es diese noch höchstens zehn Jahre lang auf.

Nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist bietet das öffentliche Organ die Informationen und Findmittel einem Archiv an. Informationen, die nicht archiviert werden, sind zu vernichten.

Für die kantonale Verwaltung regelt der Regierungsrat das Nähere in einer Verordnung.

§ 6. Das öffentliche Organ kann das Bearbeiten von Informationen Dritten übertragen, sofern keine rechtliche Bestimmung oder vertragliche Vereinbarung entgegensteht.

Bearbeiten im
Auftrag

Es bleibt für den Umgang mit Informationen nach diesem Gesetz verantwortlich.

§ 7. Das öffentliche Organ schützt Informationen durch angemessene organisatorische und technische Massnahmen.

Informations-
sicherheit

Die Massnahmen richten sich nach den folgenden Schutzziele:

- a) Informationen dürfen nicht unrechtmässig zur Kenntnis gelangen,
- b) Informationen müssen richtig und vollständig sein, und Veränderungen müssen erkennbar sein,
- c) Informationen müssen bei Bedarf vorhanden sein,
- d) Informationsbearbeitungen müssen einer Person zugerechnet werden können,
- e) Veränderungen von Informationen müssen nachvollziehbar sein.

Die zu treffenden Massnahmen richten sich nach der Art der Information, nach Art und Zweck der Verwendung und nach dem jeweiligen Stand der Technik.

2. Besondere Grundsätze im Umgang mit Personendaten

§ 8. Das öffentliche Organ darf Personendaten bearbeiten, soweit dies zur Erfüllung seiner gesetzlich klar umschriebenen Aufgaben geeignet und erforderlich ist.

Gesetzmäßig-
keit

Das Bearbeiten besonderer Personendaten bedarf einer hinreichend bestimmten Regelung in einem formellen Gesetz.

Zweckbindung § 9. Das öffentliche Organ darf Personendaten nur zu dem Zweck bearbeiten, zu dem sie erhoben worden sind, soweit nicht eine rechtliche Bestimmung ausdrücklich eine weitere Verwendung vorseht oder die betroffene Person im Einzelfall einwilligt.

Zu einem nicht personenbezogenen Zweck darf das öffentliche Organ Personendaten bearbeiten, wenn sie anonymisiert werden und aus den Auswertungen keine Rückschlüsse auf betroffene Personen möglich sind.

Vermeidung des Personenbezugs § 10. Das öffentliche Organ gestaltet Datenbearbeitungssysteme und -programme so, dass möglichst wenig Personendaten anfallen, die zur Aufgabenerfüllung nicht notwendig sind.

Es löscht, anonymisiert oder pseudonymisiert solche Personendaten, sobald und soweit dies möglich ist.

Erkennbarkeit der Beschaffung § 11. Die betroffene Person muss erkennen können, welche Personendaten über sie beschafft und zu welchem Zweck sie bearbeitet werden.

Qualitätssicherung § 12. Das öffentliche Organ kann zur Sicherstellung der Qualität der Informationsbearbeitung seine Verfahren, seine Organisation und seine technischen Einrichtungen durch eine unabhängige und anerkannte Stelle prüfen und bewerten lassen.

Der Regierungsrat regelt das Nähere in einer Verordnung.

III. Bekanntgabe von Informationen

Informations-tätigkeit von Amtes wegen § 13. Das öffentliche Organ informiert von sich aus über seine Tätigkeiten von allgemeinem Interesse.

Es stellt Informationen über seinen Aufbau, seine Zuständigkeiten und über Ansprechpersonen zur Verfügung.

Über hängige Verfahren darf das öffentliche Organ nur informieren, wenn dies zur Berichtigung oder Vermeidung falscher Meldungen notwendig ist oder wenn in einem besonders schweren oder Aufsehen erregenden Fall die unverzügliche Information angezeigt ist.

Es veröffentlicht ein Verzeichnis über seine Informationsbestände und deren Zwecke. Es kennzeichnet Informationsbestände, die Personendaten enthalten.

Medien § 14. Das öffentliche Organ nimmt bei seiner Informationstätigkeit nach Möglichkeit Rücksicht auf die Bedürfnisse der Medien.

Es kann die Akkreditierung von Medienschaffenden vorsehen.

- § 15. Das öffentliche Organ gibt Personendaten bekannt, wenn
- a) es dieses Gesetz ausdrücklich vorsieht oder eine andere rechtliche Bestimmung dazu ermächtigt,
 - b) die betroffene Person im Einzelfall eingewilligt hat oder
 - c) es zur Abwendung einer unmittelbar drohenden Gefahr für Leib und Leben notwendig ist.

Bekanntgabe von Personendaten
a) Allgemein

Einem anderen öffentlichen Organ sowie den Organen anderer Kantone oder des Bundes gibt es im Einzelfall Personendaten ausserdem bekannt, wenn das Organ, das Personendaten verlangt, diese zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben benötigt.

- § 16. Das öffentliche Organ gibt besondere Personendaten bekannt, wenn
- a) eine hinreichend bestimmte Regelung in einem formellen Gesetz dazu ermächtigt,
 - b) die betroffene Person im Einzelfall ausdrücklich in die Bekanntgabe von besonderen Personendaten eingewilligt hat oder
 - c) es zur Abwendung einer unmittelbar drohenden Gefahr für Leib und Leben notwendig ist.

b) Besondere Personendaten

Einem anderen öffentlichen Organ sowie den Organen anderer Kantone oder des Bundes gibt es im Einzelfall besondere Personendaten ausserdem bekannt, wenn das Organ, das besondere Personendaten verlangt, diese zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben benötigt.

- § 17. Das öffentliche Organ kann Personendaten zur Bearbeitung für nicht personenbezogene Zwecke bekannt geben, sofern dies nicht durch eine rechtliche Bestimmung ausgeschlossen ist.

c) Für nicht personenbezogene Zwecke

Die Empfängerin oder der Empfänger hat nachzuweisen, dass die Personendaten anonymisiert werden, aus den Auswertungen keine Rückschlüsse auf betroffene Personen möglich sind und die ursprünglichen Personendaten nach der Auswertung vernichtet werden.

IV. Informationszugangsrecht und weitere Rechtsansprüche

- § 18. Jede Person hat Anspruch auf Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Informationen.

Zugang zu Informationen

Jede Person hat Anspruch auf Zugang zu den eigenen Personendaten.

In nicht rechtskräftig abgeschlossenen Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahren sowie in Verfahren vor Gericht richtet sich das Recht auf Zugang zu Information nach dem massgeblichen Verfahrens- und Prozessrecht.

Schutz eigener
Personendaten

§ 19. Die betroffene Person kann vom öffentlichen Organ verlangen, dass es

- a) unrichtige Personendaten berichtet oder vernichtet,
- b) das widerrechtliche Bearbeiten von Personendaten unterlässt,
- c) die Folgen des widerrechtlichen Bearbeitens beseitigt,
- d) die Widerrechtlichkeit des Bearbeitens feststellt.

Sperrungen von
Personendaten

§ 20. Die betroffene Person kann die Bekanntgabe ihrer Personendaten an Private sperren lassen, wenn das öffentliche Organ auf Grund einer spezialgesetzlichen Bestimmung Personendaten voraussetzungslos bekannt geben kann.

Das öffentliche Organ gibt Personendaten trotz Sperrung bekannt, wenn die gesuchstellende Person nachweist, dass die Sperrung sie an der Verfolgung eigener Rechte gegenüber der betroffenen Person hindert.

V. Einschränkungen im Einzelfall

Interessen-
abwägung

§ 21. Das öffentliche Organ verweigert die Bekanntgabe von Informationen ganz oder teilweise oder schiebt sie auf, wenn eine rechtliche Bestimmung oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht.

Ein öffentliches Interesse liegt insbesondere vor, wenn

- a) die Information Positionen in Vertragsverhandlungen betrifft,
- b) die Bekanntgabe der Information den Meinungsbildungsprozess des öffentlichen Organs beeinträchtigt,
- c) die Bekanntgabe der Information die Wirkung von Untersuchungs-, Sicherheits- oder Aufsichtsmaßnahmen gefährdet,
- d) die Bekanntgabe der Information die Beziehungen zu einem anderen Kanton, zum Bund oder zum Ausland beeinträchtigt,
- e) die Bekanntgabe die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigt.

Ein privates Interesse liegt insbesondere vor, wenn durch die Bekanntgabe der Information die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt wird.

VI. Verfahren auf Zugang zu Information

§ 22. Wer Zugang zu Informationen gemäss § 18 Abs. 1 will, stellt ein schriftliches Gesuch.

Gesuch

Auf mündliche Anfragen hin kann das öffentliche Organ mündlich Auskunft erteilen.

§ 23. Das öffentliche Organ kann ein Gesuch ablehnen, wenn es sich auf Informationen bezieht, die bereits öffentlich sind und auf angemessene Weise zur Verfügung stehen, unter Angabe dieser Quelle.

Prüfung des Gesuchs

Verursacht die Bearbeitung des Gesuchs dem öffentlichen Organ einen unverhältnismässigen Aufwand, kann es den Zugang zur Information vom Nachweis eines schutzwürdigen Interesses abhängig machen.

§ 24. Will das öffentliche Organ Zugang zur Information gewähren und betrifft das Gesuch Personendaten oder als vertraulich klassifizierte Informationen, gibt das öffentliche Organ den betroffenen Dritten Gelegenheit zur Stellungnahme innert angemessener Frist.

Anhörung betroffener Dritter

Betrifft das Gesuch besondere Personendaten, lehnt das öffentliche Organ das Gesuch ab, wenn die betroffenen Dritten dem Zugang nicht ausdrücklich zustimmen.

§ 25. Das öffentliche Organ erlässt eine Verfügung, wenn es den Zugang zur gewünschten Information verweigern, einschränken oder aufschieben will.

Verfügung

Will es entgegen dem Willen Dritter Informationszugang gewähren, so teilt es dies den betroffenen Dritten mittels Verfügung mit.

§ 26. Das öffentliche Organ gewährt innert 30 Tagen seit dem Eingang des Gesuchs Zugang zur Information oder erlässt eine Verfügung über die Beschränkung des Zugangsrechts.

Fristen

Kann das öffentliche Organ diese Frist nicht einhalten, teilt es vor deren Ablauf der gesuchstellenden Person unter Angabe der Gründe mit, wann der Entscheid über das Gesuch vorliegen wird.

§ 27. Das öffentliche Organ erhebt für die Bearbeitung von Gesuchen Privater eine Gebühr.

Gebühren und Entgelte

Keine Gebühr wird erhoben

- a) wenn der Zugang zu Informationen einen geringen Aufwand erfordert,
- b) für die Bearbeitung von Gesuchen, welche die eigenen Personendaten betreffen.

Das öffentliche Organ weist die gesuchstellende Person darauf hin, wenn das Gesuch mit erheblichen Kostenfolgen verbunden ist. In diesem Fall kann es vor der weiteren Bearbeitung eine angemessene Vorauszahlung verlangen.

Eignen sich Informationen für eine gewerbliche Nutzung, kann ein Entgelt erhoben werden, das sich nach dem Markt richtet.

VII. Beauftragte oder Beauftragter für den Datenschutz

Stellung und Organisation

§ 28. Der Regierungsrat bezeichnet eine Beauftragte oder einen Beauftragten für den Datenschutz.

Sie oder er erfüllt die Aufgaben fachlich unabhängig und selbstständig. Administrativ ist sie oder er einer Direktion des Regierungsrates oder der Staatskanzlei angegliedert.

Beauftragte in Gemeinden und Organisationen

§ 29. Die Gemeinden und die Organisationen gemäss § 3 können mit Zustimmung des Regierungsrates eigene Beauftragte bestellen. Der Regierungsrat kann Gemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern dazu verpflichten.

Die Gemeinden und die Organisationen gemäss § 3 regeln Wahl und Organisation selbstständig. Die oder der kantonale Beauftragte übt die Oberaufsicht aus.

Aufgaben

§ 30. Die oder der Beauftragte

- a) unterstützt und berät die öffentlichen Organe in Fragen des Datenschutzes,
- b) berät Privatpersonen über ihre Rechte,
- c) überwacht die Anwendung der Vorschriften über den Datenschutz,
- d) vermittelt zwischen betroffenen Personen und öffentlichen Organen bei Streitigkeiten betreffend den Datenschutz,
- e) informiert die Öffentlichkeit über Anliegen des Datenschutzes,
- f) beurteilt Erlasse und Vorhaben, die den Datenschutz betreffen,
- g) bietet Aus- und Weiterbildungen in Fragen des Datenschutzes an.

Kontrollbefugnisse

§ 31. Die oder der Beauftragte kann bei öffentlichen Organen und bei beauftragten Dritten gemäss § 6 ungeachtet einer allfälligen Geheimhaltungspflicht Auskunft über das Bearbeiten von Daten einholen, Einsicht in die Daten nehmen und sich Bearbeitungen vorführen lassen, soweit es für ihre oder seine Tätigkeit notwendig ist.

Die öffentlichen Organe und die beauftragten Dritten wirken an der Feststellung des Sachverhaltes mit.

§ 32. Stellt die oder der Beauftragte eine Verletzung von Bestimmungen über den Datenschutz fest, so gibt sie oder er dem öffentlichen Organ eine Empfehlung ab, welche Massnahmen zu ergreifen sind. Empfehlungen

§ 33. Die oder der Beauftragte sowie die Mitarbeitenden sind in Bezug auf Informationen, die sie bei ihrer Tätigkeit zur Kenntnis nehmen, zur gleichen Verschwiegenheit verpflichtet wie das bearbeitende öffentliche Organ. Schweigepflicht

§ 34. Die oder der Beauftragte berichtet dem Wahlorgan periodisch über Umfang und Schwerpunkte der Tätigkeiten, über wichtige Feststellungen und Beurteilungen sowie über die Wirkung des Gesetzes. Der Bericht wird veröffentlicht. Bericht-
erstattung

VIII. Strafbestimmungen

§ 35. Wer als beauftragte Person gemäss § 6 ohne ausdrückliche Ermächtigung des auftraggebenden öffentlichen Organs Personendaten für sich oder andere verwendet oder anderen bekannt gibt, wird mit Busse bestraft. Vertragswidri-
ges Bearbeiten
von Personen-
daten

Die Untersuchung und Beurteilung von Widerhandlungen obliegt den Statthalterämtern.

IX. Schluss- und Übergangbestimmungen

§ 36. Informationsbestände mit besonderen Personendaten, die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes bestehen, darf das öffentliche Organ während fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes bearbeiten oder bekannt geben, ohne dass die Voraussetzungen von § 8 Abs. 2 bzw. § 16 Abs. 1 lit. a erfüllt sind. Übergangsrecht

§ 37. In den folgenden Gesetzen wird der Ausdruck «Datenschutzgesetz» oder «Gesetz über den Schutz der Personendaten» ersetzt durch den Ausdruck «Gesetz über die Information und den Datenschutz»:
Anpassung von
Bezeichnungen

- a) Gesetz über die Auslagerung von Informatikdienstleistungen: § 3 Abs. 1 und 2,
- b) Steuergesetz: § 122 Abs. 2.

In den folgenden Gesetzen wird der Ausdruck «besonders schützenswerte Personendaten» oder «besonders schützenswerte Daten» ersetzt durch den Ausdruck «besondere Personendaten»:

- a) Gesetz über die Auslagerung von Informatikdienstleistungen: § 3 Abs. 1,
- b) Finanzkontrollgesetz: § 25 Abs. 2.

Aufhebung bisheriger Rechts

§ 38. Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes wird das Datenschutzgesetz vom 6. Juni 1993 aufgehoben.

Anpassung anderer Erlasse

§ 39. Die nachfolgenden Gesetze werden wie folgt geändert:

- a) Das **Gesetz über das Gemeindegewesen (Gemeindegewesengesetz)** vom 6. Juni 1926:

Einwohnerregister, Führung

§ 38. Abs. 1 und 2 unverändert.

Die Gemeinde gibt Personendaten aus dem Einwohnerregister bekannt, wenn

- a) es dieses Gesetz ausdrücklich vorsieht oder wenn eine andere rechtliche Bestimmung dazu ermächtigt;
- b) die betroffene Person im Einzelfall eingewilligt hat oder
- c) es zur Abwendung einer unmittelbar drohenden Gefahr für Leib und Leben notwendig ist.

Sie kann einem anderen öffentlichen Organ Zugriff auf das Einwohnerregister gewähren oder regelmässige Auskünfte daraus erteilen, sofern eine rechtliche Bestimmung dies vorsieht und Inhalt, Umfang und Modalitäten der Bekanntgabe regelt.

Einem anderen öffentlichen Organ sowie den Organen anderer Kantone oder des Bundes gibt sie im Einzelfall Personendaten ausserdem bekannt, wenn das Organ, das Personendaten verlangt, diese zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben benötigt.

Rechte der Privatpersonen

§ 39. Die Gemeinde gibt einer privaten Person im Einzelfall voraussetzungslos Name, Vorname, Adresse, Datum von Zu- und Wegzug einer Person aus dem Einwohnerregister bekannt.

Zuzugs- und Wegzugsort, Geburtsdatum, Geschlecht, Zivilstand und Heimatort einer Person gibt sie bekannt, wenn ein berechtigtes Interesse glaubhaft gemacht wird.

Werden diese Daten mit Ausschluss von Zuzugs- und Wegzugsort ausschliesslich für ideelle Zwecke verwendet und nicht an Dritte weitergegeben, so können sie nach bestimmten Gesichtspunkten geordnet bekannt gegeben werden.

§ 71. Mitglieder der Behörde sowie Beamte und Angestellte sind verpflichtet, in Amts- und Dienstsachen Verschwiegenheit zu beobachten, soweit an der Geheimhaltung ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse gemäss § 21 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz besteht oder wenn eine besondere Vorschrift dies vorsieht.

V. Schweigepflicht

Dritte, welche für die Gemeinde öffentliche Aufgaben erfüllen, unterliegen der gleichen Schweigepflicht.

b) Das **Gesetz über die Organisation und die Geschäftsordnung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz)** vom 5. April 1981:

§ 34 b wird aufgehoben.

§ 34 c. Abs. 1 unverändert.

Ratsmitglieder

Sie verfügen bei der Ausübung ihrer parlamentarischen Tätigkeit gegenüber der Verwaltung über Auskunfts- und Einsichtsrechte.

Soweit Rats- und Kommissionsmitglieder sowie übrige Teilnehmende von Kommissionssitzungen Kenntnis von Äusserungen oder Akten erhalten, die dem Amtsgeheimnis unterstehen, sind sie ihrerseits an diese gebunden.

c) Das **Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz)** vom 24. Mai 1959:

§ 8. Personen, die durch eine Anordnung berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung haben, sind berechtigt, in die Akten Einsicht zu nehmen. Ausserhalb eines förmlichen Verfahrens oder nach Vorliegen einer rechtskräftigen Verfügung richtet sich das Akteneinsichtsrecht nach dem Gesetz über die Information und den Datenschutz.

IV. Akteneinsicht
1. Grundsatz

Abs. 2 unverändert.

d) Das **Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz)** vom 27. September 1998:

§ 51. Die Angestellten sind zur Verschwiegenheit über dienstliche Angelegenheiten verpflichtet, soweit an der Geheimhaltung ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse gemäss § 21 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz besteht oder wenn eine besondere Vorschrift dies vorsieht.

Amtsgeheimnis

Abs. 2 unverändert.

e) Das **Gesetz über die Versicherungskasse für das Staatspersonal** vom 6. Juni 1993:

Herausgabe
von vertrauens-
ärztlichen
Gutachten

§ 12. Die vertrauensärztlichen Gutachten sind geheim. Sie können an die Organe der AHV, der IV, der Militärversicherung und der obligatorischen Unfallversicherung herausgegeben werden.

f) Das **Archivgesetz** vom 24. September 1995:

Aktenüber-
nahme durch
Archive mit
Fachpersonal

§ 8. Die öffentlichen Organe im Zuständigkeitsbereich des Staatsarchivs, der Stadtarchive von Zürich und Winterthur und der übrigen Archive mit Fachpersonal bieten ihre Akten mit den Registern diesen Archiven zur Übernahme an, wenn sie die Akten nicht mehr benötigen, in der Regel aber spätestens 10 Jahre nach ihrer Anlage.

Abs. 2 und 3 unverändert.

Aktenabgabe
an Archive ohne
Fachpersonal

§ 9. Die anderen öffentlichen Organe legen ihre Akten in eigenen Archiven ab, wenn sie jene nur noch ausnahmsweise brauchen, in der Regel aber spätestens 10 Jahre nach ihrer Anlage. § 8 Abs. 2 und 3 gilt sinngemäss.

Einsichtnahme

§ 10. Die Einsichtnahme in die Archivbestände richtet sich nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Information und den Datenschutz.

Informationen, die nach dem Gesetz über die Information und den Datenschutz zugänglich sind, bleiben es auch nach ihrer Archivierung.

Schutzfristen

§ 11. Für archivierte Akten, die Personendaten verstorbener Personen enthalten, gilt eine Schutzfrist von 30 Jahren seit dem Tod der Betroffenen und, falls der Tod ungewiss ist, 100 Jahre seit ihrer Geburt.

Während der Schutzfristen können die öffentlichen Organe aus wichtigen Gründen die Akteneinsicht bewilligen.

Besondere
Anordnungen

§ 18. Der Regierungsrat und die kantonalen Gerichte können
a) aus wichtigen Gründen für einzelne Aktengruppen die Schutzfrist nach § 11 verkürzen oder verlängern sowie ein teilweises Einsichtsrecht gewähren oder das vorgesehene Einsichtsrecht beschränken;
Lit. b und c unverändert.

g) Das **Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr** vom 29. September 1975:

§ 14. Abs. 1 und 2 unverändert.

Die Sitzungen des Verkehrsrates sind nicht öffentlich.

Organisation
1. Verkehrsrat

II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

B. Beschluss des Kantonsrates über die Abschreibung parlamentarischer Vorstösse

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 9. November 2005,

beschliesst:

I. Die Motion KR-Nr. 328/1998 betreffend Einführung des Öffentlichkeitsprinzips wird als erledigt abgeschrieben.

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

Weisung

A. Ausgangslage

Die Motion KR-Nr. 328/1998 vom 21. September 1998 verlangt die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips für die kantonale Verwaltung. «Öffentlichkeitsprinzip» meint den freien Zugang zu amtlichen Dokumenten und das Recht jeder Person auf Einsichtnahme in Behördenakten, solange keine Geheimhaltungspflicht für ein bestimmtes Dokument besteht. Bisher ist das staatliche Handeln 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. Das verfassungsmässige Recht der Informationsfreiheit (Art. 16 BV) garantiert einzig, sich aus allgemein zugänglichen Quellen informieren zu können. Mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips erfolgt somit ein Systemwechsel. Neu ist ein amtliches Dokument öffentlich zugänglich, ausser sein Inhalt sei ausnahmsweise auf Grund überwiegender öffentlicher oder privater Interessen oder auf Grund einer entgegenstehenden Gesetzesvorschrift geheim zu halten.

Schweden hat das Öffentlichkeitsprinzip schon vor über 200 Jahren eingeführt. Auch Australien, Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Kanada, Neuseeland, Norwegen, Südafrika, Ungarn, die USA sowie fast alle Gliedstaaten der USA kennen das Öffentlichkeitsprinzip. Der Kanton Bern hat 1995 mit der totalrevidierten Kantonsverfassung das Recht auf Akteneinsicht eingeführt und mit dem Gesetz über die Information der Bevölkerung umgesetzt. Die Kantone Jura, Genf und Waadt verfügen über ein Informationsgesetz, mit dem das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt wurde. Im Kanton Solothurn ist seit dem 1. Januar 2003 das Informations- und Datenschutzgesetz in Kraft. Die Kantone Aargau und Tessin haben bereits Vorprojekte oder Gesetzesentwürfe ausgearbeitet. Und schliesslich hat der Bundesrat am 12. Februar 2003 die Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (BBl 2003 II 1963) verabschiedet. Die Eidgenössischen Räte haben das Gesetz am 17. Dezember 2004 in der Schlussabstimmung gutgeheissen (BBl 2004 VII 7269).

Die neue Kantonsverfassung, die in der Volksabstimmung vom 27. Februar 2005 angenommen wurde, gewährleistet in Artikel 17 das Grundrecht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten. Auch die Verpflichtung der Behörden, die Öffentlichkeit von sich aus über ihre Tätigkeiten zu informieren, wird in der neuen Kantonsverfassung verankert (Art. 49).

Da das Datenschutzgesetz vom 6. Juni 1993 revisionsbedürftig ist, bietet sich eine gute Gelegenheit, das Öffentlichkeitsprinzip und den Datenschutz gemeinsam neu zu normieren. Das Öffentlichkeitsprinzip und der Datenschutz überschneiden sich mehrfach; bei beiden geht es um die Frage des Zugangs oder Nichtzugangs zu Informationen. Deshalb ist es sinnvoll, die beiden Materien in einem Erlass zu regeln. Das Interesse der Allgemeinheit an Information steht zudem in einem Spannungsverhältnis zum Interesse der Einzelnen auf Achtung ihrer Privatsphäre. Der Schutz der Privatsphäre muss auch im Rahmen des Zugangs zu Informationen gewährt sein. Der vorliegende Entwurf für ein Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG) verzahnt die beiden Materien «Öffentlichkeitsprinzip» und «Datenschutz» konsequent miteinander und stellt damit eine gesamtschweizerische Neuheit dar.

Ein einheitlicher Erlass über Information und Datenschutz erleichtert die Handhabung der Regelungen über den Umgang mit amtlichen Informationen. Modellfälle einer einheitlichen Regelung sind die Gesetze der kanadischen Provinz Québec (1982) und von Ungarn (1992). In der Schweiz finden wir eine solche Verknüpfung im Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Solothurn und im Entwurf für ein Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen des Kantons Aargau. Der Grund, warum bisher nur so wenige Länder über eine einheitliche Regelung verfügen, liegt in der unterschiedlichen historischen Entwicklung der Datenschutz- und Informationszugangsgesetze. Datenschutzgesetze waren vor allem eine Reaktion auf die Entwicklungen der Informations- und Kommunikationstechnologie seit Ende der 60er-Jahre des letzten Jahrhunderts, während mit den Informationszugangsgesetzen auf die ungleiche Informationsverteilung im Verhältnis zum Staat reagiert wird, die aus den Reformen des Verhältnisses zwischen Verwaltung und Verwalteten entstanden sind.

Das Datenschutzgesetz bildet heute den rechtlichen Rahmen für die Bearbeitung von Personendaten durch die Behörden und Amtsstellen des Kantons, der Gemeinden und anderer öffentlichrechtlicher Einrichtungen. Es ist in verschiedener Hinsicht revisionsbedürftig und wird entsprechend angepasst:

- Das Erfordernis von Rechtsgrundlagen für das Bearbeiten von Personendaten wird präzisiert. Nicht mehr jede Datenbearbeitung muss in einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage geregelt sein; Bestimmungen über die Aufgabenerfüllung genügen, die dafür geeigneten und erforderlichen Personendaten zu bearbeiten. Demgegenüber wird bei besonderen Personendaten eine hinreichend bestimmte formellgesetzliche Grundlage verlangt.

- Der Begriff der besonderen Personendaten wird neu definiert. Informationsbearbeitungen werden vermehrt nach ihren Risiken für die Privatsphäre qualifiziert und entsprechend ausgestaltet.
- Der Gesetzesentwurf fördert in angemessenem Rahmen den Einsatz technischer Elemente zum Schutz der Privatsphäre (z. B. anonyme oder pseudonyme Nutzung von Systemen).
- Die Informationssicherheit baut neu auf Standards auf, die für das Gros der Informatiksysteme den nötigen Schutzbedarf an Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit sicherstellen. Der Datenschutz ist in die Informationssicherheitskonzepte einzubeziehen, indem die Konzepte Prinzipien wie Datenvermeidung und -sparsamkeit konkretisieren.
- Angesichts der zunehmenden Komplexität und Vernetzung müssen Informatiksysteme und -anwendungen mit einer Auditierung auf ihre rechtliche und technische Vereinbarkeit mit den Prinzipien des Datenschutzes und der datenschutzgerechten Systemgestaltung überprüft werden können. Der Gesetzesentwurf schafft die Grundlage zur Einführung eines Zertifizierungsverfahrens.
- Definitionskataloge und Verpflichtungen zur Führung von Registern, die ohne Auswirkung auf den Grundrechtsschutz bleiben, werden gestrichen.

B. Vorarbeiten für ein Gesetz über die Information und den Datenschutz

Am 6. März 2002 hat der Regierungsrat ein Konzept für ein Informations- und Datenschutzgesetz beschlossen und die Direktion der Justiz und des Innern (JI) beauftragt, einen entsprechenden Gesetzesentwurf auszuarbeiten. Die Vernehmlassungsvorlage entstand unter Mitwirkung einer von der Direktion der Justiz und des Innern eingesetzten Arbeitsgruppe, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern des Generalsekretariats JI, dem kantonalen Datenschutzbeauftragten, der Staatskanzlei, des Staatsarchivs, des Obergerichts, des Gemeindepräsidentenverbandes GPV und des Verbands der Zürcher Gemeindeschreiber/innen und Verwaltungsfachleute (VZGV) zusammensetzte. Am 27. Januar 2003 hat der Kantonsrat die Motion KR-Nr. 328/1998 für erheblich erklärt.

Am 17. Dezember 2003 gab der Regierungsrat die Gesetzesvorlage zur Vernehmlassung frei. An der Vernehmlassung beteiligten sich insgesamt 136 Stellen (21 kantonale Organe, 91 Gemeinden, sechs politische Parteien, sieben Fachverbände, zwei Landeskirchen und drei

medienpolitische Organisationen) mit zum Teil sehr umfangreichen Stellungnahmen. Neben einer grossen Anzahl wertvoller Detailanregungen, die in den vorliegenden Gesetzesentwurf eingearbeitet werden konnten, führte die Vernehmlassung auch zu einigen markanten Änderungen am Gesetzesentwurf:

- Der Zweck des Gesetzes wurde verdeutlicht: Der Systemwechsel vom Geheimhaltungs- zum Öffentlichkeitsprinzip will die freie Meinungsbildung und die Kontrolle des staatlichen Handelns garantieren und damit die Teilnahme an der Demokratie erleichtern (§ 1). Diese neue Zweckumschreibung soll eine Auslegungshilfe für die nach dem Gesetz vorzunehmende Interessenabwägung sein.
- Der Medienartikel musste grundlegend überarbeitet werden. Insbesondere wird auf ein Berichtigungsrecht der öffentlichen Organe gegenüber den Medien sowie auf die Regelung der rechtlichen Wirkungen einer Akkreditierung verzichtet (§ 14). Als Gegengewicht wurde neu eine Bestimmung aufgenommen, welche dem öffentlichen Organ in Ausnahmefällen erlaubt, über ein hängiges Verfahren zu informieren (§ 13 Abs. 3).
- Bei den öffentlichen und privaten Interessen, die der Bekanntgabe von Informationen entgegenstehen können (§ 21), wurde auf eine abschliessende Aufzählung verzichtet.
- Auf die Schaffung der Stelle einer oder eines Informationsbeauftragten, auch in der Form der Verknüpfung der Funktion des oder der Beauftragten für den Informationszugang mit derjenigen des oder der Beauftragten für den Datenschutz, wird verzichtet.

Andere Anliegen aus dem Vernehmlassungsverfahren konnten nicht berücksichtigt werden: Dies gilt insbesondere für den Wunsch vieler Gemeinden sowie des GPV und des VZGV, die Gemeinden vom Geltungsbereich des Gesetzes auszunehmen bzw. eine fakultative Geltung des IDG für die Gemeinden vorzusehen. Die ablehnende Haltung der Gemeinden gegenüber der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips konnte nicht berücksichtigt werden, da die Gemeinden Teile der Staatsorganisation sind und sie in vielen Bereichen auch kantonale Vollzugsaufgaben erfüllen. Die öffentlichen Organe im Kanton sollten deshalb einheitlichen Informations- und Datenschutzregeln unterstehen. Häufig wirken kantonale und kommunale Verwaltungsstellen im gleichen Verfahren mit, weshalb eine Zweiteilung des Geltungsbereichs des Gesetzes zu unsinnigen Ergebnissen führen könnte. Ebenfalls nicht berücksichtigt wurden die Eingaben, die eine übergangsrechtliche Regelung wünschten, wonach das IDG nur auf Informationen Anwendung findet, die nach seinem Inkrafttreten verfasst oder einem öffentlichen Organ zugestellt worden sind. Eine solche Lö-

sung würde die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips um Jahre verzögern. Informationen, die vor dem Inkrafttreten des IDG verfasst oder einem öffentlichen Organ zugestellt wurden, sind somit nach den Bestimmungen dieses Gesetzes zugänglich. In den Eingaben wurden Bedenken geäußert, dass eine Rückwirkung des IDG zu einem nicht zu bewältigenden Aufwand – insbesondere für die Archive – führen könnte. Diesen Bedenken wird mit der Bestimmung von § 23 Rechnung getragen, wonach das öffentliche Organ den Zugang zur Information vom Nachweis eines schutzwürdigen Interesses abhängig machen kann, wenn die Bearbeitung des Gesuchs mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden ist. Auf weitere Anregungen aus der Vernehmlassung wird bei der Kommentierung der einzelnen Bestimmungen des IDG eingegangen.

C. Grundzüge des Gesetzesentwurfs

Information wird in unserer Gesellschaft immer wichtiger. Die Ausübung der demokratischen Rechte wie auch der demokratischen Kontrolle setzt voraus, dass die Bürgerinnen und Bürger über genügend Informationen verfügen. Dass es heute den kantonalen Organen weitgehend überlassen ist, Zeitpunkt, Gegenstand und Inhalt der Information zu bestimmen, kann deshalb nicht mehr überzeugen; das Vertrauen der Bevölkerung wird dadurch nicht (mehr) erlangt. Jede Person soll zudem individuell Einblick in die sie interessierenden amtlichen Dokumente erhalten können; es muss ihr möglich sein, Zeitpunkt und Gegenstand der Information selber zu bestimmen.

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. Da das Bearbeiten von Personendaten aber in die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger eingreift, müssen neben den allgemeinen noch besondere Bearbeitungsregeln gelten. Neu wird eine gesetzliche Aufgabenumschreibung genügen, damit ein öffentliches Organ die zur Erfüllung dieser Aufgabe notwendigen Personendaten bearbeiten darf. Für die Bearbeitung besonderer Personendaten hingegen wird neu eine hinreichend bestimmte Grundlage in einem formellen Gesetz verlangt. Im Übrigen ersetzt der Begriff «besondere Personendaten» den im geltenden Datenschutzgesetz verwendeten Begriff der «besonders schützenswerten Personendaten». Damit wird betont, dass alle Personendaten vom Gesetz geschützt sind. Gleichzeitig wird die Informa-

tionsbearbeitung entsprechend den beiden Kategorien nach ihrem Risiko für die Privatsphäre qualifiziert.

Der Gesetzesentwurf regelt zwei Aspekte des Öffentlichkeitsprinzips: einerseits die Pflicht der öffentlichen Organe, über ihre Tätigkeiten zu informieren (Informationstätigkeit von Amtes wegen, § 13), andererseits das individuelle Informationszugangsrecht (§ 18). Die Informationstätigkeit 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 IDG ist einer der Kernpunkte der Gesetzesvorlage.

Auch unter dem neuen System des Öffentlichkeitsprinzips sind nicht alle Informationen öffentlich. Der Informationstätigkeit von Amtes wegen, der Bekanntgabe von Personendaten und dem Informationszugangsrecht können öffentliche und private Interessen entgegenstehen. Der Gesetzesentwurf nennt diese beispielhaft (§ 21). Es wird auch weiterhin sensible Informationen geben, die einer gesetzlichen Geheimhaltungspflicht unterstehen und damit dem Öffentlichkeitsprinzip entzogen sind, wie etwa verschiedene Berufsgeheimnisse. Auch wo heute das Sitzungsgeheimnis gesetzlich verankert ist (z. B. für die kantonsrätlichen Kommissionen oder für den Regierungsrat), ändert sich durch das IDG nichts.

Der Gesetzesentwurf sieht eine grundsätzliche Gebührenpflicht für den Zugang zu Informationen vor. Ausgenommen sind Zugangsgesuche, die einen geringen Aufwand verursachen, sowie der Zugang zu den eigenen Personendaten.

Der Gesetzesentwurf verzichtet auf ein Schlichtungsverfahren. 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. Die Informationstätigkeit von Amtes wegen obliegt den Informationsstellen bzw. Informationsbeauftragten der öffentlichen Organe. Auf Regierungsebene wird dies weiterhin die der Staatskanzlei angegliederte Kommunikationsabteilung des Regierungsrates sein.

D. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

I. Allgemeine Bestimmungen

§ 1

Abs. 2: Das Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG) will die Behörden- und Verwaltungstätigkeit transparent gestalten, gleichzeitig aber auch den Schutz der Grundrechte von Personen, über welche die öffentlichen Organe Daten bearbeiten, gewährleisten. Mit dem IDG soll ein Gleichgewicht zwischen dem Öffentlichkeitsprinzip und dem Datenschutz erreicht werden. Im Einzelfall wird deshalb immer abzuwägen sein zwischen dem Interesse an Transparenz und dem privaten oder öffentlichen Interesse an der Geheimhaltung. Transparenz bedeutet, das auf Datenträgern festgehaltene Wissen und Handeln öffentlicher Organe der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Information wird in unserer Gesellschaft immer wichtiger. Sie ist Mittel zur Meinungs- und Willensbildung; nur wer hinreichend informiert ist, kann auch ernsthaft mitreden und -gestalten. Ziel der angestrebten Transparenz ist es, die demokratische Auseinandersetzung zu garantieren, die Kontrolle des staatlichen Handelns zu erleichtern, letztlich also die notwendigen Voraussetzungen für eine Teilnahme an der Demokratie zu schaffen.

§ 2

Abs. 1: Die Definition der öffentlichen Organe findet sich in § 3.

Abs. 2 regelt die Ausnahmen vom Geltungsbereich des Gesetzes. Für die öffentlichen Organe dürfen sich durch die Unterstellung unter den Geltungsbereich des IDG keine Wettbewerbsnachteile ergeben. In Zukunft wird die Praxis zu entscheiden haben, welche Organe dem IDG unterstehen und welche vom Geltungsbereich ausgenommen sind, da die öffentlichen Organe in zunehmendem Mass im Privatrechtsbereich handeln und am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen. Für die öffentlichen Organe nach Abs. 2 gilt im Bereich des Persönlichkeitsschutzes das Bundesgesetz über den Datenschutz; im Bereich des Informationszugangs gelten die bundesrechtlichen Regelungen, soweit solche bestehen. Auf öffentliche Register des Privatrechtsverkehrs ist das Gesetz ebenfalls nicht anwendbar. Diese Ausnahme gilt aber schon auf Grund von Art. 2 Abs. 2 lit. d des Bundesgesetzes über den Datenschutz und wird deshalb nicht ausdrücklich aufgeführt. Ebenso wird der Ausnahmetatbestand von § 3 Abs. 2 lit. c des geltenden Datenschutzgesetzes nicht mehr aufgeführt, da sich die kirchlichen Körperschaften von sich aus einem Datenschutzregime unterstellt haben.

§ 3

Öffentliche Organe: Der Behördenbegriff umfasst jene Organe, welche die Verfassung oder ein Gesetz als «Behörden» bezeichnet, auf Kantonsebene also neben dem Regierungsrat auch den Kantonsrat und die Gerichte, auf Gemeindeebene die Gemeindevorsteherchaft, das Gemeindeparlament und die Kommissionen der Gemeinden. § 40 des Gemeindegesetzes bezeichnet die Gemeindeversammlung als oberstes Organ der Gemeinde. Das IDG versteht die Gemeindeversammlung ebenfalls als Behörde. Private werden vom Geltungsbereich miterfasst, soweit sie mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut sind. Auf die Voraussetzung des hoheitlichen Handels wird verzichtet, da der Geltungsbereich sonst zu stark eingeschränkt wird, insbesondere was den Datenschutz betrifft. Für Informationszugangsgesuche, die sich an solche Private richten, wird die Verordnung zum IDG die Behörde zu bezeichnen haben, welche für die Behandlung des Gesuchs zuständig ist. Zu beachten ist, dass sich durch die Unterstellung unter den Geltungsbereich des IDG keine Wettbewerbsnachteile ergeben dürfen (vgl. § 2 Abs. 2 lit. a).

Informationen: Die Information muss aufgezeichnet, also verkörpert sein, ohne dass es eine Rolle spielt, in welcher Form und auf welchem Informationsträger dies geschieht. Als Aufzeichnungen gelten – unabhängig von ihrem Informationsträger wie z. B. Papier, Magnetbänder oder Harddisks – u. a. Akten, Schriftstücke, Bilder, Pläne oder Karten. Sie müssen allerdings in Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe stehen. Aufzeichnungen, die zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind, sind ausgenommen (persönliche Fotos am Arbeitsplatz oder private Briefe, E-Mails usw., persönliche Notizen, Ideenskizzen usw.). Dasselbe gilt für Aufzeichnungen, die nicht fertig gestellt sind. Dieser Ausschluss muss unter dem Blickwinkel des unvoreingenommenen verwaltungsinternen Meinungsbildungsprozesses betrachtet werden. Die Ausnahmen ermöglichen es dem öffentlichen Organ, die Projekte und Arbeiten mit der nötigen Freiheit zu entwickeln. Sie helfen aber auch, Risiken auszuschliessen, die sich durch die Veröffentlichung von Dokumenten mit provisorischem Charakter ergeben können. Für die Abgrenzung zwischen Vorentwurf und fertig gestelltem Dokument wird auf die Unterzeichnung oder Genehmigung eines Dokumentes durch die dazu berechtigte Amtsperson abzustellen sein, aber auch etwa auf die Übermittlung an ein anderes öffentliches Organ oder eine aussenstehende Person. Der Begriff der Informationen umfasst auch Personendaten und besondere Personendaten, diese sind «Teilmengen» der Informationen im Sinne des IDG. Informationen, die vor dem Inkrafttreten des IDG verfasst oder einem öffentlichen Organ zugestellt wurden, sind nach den Bestimmungen dieses Gesetzes zugänglich.

Personendaten: Der Begriff der Personendaten entspricht der Definition von § 2 lit. a DSGVO. Verzichtet wird in Zukunft auf den Begriff «Daten». Da sich der Begriff «Personendaten» aber mittlerweile durchgesetzt hat, wird er im neuen Gesetz beibehalten und nicht ersetzt beispielsweise durch den Begriff «personenbezogene Informationen». Mit einer durchgängigen Verwendung des Begriffs «Personendaten» soll der Unterschied zu nicht personenbezogenen Informationen verdeutlicht werden.

Besondere Personendaten: Der Begriff «besondere Personendaten» ersetzt den früheren Terminus «besonders schützenswerte Personendaten» des DSGVO. Im Übrigen entspricht die Definition weitgehend § 2 lit. d des geltenden Datenschutzgesetzes. Die Änderung der Terminologie macht deutlich, dass alle Personendaten vom Gesetz erfasst und geschützt sind.

Bearbeiten und Bekanntgeben: Die Begriffe entsprechen § 2 lit. f bzw. lit. g DSGVO.

II. Grundsätze im Umgang mit Informationen

a) Im Allgemeinen

§ 4

Im Umgang mit Informationen soll Transparenz herrschen. Dies gilt auch für den Umgang mit Personendaten. Der Grundsatz von § 4 verdeutlicht den Systemwechsel vom Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt hin zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt. Vgl. im Weiteren die Kommentierung von § 13 und § 18.

§ 5

Abs. 1: Das Recht auf Zugang zu Informationen ist nur gewährleistet, wenn die Akten so angelegt und verwaltet werden, dass die Informationen auffindbar und nachvollziehbar sind (Kategorisierung, Datierung von Informationen, Urheberangabe usw.). Die Verantwortlichkeiten für die Aktenanlage und -verwaltung, die Pflege oder die Bekanntgabe der Informationen oder auch für den Betrieb von elektronischen Informationsbeständen müssen geregelt sein.

Abs. 2: Grundsätzlich bewahrt das öffentliche Organ die Informationen solange auf, als es sie benötigt, danach bietet es sie einem Archiv an. Diese Anbietungspflicht bildet die Regel; diejenigen öffentlichen Organe, die nach Archivgesetz nicht dazu verpflichtet sind, haben für die Archivierung in eigenen Archiven zu sorgen. Heute gibt es

kaum gesetzliche Aufbewahrungsfristen, die regeln, wann spätestens die Informationen, die sich bei einem öffentlichen Organ befinden, der Anbietungs- bzw. Archivierungspflicht unterliegen. Einzig das Archivgesetz legt eine Maximalaufbewahrungsfrist von 30 Jahren fest.

Das IDG führt neu eine Maximalaufbewahrungsfrist von zehn Jahren ein, die für alle öffentlichen Organe gilt. Solange das öffentliche Organ seine Informationen und Findmittel benötigt, bewahrt es sie selber auf. So stellt es die Nachvollziehbarkeit und die Rechenschaftsfähigkeit seines Verwaltungshandelns sicher, wie es § 5 Abs. 1 verlangt. Werden die Informationen und Findmittel nicht mehr für das Verwaltungshandeln benötigt, so werden sie vom öffentlichen Organ noch längstens zehn Jahre aufbewahrt, um sein Verwaltungshandeln nachweisen zu können. Damit stellt das öffentliche Organ die Nachvollziehbarkeit und Rechenschaftsfähigkeit auch nach Abschluss der Akten sicher.

Findmittel sind die Hilfsmittel, die es erlauben, den Zugang zu einer Information zu finden und diese zu erschliessen, wie z. B. Übersichten, Listen, Register, Verzeichnisse und Karteien.

Abs. 3: Die Pflicht zur Abgabe der Informationen an ein Archiv bzw. die Pflicht, selber für die Archivierung besorgt zu sein, ist heute im Archivgesetz geregelt. Die Vernichtungspflicht betrifft bisher nur die Personendaten (vgl. § 14 des geltenden DSG). Neu umfasst sie alle Informationen.

Abs. 4: Der Regierungsrat wird ermächtigt, für die kantonale Verwaltung die geeigneten Massnahmen und Findmittel zu regeln, um die Zugänglichkeit und rasche Auffindbarkeit der Information sicherzustellen. Das heisst z. B., dass er für die kantonale Verwaltung Dokumentationssysteme vorschreiben kann. Vor dem Hintergrund der technologischen Entwicklungen kann eine einheitliche Nachweisordnung die Suche nach Verwaltungsinformationen erleichtern. Die Verwaltung soll aber in der Bewältigung ihrer Aufgaben organisatorisch hinreichend flexibel bleiben können; notwendige Vereinheitlichungen sollen deshalb wenn möglich durch Organisationsregeln auf unterer Ebene vorgenommen werden. Die Dokumentationssysteme gelten für den gesamten Lebenszyklus der Informationen. Findmittel sind die Hilfsmittel, die es erlauben, den Zugang zu einer Information zu finden und diese zu erschliessen, wie z. B. Übersichten, Listen, Register, Verzeichnisse und Karteien.

§ 6

Abs. 1: Das DSG sieht in § 13 bereits heute vor, dass die Bearbeitung von Personendaten Dritten übertragen werden kann. Der Datenschutz ist dabei durch Auflagen, Vereinbarung oder auf andere Weise

sicherzustellen. In der Praxis kommt die ganze Bandbreite vor – vom Versand der Steuererklärungen durch ein Behindertenheim bis zur Auslagerung ganzer Informatiksysteme und -anwendungen. Erforderlich für die Auftragsbearbeitung ist eine gesetzliche Grundlage oder eine vertragliche Regelung, mit welcher der Auftragnehmerin die einzelnen Pflichten – u. a. die Einhaltung der Bestimmungen des IDG – überbunden werden. Schranken sind gesetzliche Bestimmungen (z. B. Berufsgeheimnis) oder vertragliche Vereinbarungen. Eine gesetzliche Grundlage für die Informationsbearbeitung durch Dritte wurde mit dem Gesetz über die Auslagerung von Informatikdienstleistungen vom 23. August 1999 (LS 172.71) geschaffen.

Abs. 2: Die Verantwortung bleibt beim jeweiligen öffentlichen Organ. Sie umfasst auch die sorgfältige Auswahl, Instruktion und Kontrolle der Auftragnehmerin.

§ 7

Abs. 1: Die Regelung von Abs. 1 entspricht weitgehend der geltenden Bestimmung in § 4 Abs. 5 DSG, wonach Daten durch angemessene organisatorische und technische Massnahmen gegen unbefugtes Bearbeiten zu schützen sind.

Abs. 2: Für die zu ergreifenden Massnahmen werden Schutzziele definiert. Diese Schutzziele entstammen teilweise § 9 der Informatik-sicherheitsverordnung (LS 170.8). Sie werden neu auf Gesetzesstufe festgelegt und erhalten somit für alle Arten von Informationsbearbeitungen Geltung. Zudem werden sie vervollständigt.

Abs. 3: Nach dem Prinzip der Verhältnismässigkeit müssen die Massnahmen jeweils den Umständen angepasst getroffen werden. Da sich die Technologie sowie die Art und Weise der Informationsbearbeitungen ändern können, sind die Massnahmen periodisch zu evaluieren und anzupassen. Die Regelung von Abs. 3 entspricht materiell § 1 der Datenschutzverordnung (LS 236.11).

b) Besondere Grundsätze im Umgang mit Personendaten

§ 8

Abs. 1: Die Grundsätze der Gesetzmässigkeit und der Verhältnismässigkeit sind bereits heute in § 4 Abs. 1 und 3 DSG geregelt. Neu reicht aber eine gesetzliche Aufgabenumschreibung, um die zur Erfüllung dieser Aufgaben notwendigen Personendaten zu bearbeiten.

Abs. 2: Für das Bearbeiten besonderer Personendaten wird wegen der Sensibilität der Daten neu eine Grundlage in einem formellen Gesetz verlangt. Ausserdem muss die formellgesetzliche Grundlage

hinreichend bestimmt sein. Insbesondere ist eine Umschreibung der Verwendungszwecke, der Datenkategorien sowie der Bearbeitungsmethoden nötig. Diese strengeren Voraussetzungen erhöhen die Transparenz für die Betroffenen und legitimieren das diesbezügliche Handeln der öffentlichen Organe. Das geltende DSG verlangt für das Bearbeiten von besonders schützenswerten Personendaten eine «klare gesetzliche Grundlage» (§ 5 DSG). Bei der Einführung des Datenschutzgesetzes im Kanton Zürich wurde vom Erfordernis einer formell-gesetzlichen Grundlage abgesehen, da damals noch das obligatorische Gesetzesreferendum galt und die zahlreichen Gesetzesanpassungen alle eine Volksabstimmung erfordert hätten.

§ 9

Die Bestimmung von Abs. 1 entspricht grundsätzlich dem heutigen § 4 Abs. 4 DSG; sie wurde aber vereinfacht. Neu wird für die Zweckänderung einer Datenbearbeitung verlangt, dass sie eine Rechtsgrundlage hat (für besondere Personendaten muss eine Grundlage in einem formellen Gesetz vorhanden sein) oder durch eine Willenserklärung der betroffenen Person gerechtfertigt ist.

Abs. 2: Forschungen, Statistiken und Ähnliches erfordern eine Vielzahl von Informationen, die häufig personenbezogen sind. Ziel sind Auswertungen bzw. Aussagen, welche von den einzelnen Personen losgelöst sind. Die Bearbeitung von Personendaten ist nicht Zweck der Aufgabe, sondern nur Mittel zum Zweck. Solche Datenbearbeitungen unterliegen bereits heute Erleichterungen, sofern die Daten anonymisiert werden und keine Rückschlüsse auf betroffene Personen mehr möglich sind (§ 12 Abs. 1 DSG). In der Systematik wird die Regelung in Verbindung zum Grundsatz der Zweckbindung gesetzt (siehe auch § 17).

§ 10

Abs. 1: Die fortschreitende Technologie führt häufig zu einer systembedingten Bearbeitung von Personendaten («Randdaten»). Oft fallen Daten für technische Vorgänge an und werden anschliessend nicht mehr aus dem System entfernt. § 10 soll zu einem Umdenken führen, indem die Technologie den Anforderungen des Rechts zu folgen hat und nicht umgekehrt. Die Datenbearbeitungssysteme – insbesondere im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien – sind so einzurichten, dass Personendaten erst gar nicht erhoben werden (sofern sie nicht zur Aufgabenerfüllung notwendig sind).

Abs. 2: Ist es unvermeidbar, dass Personendaten erhoben werden, sollen sie so rasch wie möglich wieder gelöscht oder anonymisiert oder pseudonymisiert werden, sobald es der Betrieb zulässt. Anonymisierung bedeutet, dass der Personenbezug irreversibel aufgehoben wird

und dass keine Rückschlüsse auf Personen mehr möglich sind. Unter Pseudonymisierung versteht man die Aufhebung des Personenbezugs, wobei ein bestimmter Schlüssel zur Repersonifizierung der Informationen erhalten bleibt. Werden Daten pseudonymisiert, sind die Bedingungen zu regeln, unter denen eine Person identifiziert werden darf. Damit werden die Grundsätze der Datenvermeidung und der Datensparsamkeit umgesetzt, die eine Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsprinzips darstellen.

§ 11

Die Beschaffung von Personendaten muss neu für die betroffene Person nur noch erkennbar sein. Diese Bestimmung entspricht dem revidierten eidgenössischen Datenschutzgesetz (BB1 2003 2101). Bisher galt als Grundsatz, dass die Information bei der betroffenen Person erhoben werden muss.

§ 12

Abs. 1: Als Hilfsmittel der wirkungsorientierten Verwaltungsführung stehen z. B. Qualitätsmanagementsysteme zur Verfügung. Die Grundsätze von QM-Systemen lassen sich auch auf die Informationsbearbeitungen übertragen. Mit der Entwicklung und Anwendung von Datenschutzmanagementsystemen können die Datenbearbeitungen systematisch und umfassend gelenkt und damit ein gesetzeskonformer Umgang mit den Personendaten sichergestellt werden. Als durchaus gewünschte Nebenwirkung lassen sich Kosten sparen, indem unnötige Datenbearbeitungen vermieden werden. Mit einer Zertifizierung solcher Systeme lässt sich gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern die Datenschutzkonformität aufzeigen, was wiederum zu einer Stärkung des Vertrauens in die Datenbearbeitungen der Verwaltung führt. In der Privatwirtschaft sind bereits erste Datenschutzmanagementsysteme im Einsatz. Es fehlt allerdings noch weitgehend an Kriterien, nach denen sich solche Systeme zu richten haben. Mit der Revision des Bundesgesetzes über den Datenschutz sollen Auditierungs- und Zertifizierungsverfahren gesetzlich eingeführt werden. Auch für den Kanton Zürich mit unzähligen grossen Informatiksystemen sind solche Managementsysteme bzw. Auditierungs- und Zertifizierungsverfahren geeignete Massnahmen, die den Umgang mit Personendaten für die öffentlichen Organe vereinfachen.

Abs. 2: Das Gesetz statuiert – analog zum Bundesentwurf – nur den allgemeinen Grundsatz; die Konkretisierung hat in einer Verordnung zu erfolgen.

III. Bekanntgabe von Informationen

§ 13

Informationspflichten sind ein wichtiger Bestandteil von Informationszugangsregeln. Je mehr aktiv informiert wird, umso geringer ist der Aufwand für die Beantwortung von Anfragen. Durch eine umfassende Wahrnehmung der Informationspflichten können auch die Kosten für die Bearbeitung einzelner Informationszugangsgesuche gesenkt werden. Wer ein Gesuch auf Informationszugang stellt, kann auf bereits veröffentlichte Informationen verwiesen werden (vgl. § 23 Abs. 1). Die öffentlichen Organe informieren über die herkömmlichen Medien (Zeitungen, Radio, Fernsehen), vermehrt aber auch über das Internet. Im Vorfeld von Abstimmungen informiert der Kanton oder die Gemeinde die Stimmberechtigten direkt mittels Abstimmungszeitung. Die Informationstätigkeit von Amtes wegen hat ohne Rücksicht auf kritische oder politisch empfindliche Inhalte zu erfolgen, aber unter Berücksichtigung der bei Wahlen und Abstimmungen geltenden Informationsbeschränkungen gemäss § 6 des Gesetzes über die politischen Rechte (LS 161).

Abs. 1: Das Gesetz legt für alle öffentlichen Organe eine Informationspflicht fest. Die öffentlichen Organe haben über ihre Tätigkeiten, also über Beschlüsse, wichtige Geschäfte, bedeutende Entscheide und Massnahmen, über Ziele, Lagebeurteilungen, Planungen usw. sowie über die jeweiligen Hintergründe und Zusammenhänge zu informieren. Die Informationspflicht kann allerdings nicht alle Geschäfte umfassen, mit denen sich ein öffentliches Organ befasst, sondern es muss ein allgemeines Interesse an der Information über ein solches Geschäft bestehen. Ein allgemeines Interesse liegt insbesondere vor, wenn eine Information zur Wahrung der demokratischen Rechte und zur Sicherstellung der Meinungsbildung über das Geschehen im Kanton bzw. in der Gemeinde von Bedeutung ist. Die Informationstätigkeit von Amtes wegen hat rasch (d. h. unmittelbar nach einem Entscheid oder Ereignis), umfassend (d. h., die Information enthält alle zum Verständnis notwendigen Elemente) und sachlich (d. h. unvoreingenommen und frei von Propaganda) zu erfolgen. Das Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt, dass diese Anforderungen für die Gemeinden ihren Möglichkeiten entsprechend gelten. Der Veröffentlichung einer bestimmten Information können im Einzelfall überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (vgl. § 21).

Die Gemeindevorsteherchaften haben gemäss § 68 b Gemeindegesetz schon heute über alle wesentlichen Gemeindeangelegenheiten zu informieren. Für Schul- und Kirchgemeinden besteht oft die Möglichkeit, sie betreffende Informationen im Gemeindeblatt auf einer eigenen Seite zu publizieren.

Abs. 2: Die Informationspflichten umfassen die Informationen, die von allgemeinem Interesse sind (Abs. 1), sowie die Informationen, die zum allgemeinen Verständnis des Verwaltungsaufbaus, des Verwaltungshandelns und zum täglichen Umgang mit den öffentlichen Organen notwendig sind (Abs. 2). Ihre Darstellung soll den individuellen Zugang zu Informationen erleichtern, indem sofort erkennbar ist, wo sich welche Informationsbestände der öffentlichen Organe für welche Zwecke befinden und wer die jeweilige Kontaktperson ist. Dies hilft, den Verwaltungsaufwand niedrig zu halten, weil weniger Zugangsgesuche anfallen. Soweit es sich um Personendaten mit Bezug auf die Funktion einer Person als Ansprechperson handelt, liegen die Angaben im Interesse eines erleichterten Informationszugangs; die privaten Schutzinteressen sind hier eingeschränkt. Das betrifft Personendaten wie Name, Dienstanschrift, dienstliche Erreichbarkeit (Telefon, E-Mail-Adresse usw.), Funktion und Zuständigkeit. Heute erfüllt der Staatskalender diese Funktion, vermehrt aber auch die Websites des Kantons bzw. der Gemeinden und der einzelnen Behörden und Ämter.

Abs. 3: Um den Schutz der Persönlichkeit der beteiligten Personen zu gewährleisten, darf das öffentliche Organ in der Regel über hängige Verfahren nicht informieren, ausser eine gesetzliche Bestimmung ermächtigt dazu. So sieht etwa § 34 StPO vor, dass über hängige Strafuntersuchungen berichtet werden darf, wenn Mitteilungen dem Zweck der Untersuchung förderlich sind oder wo überwiegende öffentliche Interessen eine Aufklärung gebieten (z. B. Aufruf der Bevölkerung zur Mithilfe bei der Aufklärung einer strafbaren Handlung). Das IDG anerkennt das Bedürfnis des öffentlichen Organs, in einem hängigen Verfahren ausnahmsweise informieren zu können, wenn eine Richtigstellung bzw. eine Gegendarstellung erforderlich ist oder wenn es sich um einen Aufsehen erregenden Fall handelt, der von der Öffentlichkeit mit viel Interesse verfolgt wird. Es räumt dem öffentlichen Organ deshalb für die in Abs. 3 genannten Fälle ein Informationsrecht in nicht rechtskräftig abgeschlossenen Verfahren ein.

Abs. 4: Mit dem IDG wird die Registerpflicht nach § 15 f. des geltenden DSG abgeschafft. Dieses Instrument hat sich in der Praxis nicht bewährt und kaum zu mehr Transparenz über die Datenbearbeitungen geführt. Die Abschaffung ist mit den Anforderungen des Übereinkommens zum Schutz des Menschen bei der automatisierten Verarbei-

tung personenbezogener Daten vom 28. Januar 1981 (Konvention 108), das die Schweiz am 2. Oktober 1997 ratifiziert hat, vereinbar, da das IDG ein Verzeichnis der Informationsbestände mit den jeweiligen Zwecken verlangt. Abs. 4 bezweckt nicht den Aufbau eines neuen Instruments, denn solche Verzeichnisse bestehen in der Regel bereits in Form eines Registraturplans, der aus archivtechnischer Sicht notwendig ist. Dieses bisher rein auf archivtechnische Zwecke ausgerichtete Instrument wird im Rahmen des Öffentlichkeitsprinzips nun aber neu auch für eine vermehrte Transparenz über die Informationsbestände genutzt. Zu ergänzen ist es lediglich mit einem Hinweis, ob der Informationsbestand auch Personendaten enthält.

§ 14

Gesetzgeberisches Ziel des IDG ist es u. a., Gleichheit in den Informationszugangschancen herzustellen. Bei einer ohnehin angestrebten Verbesserung der allgemeinen Informationsbeziehungen können die verbesserten Kommunikationsinstrumente (etwa das Internet) sowohl der Allgemeinheit als auch den Medienschaffenden gleichermaßen zur Verfügung gestellt werden. Frühere gesetzliche Privilegierungen der Medienschaffenden müssen vor dem Hintergrund der Amtsverschwiegenheit gesehen werden. Diese Betrachtungsweise macht eine besondere Erwähnung der Medien im IDG überflüssig. Dass das IDG dennoch eine Bestimmung über die Medien enthält, erklärt sich aus dem Umstand, dass die Regelungen des IDG Teil eines umfassenden Informationskonzeptes des Kantons sind, die auch den Umgang mit den Medien einschliessen. Die Medien als starke Kraft in Staat und Gesellschaft müssen deshalb im IDG abgebildet sein.

Abs. 1: Die Medienschaffenden sollen nach Möglichkeit in ihrer Arbeit unterstützt werden. Das heisst, dass die öffentlichen Organe z. B. den Zeitpunkt der Veröffentlichung ihrer Informationen oder für eine Medienkonferenz so wählen sollen, dass eine sinnvolle Nachrichtenverarbeitung und eine aktuelle Berichterstattung möglich ist. Den besonderen Bedürfnissen und Produktionsweisen der verschiedenen Medien (Radio, Fernsehen, Presse) ist soweit möglich Rechnung zu tragen.

Abs. 2: Aus Gründen der Praktikabilität – etwa für Medienkonferenzen – und als insoweit eher organisatorische Massnahme wird das Akkreditierungssystem beibehalten. Das IDG überlässt es allerdings den öffentlichen Organen, ob sie ein solches führen wollen oder nicht. Mit der Akkreditierung sind heute regelmässig gewisse Rechte und Vergünstigungen verbunden, so etwa der Anspruch auf Zustellung sämtlicher Sitzungsunterlagen (vgl. für den Kantonsrat: § 5 Abs. 2 Geschäftsreglement des Kantonsrates [LS 171.11]).

Der Vernehmlassungsentwurf regelte die mit der Akkreditierung verbundenen Rechte und Pflichten genauer. Er sah vor, dass das Recht auf Akkreditierung nur denjenigen Medienschaffenden zusteht, die sich regelmässig mit zürcherischen Angelegenheiten befassen, verpflichtete umgekehrt die Medienschaffenden zu einer wahrheitsgetreuen Berichterstattung und regelte die Gründe für einen Entzug der Akkreditierung abschliessend. Vor allem das Berichtigungsrecht der öffentlichen Organe wurde in der Vernehmlassung abgelehnt. Der vorliegende Gesetzesentwurf verzichtet auf das Berichtigungsrecht, sieht aber ein beschränktes Informationsrecht der öffentlichen Organe in hängigen Verfahren vor (vgl. § 13 Abs. 3).

§ 15

Die Bekanntgabe von Personendaten ist heute in §§ 8 ff. DSG geregelt. Die Integration dieser Bestimmungen ins IDG ist einer der Kernpunkte des Gesetzes. Zentral ist dabei, dass die Normen über den Informationszugang und über die Bekanntgabe von Personendaten nicht einfach parallel nebeneinander stehen und womöglich gar noch gegenseitig aufeinander verweisen, sondern dass ein Gefüge von Regelungen geschaffen wurde, welches die einzelnen Fälle von Informationsweitergaben erfasst. In Bezug auf die Bekanntgabe von Personendaten wird unterschieden zwischen der Bekanntgabe im Allgemeinen, der Bekanntgabe von besonderen Personendaten und der Bekanntgabe zu nicht personenbezogenen Zwecken.

Abs. 1: Die Bekanntgabe von Personendaten erfordert grundsätzlich eine gesetzliche Grundlage. Zu berücksichtigen ist, dass das IDG selbst diese Rechtsgrundlage liefern kann (lit. a, 1. Halbsatz), wobei ausdrücklich die Bekanntgabe von Personendaten vorgesehen sein muss. Fehlen Rechtsgrundlagen, kann im Einzelfall auch auf die Einwilligung der betroffenen Person abgestützt werden (lit. b; heute: § 8 Abs. 1 lit. b DSG). Neu geschaffen wurde eine Grundlage für die Weitergabe von Personendaten, wenn dies zur Abwendung einer unmittelbar drohenden Gefahr für Leib und Leben notwendig ist (lit. c). Der Schutz dieser Rechtsgüter wird in diesem Fall höher gewichtet als der Schutz der Persönlichkeitsrechte. Lit. c ist Ausfluss der Ergebnisse einer Arbeitsgruppe «Gewalt» unter Leitung der Direktion der Justiz und des Innern, die im Nachgang zu den Ereignissen in Zug vom 27. September 2001 Lösungsvorschläge erarbeitet hatte.

Abs. 2: Nach wie vor Gültigkeit hat auch der Anwendungsfall der Amtshilfe. Die Bestimmung entspricht materiell dem heutigen § 8 Abs. 1 lit. a DSG. In den Fällen von Abs. 1 kann der Empfänger oder die Empfängerin sowohl ein öffentliches Organ als auch eine Privatperson sein; bei Abs. 2 kommt als Empfänger nur ein öffentliches Organ in Frage.

§ 16

Die Regelung von § 16 entspricht weitgehend dem vorangehenden § 15. Es ergeben sich die folgenden Unterschiede:

- Voraussetzung für das Bearbeiten von besonderen Personendaten ist gemäss § 8 Abs. 2 eine formellgesetzliche Grundlage. Entsprechend gilt diese Voraussetzung auch für die Bekanntgabe von besonderen Personendaten. Das öffentliche Organ, das besondere Personendaten bekannt gibt, muss sich auf eine formellgesetzliche Grundlage stützen können, die hinreichend bestimmt ist. Das heisst, aus dem Gesetz muss klar hervorgehen, dass besondere Personendaten bekannt gegeben werden dürfen und wer Empfängerin oder Empfänger ist. Auch in der Einwilligung der betroffenen Person muss klar zum Ausdruck kommen, dass sie für die Bekanntgabe von besonderen Personendaten gilt.
- Soll das öffentliche Organ einem anderen öffentlichen Organ im Einzelfall besondere Personendaten bekannt geben, muss es vorher prüfen, ob das gesuchstellende Organ die besonderen Personendaten zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben benötigt. Das öffentliche Organ, welches besondere Personendaten amtshilfweise empfängt, muss sich ebenfalls auf eine formellgesetzliche Grundlage stützen können, damit es diese Daten bearbeiten darf.

§ 17

Die Bestimmung entspricht inhaltlich § 12 Abs. 2 des geltenden DSG, die Formulierung wurde allerdings überarbeitet. Zur Bearbeitung von Personendaten zu einem nicht personenbezogenen Zweck vgl. auch § 9 Abs. 2.

IV. Informationszugangsrecht und weitere Rechtsansprüche

§ 18

Abs. 1: Allen Personen steht das Recht zu, ohne Interessennachweis Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Informationen zu erhalten, sofern keine gesetzlichen Bestimmungen oder überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (siehe § 21). Die Verordnung zum IDG wird regeln, wie der Zugang zur Information gewährt wird. Dem Gesuch kann durch direkte Einsichtnahme vor Ort, Zustellung von Kopien oder durch Erteilung der gewünschten Auskunft entsprochen werden. Wird der Zugang ganz oder teilweise verweigert, steht gegen die Verfügung der Rechtsmittelweg offen (vgl. § 25).

Abs. 2: Das Recht auf Zugang zu den eigenen Personendaten (Auskunftsrecht gemäss geltendem Datenschutzgesetz) ergänzt das Recht auf Zugang zu Informationen. Die Regelung entspricht § 17 des geltenden DSG.

Abs. 3: Das IDG bezieht sich auf die Verwaltungs- und die Rechtssprechungstätigkeit der öffentlichen Organe, wobei die Einschränkung gilt, dass ein allgemeines Informationszugangsrecht erst für rechtskräftig abgeschlossene Verwaltungsverfahren (Verfahren auf Erlass einer Verfügung), Verwaltungsjustizverfahren sowie in Verfahren vor Gerichten geltend gemacht werden kann. In hängigen Verfahren richtet sich das Akteneinsichtsrecht nach den jeweiligen Verfahrens- und Prozessrechten (Verwaltungsrechtspflegegesetz, Zivil- und Strafprozessordnung, Gerichtsverfassungsgesetz, Akteneinsichtsverordnung der obersten Gerichte usw.). Wird ein ausserordentliches, die Rechtskraft nicht hemmendes Rechtsmittel (wie etwa die staatsrechtliche Beschwerde ans Bundesgericht) ergriffen, so findet das IDG auf dieses Verfahren ebenfalls keine Anwendung.

Prozessakten enthalten in der Regel besondere Personendaten, so dass diese nur mit Zustimmung der Betroffenen zugänglich sind. Deshalb wurden die Eingaben aus der Vernehmlassung nicht berücksichtigt, die verlangten, dass die Prozessakten auch nach Abschluss des Verfahrens nicht allgemein zugänglich sein sollen.

§ 19

Die Bestimmung entspricht § 19 des geltenden DSG. Allerdings wurde sie gekürzt. Materiellrechtlich ändert sich damit aber gegenüber der bisherigen Rechtslage nichts. Zu prüfen ist, ob diese Rechte in der Verordnung zum IDG zu konkretisieren sind.

§ 20

Abs. 1: § 11 des geltenden DSG gewährt bereits heute ein Recht auf Datensperre. Es kann in den Fällen geltend gemacht werden, in denen eine gesetzliche Regelung vorsieht, dass das öffentliche Organ Personendaten im Einzelfall voraussetzungslos bekannt geben kann (z. B. § 9 Abs. 1 und 2 DSG; § 122 Steuergesetz).

Abs. 2: Eine Durchbrechung der Datensperre soll möglich sein, wenn die Sperre andernfalls die Ausübung anderer Rechte verhindern würde. Die Inhaberin oder der Inhaber eines Rechtsanspruchs soll die Möglichkeit haben, auch Daten zu erhalten, die gesperrt sind. Sie oder ihn trifft aber eine vorgängige Nachweispflicht: Die Sperre muss sie oder ihn in der Verfolgung eigener Rechte behindern. Mit Erbringen des geforderten Nachweises wird eine Voraussetzung geschaffen, welche die Bekanntgabe von Personendaten auf Grund einer gesetzlichen Grundlage ermöglicht (§ 15 lit. a).

V. Einschränkungen im Einzelfall

§ 21

Dem Recht auf Informationszugang nach § 18, aber auch der amtlichen Informationstätigkeit nach § 13 sowie einer Bekanntgabe von Personendaten können öffentliche und private Interessen entgegenstehen. Dieses Spannungsverhältnis kann nur gelöst werden, indem im konkreten Fall die im Spiel stehenden Interessen gegeneinander abgewogen werden. Besondere gesetzliche Geheimhaltungspflichten wie das Steuer- und das Bankgeheimnis, die Schweigepflicht der Fürsorgebehörden, das Wahl- und Abstimmungsgeheimnis, Berufsgeheimnisse wie z. B. das Arztgeheimnis, die Nichtöffentlichkeit der Sitzungen der kantonsrätlichen Kommissionen und von deren Protokollen usw. können das Öffentlichkeitsprinzip ausschliessen. Wo die Nichtöffentlichkeit der Sitzung gesetzlich verankert ist, sind die Protokolle nicht automatisch dem Informationszugang entzogen. Nur wo dies gesetzlich vorgesehen ist (z. B. § 72 des Geschäftsreglements des Kantonsrates, der die Protokolle der Kommissionen und der Geschäftsleitung für zehn Jahre als vertraulich erklärt) oder wo eine Interessenabwägung dies ergibt, sind solche Informationen vom Zugang ausgenommen.

Das Amtsgeheimnis wird mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips nicht hinfällig, aber es wird stark eingeschränkt. Es gilt nur noch für diejenigen Informationen, die auf Grund einer Interessenabwägung nicht öffentlich gemacht werden können oder die ein Spezialgesetz einer ausdrücklichen Geheimhaltungspflicht oder einer Zugangsbeschränkung (z. B. § 8 Abs. 1 VRG) unterstellt. Neu wird beim Amtsgeheimnis auch darauf abzustellen sein, ob ein überwiegendes privates Interesse einer Offenlegung entgegensteht. Bestimmungen in anderen Gesetzen, die Informationen dem Amtsgeheimnis unterstellen, müssen deshalb entsprechend angepasst werden. Art. 320 StGB, der die Verletzung des Amtsgeheimnisses unter Strafe stellt, wird nach wie vor gelten; es ist aber Sache des kantonalen Rechts zu definieren, was als «Geheimnis» im Sinne von Art. 320 Abs. 1 StGB gilt.

Dem Transparenzprinzip entspricht, dass eine Einschränkung sich nur auf diejenigen Informationen, die geheim zu halten sind, bezieht. Das öffentliche Organ muss die Teile der Information, die der Einschränkung nicht unterliegen, bekannt geben. Dem Zugangsrecht nach § 18 kann entsprochen werden, indem die einer Einschränkung unterliegenden Teile abgedeckt oder abgetrennt werden. Wo dies nicht möglich ist, muss das öffentliche Organ prüfen, ob nicht eine die Geheimhaltungsverpflichtungen erfüllende Auskunft gegeben werden kann. Die Auskunftserteilung besteht in einer mündlichen oder schriftlichen Zusammenfassung der angebehrten Information. Kön-

nen Personendaten nicht abgedeckt oder anonymisiert werden (z. B. weil das Gesuch sich auf Informationen über eine bestimmte Person bezieht oder weil die Abdeckung/Anonymisierung einen unverhältnismässigen Aufwand erfordern würde) und will das öffentliche Organ nach vorgenommener Interessenabwägung Zugang zur Information gewähren, so sind die betroffenen Dritten nach § 24 anzuhören.

Die Bekanntgabe ist erneut zu prüfen, wenn die Einschränkung weggefallen ist. Hat das öffentliche Organ schon bei der Behandlung des Gesuchs Kenntnis davon, dass das Geheimhaltungsinteresse nur ein vorübergehendes ist (z. B. im Fall von § 21 Abs. 2 lit. b, d. h. nur solange, bis der Entscheidungsprozess abgeschlossen ist), so hat es den Zugang aufzuschieben und von sich aus auf das Gesuch zurückzukommen, wenn der Geheimhaltungsgrund weggefallen ist. Die Einschränkungen gelten also nur für den geheim zu haltenden Teil der Informationen und nur so lange, als das überwiegende Interesse an der Geheimhaltung besteht.

Abs. 2 zählt beispielhaft die öffentlichen Interessen auf, die der amtlichen Informationstätigkeit, der Bekanntgabe von Personendaten oder dem Zugang zu Informationen bzw. dem Zugang zu den eigenen Personendaten entgegenstehen können.

Lit. a: Verhandlungspositionen des öffentlichen Organs sind zu schützen, vor allem auch, weil Verträge zunehmend an die Stelle des Verwaltungshandelns durch Verfügung treten. Abgeschlossene Entwürfe, die Grundlage für bereits getroffene Entscheidungen des öffentlichen Organs waren, fallen nicht unter lit. a.

Lit. b: Interne Arbeitspapiere, Anträge, Entwürfe und dergleichen müssen vor der Entscheidungsfindung des öffentlichen Organs nicht bekannt gegeben werden, wenn der Meinungsbildungsprozess dadurch beeinträchtigt würde. Zweck dieser Einschränkung ist die möglichst freie interne Kommunikation bis zum Zeitpunkt des abgeschlossenen Entscheidungsprozesses des öffentlichen Organs. Die Beteiligten sollen sich nicht im Hinblick auf eine Offenlegung vorweg zensieren oder unter Rollenzwang geraten. Nach abgeschlossener Erörterung und Entscheidung bzw. nach Abschluss der Verhandlungen sind die Informationen in der Regel zugänglich. Denn für die Meinungsbildung kann gerade der Entstehungsprozess, den lit. a und b von der Bekanntgabe ausnehmen, von grosser Bedeutung sein. Um das Kollegialitätsprinzip zu schützen, bleiben die Mitberichte der Direktionen auch nach der Beschlussfassung durch den Regierungsrat vom Zugang ausgeschlossen.

Lit. c: Die Bekanntgabe einer Information kann dazu führen, dass Untersuchungs-, Sicherheits- oder Aufsichtsmaßnahmen in ihrer Wirkung gefährdet werden. Zu denken ist hier beispielsweise an das Ein-

satzdispositiv eines Polizeikorps für den so genannten unfriedlichen Ordnungsdienst bei Demonstrationen. Werden solche Informationen allgemein bekannt, ist die Wirksamkeit der dort niedergeschriebenen Massnahmen gefährdet.

Lit. d: Informationen, die einem öffentlichen Organ von einer ausserkantonalen, einer Bundes- oder einer ausländischen Behörde, die dem Öffentlichkeitsprinzip nicht unterliegen, mitgeteilt worden sind, sind grundsätzlich nach dem IDG zugänglich. Ob tatsächlich Zugang zu solchen Informationen gewährt wird, ergibt sich auf Grund einer Interessenabwägung im Einzelfall. Wo das Verhältnis zu einem anderen Kanton, zum Bund oder zum Ausland durch die Bekanntgabe erheblich beeinträchtigt würde, kann der Zugang im öffentlichen Interesse eingeschränkt werden. Handelt es sich um eine als vertraulich klassifizierte Information, muss die mitteilende Behörde ausserdem vorgängig angehört werden (§ 24 Abs. 1).

Lit. e: Die Bekanntgabe einer Information kann dazu führen, dass die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen gefährdet wird. Im Vordergrund stehen hier Instrumente und Massnahmen zur Aufrechterhaltung und Verbesserung der Qualität öffentlicher Aufgabenerfüllung. Zu denken ist beispielsweise an Massnahmen zur Verbesserung der internen Organisation und deren Abläufe oder an die Erhebung von Schulleistungsdaten zur Verbesserung der Unterrichtsqualität. Die Ausnahme kann dann angerufen werden, wenn durch den Zugang zu bestimmten Informationen, die im Zusammenhang mit solchen Massnahmen stehen, deren Ziel nicht mehr erreicht werden könnte.

Abs. 3: Die Bundesverfassung garantiert ausdrücklich den Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV). Dem Schutz der Privatsphäre Dritter muss deshalb im Rahmen des Öffentlichkeitsprinzips eine besondere Bedeutung zukommen. Zur Privatsphäre der juristischen Person gehört das strafrechtlich geschützte Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnis. Ein Sonderfall bildet das Bankgeheimnis; hier handelt es sich um ein gesetzlich verankertes Geschäftsgeheimnis der Bank, das dem Öffentlichkeitsprinzip entgegensteht.

VI. Verfahren auf Zugang zu Informationen

§ 22

Abs. 1: Das Gesuch auf Informationszugang muss in der Regel schriftlich gestellt werden. In der Verordnung zum IDG wird der genauere Inhalt des Gesuchs sowie die Zuständigkeit der öffentlichen Organe zur Behandlung des Gesuchs zu regeln sein. Das Gesuch wird

die angebehrte Information und die gewünschte Art des Zugangs (Einsichtnahme vor Ort oder Kopie) umschreiben müssen. Das öffentliche Organ gewährt Zugang in der gewünschten Art, soweit dies technisch möglich ist und keinen erheblichen zusätzlichen Aufwand erfordert. Auch ein per Fax oder E-Mail übermitteltes Gesuch ist zulässig, da keine eigenhändige Unterschrift verlangt ist. Wenn das Gesuch komplexe, umfangreiche oder mit grossem Nachforschungsaufwand verbundene Informationen betrifft, deren Beschaffung erheblichen Aufwand verursacht, hat das öffentliche Organ die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller darauf aufmerksam zu machen, dass mit erheblichen Kostenfolgen zu rechnen ist (vgl. § 27 Abs. 3).

Abs. 2: Auch wenn grundsätzlich Schriftlichkeit für das Verfahren auf Informationszugang vorgesehen ist, ist es möglich, dass das öffentliche Organ auf eine einfache mündliche Anfrage hin (z. B. am Telefon) die gewünschte Auskunft mündlich erteilen kann. Hier ist vor allem auch an die Medien zu denken, die in der Regel auf eine rasche Behandlung der Gesuche angewiesen sind.

§ 23

Abs. 1: Wer ein Gesuch auf Informationszugang stellt, soll auf andere, gleichwertige Quellen verwiesen werden können, wenn dort dieselben Informationen in entsprechender Qualität und zu denselben Kosten erhältlich sind.

Abs. 2: Dieser Absatz ist Ausdruck des Verhältnismässigkeitsprinzips. Das öffentliche Organ soll nur dann zu unverhältnismässigem Aufwand verpflichtet werden, wenn ein schützwürdiges Interesse am Zugang zur Information nachgewiesen werden kann (so heute auch § 18 Abs. 2 DSG für den Zugang zu den eigenen Personendaten). Ein unverhältnismässiger Aufwand liegt vor, wenn das öffentliche Organ mit seinen ordentlichen personellen Mitteln und seiner Infrastruktur nicht in der Lage ist, das Gesuch innert nützlicher Frist zu erledigen, ohne seine anderen Aufgaben zu vernachlässigen.

§ 24

Sind von einem Informationszugangsgesuch Interessen Dritter betroffen, so obliegt die Entscheidung über die Drittinteressen dem zuständigen öffentlichen Organ im Rahmen der Interessenabwägung. Es kann sich die Interessenabwägung nicht durch die betroffenen Dritten abnehmen lassen. Andererseits verlangt das Gebot des rechtlichen Gehörs einen Einbezug derselben. Kommt das öffentliche Organ zum Schluss, den Zugang ganz oder teilweise zu verweigern, weil es die entgegenstehenden Interessen für überwiegend hält, so sind die Drittinteressen nicht betroffen; in diesem Fall ist ein Einbezug Dritter entbehrlich. Damit beschränkt sich das Anhörungsverfahren auf die Fälle,

in denen das öffentliche Organ Zugang gewähren will und Drittinteressen betroffen sind.

Abs. 1: Dieser Absatz konkretisiert den Anspruch auf rechtliches Gehör derjenigen Personen, deren rechtlich geschützte Interessen durch den Zugang zu Informationen berührt sind. Sind einem öffentlichen Organ Informationen vertraulich mitgeteilt worden, so ist danach zu unterscheiden, wer die Information mitgeteilt hat. Handelt es sich um vertraulich mitgeteilte Informationen von Privaten und will das öffentliche Organ Zugang gewähren, besteht die Gefahr einer Beeinträchtigung der Privatsphäre (§ 21 Abs. 3), denn die Vertraulichkeit wird sich regelmässig auf die Person beziehen, welche die Information mitgeteilt hat, und nicht auf die Information selber. Handelt es sich um Informationen, die ein anderes öffentliches Organ im Rahmen der Amtshilfe als vertraulich mitgeteilt hat, weil sie einer gesetzlichen Geheimhaltungspflicht unterliegen oder weil das Öffentlichkeitsprinzip für diese Informationen aus einem anderen Kanton oder einem anderen Staat nicht gilt, so kann dem Zugang das öffentliche Interesse an der Nichtbeeinträchtigung der Beziehungen zu Kantonen, Bund oder Ausland nach § 21 Abs. 2 lit. d entgegenstehen. Da Informationen, die einem öffentlichen Organ von einem Dritten mitgeteilt worden sind, grundsätzlich auch dem IDG unterstehen, braucht es einen Einbezug der betroffenen Dritten.

Abs. 2: Die Bekanntgabe besonderer Personendaten stellt einen schweren Eingriff in die Privatsphäre der betroffenen Dritten dar. Sie ist deshalb nur zulässig, wenn die betroffenen Dritten in die Bekanntgabe einwilligen. Bei Verweigerung der Zustimmung muss der Informationszugang abgelehnt werden. Das Gleiche muss auch gelten, wenn die Verweigerung der Zustimmung vermutet werden muss oder wenn das Einholen der Zustimmung mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden ist. Das Nähere ist in der Verordnung zum IDG zu regeln.

§ 25

Abs. 1: Entscheide des öffentlichen Organs, mit denen es den Informationszugang verweigert oder diesen nur teilweise zulässt, sind Anordnungen im Sinne des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG, LS 175.2). Verfügungen der Verwaltungsbehörden können angefochten werden; der Rechtsschutz richtet sich nach dem VRG. Verfügungen der kommunalen Behörden können gemäss Gemeindegesetz angefochten werden. Verfügungen des Kantonsrates und der obersten Gerichte sind endgültig. Im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht ergibt sich das Problem, dass der Streitgegenstand von Informationszugangsbegehren im Gerichtsverfahren nicht beiden Parteien gleichermassen zur Kenntnis gebracht werden kann, ohne der Ent-

scheidung vorzugreifen. § 57 Abs. 2 VRG sieht vor, dass die Verwaltungsbehörde zur Wahrung wichtiger öffentlicher oder schutzwürdiger privater Interessen Akten zurückbehalten und stattdessen dem Gericht einen schriftlichen Bericht über deren Inhalt abgeben kann.

Abs. 2: Betrifft ein Gesuch um Informationszugang Personendaten Dritter und will das öffentliche Organ entgegen der ablehnenden Stellungnahme Dritter Zugang gewähren, so hat es den Entscheid den betroffenen Dritten zu eröffnen.

§ 26

Gemäss § 4a VRG haben die Verwaltungsbehörden die bei ihnen eingeleiteten Verfahren beförderlich zu behandeln und für eine Erledigung ohne Verzug zu sorgen. Doch kann der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller nicht zugemutet werden, dass es im Ermessen des öffentlichen Organs liegt, wann es über das Gesuch befindet. § 26 sieht deshalb eine Ordnungsfrist von 30 Tagen vor, mit der Möglichkeit, diese zu verlängern. Das öffentliche Organ muss allerdings die Gründe für die Fristverlängerung angeben.

§ 27

Abs. 1: Für die Bearbeitung von Informationszugangsgesuchen gilt eine grundsätzliche Gebührenpflicht. Bereits die Abklärungen darüber, ob Zugang gewährt werden kann oder nicht (allenfalls unter Anhörung betroffener Dritter), verursacht personellen und administrativen Aufwand. Dem öffentlichen Organ erwachsen mit der Prüfung des Gesuchs Kosten, weshalb es sich rechtfertigt, nicht nur für den Zugang zu Informationen eine Gebühr zu erheben, sondern auch für ablehnende Entscheide. Der Vernehmlassungsentwurf hatte nur letztere Möglichkeit vorgesehen.

Die Gebührenpflicht trägt dem öffentlichen Interesse an einer zweckmässigen und rationellen Verwaltung Rechnung. Andererseits ist die Kostengünstigkeit des Zugangs zu Informationen neben der Einfachheit und der Schnelligkeit des Verfahrens ein Schlüsselement des Öffentlichkeitsprinzips. Gemäss § 13 Abs. 1 VRG bezeichnet der Regierungsrat die kostenpflichtigen Amtshandlungen und die hiefür zu erhebenden Gebühren in einer Verordnung. Entsprechend werden die Verordnung über die Gebühren der Gemeindebehörden (LS 681) und die Gebührenverordnung für die Verwaltungsbehörden (LS 682) durch den Regierungsrat zu ergänzen bzw. anzupassen sein. Andere Gebühren für Dienstleistungen der Verwaltung, die sich auf eine Rechtsgrundlage stützen können, sind durch die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips nicht betroffen.

Abs. 2: Für Begehren, die mit einem geringen Aufwand behandelt werden können, dürfen keine Gebühren erhoben werden. Dies gilt auf jeden Fall, wo auf ein mündliches Zugangsgesuch hin mündlich Auskunft erteilt werden kann, aber auch etwa, wenn nur eine geringe Anzahl Kopien erforderlich sind. Gesuche um Einsicht in die eigenen Personendaten sind schon nach dem geltenden DSGVO unentgeltlich (mit der Einschränkung nach § 18 Abs. 2 DSGVO). Auf die Kostenlosigkeit für Zugangsgesuche von Medien und solche zu wissenschaftlichen Zwecken wurde auf Grund der Vernehmlassungsergebnisse verzichtet. Es wurde von vielen Vernehmlassungsteilnehmenden geltend gemacht, dass gerade solche Gesuche häufig mit einem erheblichen Aufwand verbunden seien. Es kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass die Informationen gewerblich genutzt werden.

Abs. 3: Ist die Bearbeitung des Gesuchs mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden (z. B. weil das begehrte Dokument anonymisiert werden muss oder weil es sehr umfangreich ist), sollen die Gesuchstellenden auf die Kostenfolgen aufmerksam gemacht werden. Im Interesse der Wirtschaftlichkeit kann die Bearbeitung in diesem Fall von einem angemessenen Vorschuss auf die Kosten abhängig gemacht werden.

Abs. 4: Es ist nicht ausgeschlossen, dass das Recht auf Informationszugang auch mit wirtschaftlichen Zielsetzungen wahrgenommen wird. Eine Reihe ausländischer Informationsgesetze hat eine kommerzielle Verwertung von Informationen, die über das Informationszugsrecht erlangt werden, ausdrücklich ausgeschlossen. Abs. 4 geht einen anderen Weg und sieht für Informationen, die sich zur kommerziellen Nutzung eignen, eine Marktpreisregelung vor. Dem voraussetzungslos gewährten Informationszugsrecht würde eine Ausforschung der Motive widersprechen. Solche Motivforschung müsste das öffentliche Organ aber betreiben, wenn es die Nutzung des Informationszugsrechts zu wirtschaftlichen Zwecken verweigern müsste. Auch die nachfolgend notwendige Beobachtung wäre zu aufwendig und liesse sich nicht hinreichend gewährleisten. Mit der gewählten Formulierung der Eignung zur gewerblichen Nutzung wird eine Motivforschung verhindert. Durch die Kostenregelung nach Abs. 4 kann eine mögliche gewerbliche Nutzung von Informationen, die mit staatlichen Mitteln erstellt wurden, ausgeglichen werden. Allerdings ist eine Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn notwendig, um ein entsprechendes Entgelt erheben zu können.

VII. Beauftragte oder Auftraggeber für den Datenschutz

§ 28

Das geltende DSG sieht als Aufsichts- und Beratungsstelle eine unabhängige Datenschutzbeauftragte bzw. einen unabhängigen Datenschutzbeauftragten vor (§§ 21 ff. DSG). Diese Institution wird beibehalten. Bei der Ernennung der oder des Beauftragten für den Datenschutz durch den Regierungsrat ist die administrative Angliederung an eine Direktion oder die Staatskanzlei erforderlich.

§ 29

Die Bestimmung entspricht materiell § 22 des geltenden Datenschutzgesetzes. Sie wurde allerdings auf Grund der Vernehmlassungsergebnisse insoweit angepasst, als sich die Kompetenz des Regierungsrates, die Gemeinden zur Bestellung einer oder eines eigenen Beauftragten zu verpflichten, auf grosse Gemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern beschränkt.

Die §§ 30 ff. gelten analog auch für Beauftragte der Gemeinden und anderer öffentlicher Organe, mit Ausnahme von § 32 Abs. 2.

§ 30

Lit. a bis f: Nach dem geltenden Datenschutzgesetz hat die oder der Datenschutzbeauftragte die folgenden Aufgaben: Kontrolle, Beratung der öffentlichen Organe und Privatpersonen, Vermittlung zwischen betroffenen Personen und öffentlichen Organen, Information (§ 23 Abs. 1 DSG), Berichterstattung an das Wahlorgan (§ 23 Abs. 2 DSG), Beurteilung von Erlassen und Vorhaben, welche den Datenschutz betreffen (§ 11 Abs. 3 Datenschutzverordnung [DSV]), sowie Führung des zentralen Registers der Datensammlungen (§ 16 DSG). Mit Ausnahme der letzten Aufgabe bleiben alle bisherigen Aufgaben erhalten.

Lit. g: Neu kommt die Aufgabe in lit. g hinzu. Bereits heute besteht ein Aus- und Weiterbildungsangebot im Rahmen der Informationsaufgaben. Die besondere Erwähnung unterstreicht die Bedeutung dieser Aufgabe.

§ 31

Materiell entspricht die Bestimmung § 24 des geltenden DSG und § 11 Abs. 2 DSV.

§ 32

Materiell entspricht die Bestimmung § 11 Abs. 3 und 4 der geltenden DSV.

§ 33

Materiell entspricht die Bestimmung § 25 DSG.

§ 34

Die Berichterstattung gehört schon heute zu den Aufgaben der oder des Datenschutzbeauftragten. Die Bestimmung konkretisiert die Art des Berichts: Im Sinne der Wirkungsorientierung der Verwaltung ist auch über die Wirkung des Gesetzes zu berichten.

VIII. Strafbestimmungen

§ 35

Materiell entspricht die Bestimmung § 26 DSG. Allerdings darf auf Grund des revidierten Strafgesetzbuches des Bundes, das am 1. Januar 2007 in Kraft treten soll, Haft als Strafe für Übertretungen nicht mehr vorgesehen werden.

IX. Schluss- und Übergangsbestimmungen

§ 36

Ohne Übergangsfrist würden alle Datensammlungen mit besonderen Personendaten, die sich nicht auf eine formellgesetzliche Grundlage stützen, rechtswidrig. Die Frist zum Erlass der erforderlichen Grundlagen im Gesetz wird auf fünf Jahre angesetzt. Das eidgenössische Datenschutzgesetz hatte in Art. 38 Abs. 3 ebenfalls fünf Jahre vorgesehen, die jedoch nicht eingehalten werden konnten; die Frist musste um zwei Jahre erstreckt werden (Bundesbeschluss vom 26. Juni 1998, AS 1998, 1586). Für die Verhältnisse im Kanton Zürich dürften fünf Jahre aber genügen.

§ 37

Es geht um eine bloss formelle Anpassung. Wo in Kraft stehende Gesetze den Ausdruck «Datenschutzgesetz» oder «Gesetz über den Schutz der Personendaten» benutzen, muss dieser durch den neuen Gesetzestitel «Gesetz über die Information und den Datenschutz» ersetzt werden.

§ 38

Das Datenschutzgesetz muss formell aufgehoben werden.

§ 39

A. Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 (LS 131.1):

§ 38.

§ 38 Abs. 3 des Gemeindegesetzes enthält keine eigentliche Rechtsgrundlage für die Bekanntgabe von Personendaten aus dem Einwohnerregister, sondern verweist auf das DSG. Das DSG wiederum verweist auf spezialgesetzliche Regelungen (mit Ausnahme der Bekanntgabe an Private). Die Neufassung von Abs. 3 und Abs. 5 entspricht den Bekanntgaberegeln von § 15 IDG.

Abs. 4: In der Praxis kommt es häufig vor, dass öffentliche Organe regelmässige Mitteilungen aus der Einwohnerkontrolle erhalten oder ein Direktzugriff auf das Register eingerichtet ist. Oft dient der Informationsbestand der Einwohnerkontrolle auch noch weiteren kommunalen Stellen; die Einwohnerkontrolle hat auf kommunaler Ebene mithin die Funktion einer Drehscheibe und Anlaufstelle zwischen Verwaltung und Bevölkerung. Für regelmässige Meldungen aus der Einwohnerkontrolle und für die Einrichtung von direkten Zugriffen ist eine ausdrückliche Rechtsgrundlage verlangt, welche auf Bundes-, kantonaler oder kommunaler Ebene bestehen kann. Auf kommunaler Ebene sind Inhalt, Umfang und Modalitäten der Bekanntgabe zu regeln, sofern dies nicht durch übergeordnetes Recht vorgegeben ist.

§ 39.

§ 9 DSG wird neu in § 39 des Gemeindegesetzes übernommen, mit den folgenden Anpassungen:

Abs. 1: Der Wortlaut ist an § 20 IDG angepasst. Die in Abs. 1 genannten Personendaten werden durch die Einwohnerkontrolle voraussetzungslos bekannt gegeben. Die betroffenen Personen haben aber die Möglichkeit, diese Daten sperren zu lassen. Gestrichen wurde die Kategorie «Beruf», da diese von den Einwohnerkontrollen nicht zu führen ist.

§ 71.

Es braucht eine Klarstellung, dass das Amtsgeheimnis neu im Rahmen des IDG gilt. Vgl. die Erläuterungen zu § 21 IDG.

B. Kantonsratsgesetz vom 5. April 1981 (LS 171.1):

§ 34 b.

Die Bestimmung kann aufgehoben werden, da es mit dem Inkrafttreten des IDG keine spezialgesetzliche Regelung über die Information des Regierungsrates gegenüber dem Kantonsrat und seinen Mitgliedern mehr braucht. Die Information sowie die Auskunftserteilung und die Gewährung von Akteneinsicht durch die Verwaltung richten sich neu nach dem IDG; die generellen Weisungen des Regierungs-

rates fallen dahin. Auch die Definition des Amtsgeheimnisses richtet sich neu nach dem IDG, deshalb kann auf Abs. 2 verzichtet werden. Abs. 3 wird neu als Abs. 3 von § 34c aufgeführt.

§ 34 c.

Vgl. die Ausführungen zu § 34 b Kantonsratsgesetz.

C. Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 (LS 175.2):

§ 8.

Gemäss § 18 Abs. 1 Satz 2 IDG richtet sich das Recht auf Zugang zu Informationen in erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren nach dem massgeblichen Verfahrensrecht. Diese Einschränkung gilt nur für hängige Verfahren; nach Abschluss des Verfahrens bzw. nach dem Vorliegen einer rechtskräftigen Verfügung richtet sich das Akteneinsichtsrecht nach dem IDG. Dadurch wird das Akteneinsichtsrecht gegenüber dem heute geltenden § 8 VRG erweitert. § 8 VRG regelt heute das Akteneinsichtsrecht nicht nur für hängige Verfahren, sondern gilt auch nach Abschluss oder ausserhalb eines formellen Verfahrens, und zwar sowohl für Verfahrensbeteiligte als auch für Dritte (Alfred Kölz, Jürg Bosshart, Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, § 8 Rz. 61, 64). Der Klarheit halber wird die Erweiterung des Einsichtsrechts in § 8 kenntlich gemacht.

D. Personalgesetz vom 27. September 1998 (LS 177.10):

§ 51.

Es braucht eine Klarstellung, dass das Amtsgeheimnis neu im Rahmen des IDG gilt. Vgl. die Kommentierung von § 21.

E. Gesetz über die Versicherungskasse für das Staatspersonal vom 6. Juni 1993 (LS 177.201):

§ 12.

Da das Amtsgeheimnis unter der Geltung des IDG nicht mehr so umfassend ist wie bisher, braucht es eine Klarstellung, dass die vertrauensärztlichen Gutachten geheim sind. Ausgenommen ist die Einsicht in die in den vertrauensärztlichen Gutachten enthaltenen eigenen Personendaten. Das Recht der Versicherten und ihrer Hinterbliebenen auf Einsichtnahme in die sie betreffenden Akten ist in § 11 des Gesetzes über die Versicherungskasse für das Staatspersonal gewährleistet.

F. Archivgesetz vom 24. September 1995 (LS 432.11):

§ 8.

Abs. 1: Die Anpassung der maximalen Aufbewahrungsfrist von 30 auf 10 Jahre wird notwendig, weil das IDG in § 5 Abs. 2 eine solche einführt.

§ 9.

Die Einfügung einer maximalen Aufbewahrungsfrist von 10 Jahren wird notwendig, weil das IDG in § 5 Abs. 2 eine solche einführt.

§ 10.

Auf Informationen, die sich im Archiv befinden, findet das Archivgesetz Anwendung. Das Archivgesetz muss entsprechend mit einer Regelung ergänzt werden, die den Informationszugang sicherstellt. Sind Informationen einmal öffentlich erklärt worden, so bleiben sie es für immer.

Die in den §§ 10 und 11 des Archivgesetzes enthaltenen Schutzfristen müssen unter der Geltung des IDG aufgehoben werden. Einzig für die in den Archiven befindlichen Personendaten Verstorbener soll weiterhin eine Schutzfrist gelten.

§ 18.

Es handelt sich um eine Anpassung an die neue Nummerierung.

G. Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr vom 29. September 1975 (LS 740.1):

§ 14.

Im Bereich des öffentlichen Verkehrs wird der Zürcher Verkehrsverbund ZVV durch den Verkehrsrat geführt (§ 13 Abs. 2 PVG). Die Sitzungen des Verkehrsrats müssen dem Sitzungsgeheimnis unterstehen, damit dieser Führungsfunktion wahrnehmen kann.

E. Finanzielle Auswirkungen

Eine Beurteilung, welche Kosten mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips verbunden sind, ist schwierig. Der Bundesrat weist in der Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung darauf hin, dass der finanzielle Aufwand zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips nicht überschätzt werden darf und dass die Kosten in einem angemessenen Verhältnis zum Gewinn stehen (BBl 2003 II 1975). Dies darf sicher auch für den Kanton Zürich gelten. Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips wird Kosten nach sich ziehen. Längerfristig aber werden sich dank der offenen Informationspolitik auch

Einsparungen ergeben. Bei der Beurteilung der Kostenfolgen ist im Einzelnen Folgendes zu beachten:

- Kosten entstehen einerseits durch die Bearbeitung der Zugangsgesuche (Personal-, Verwaltungsaufwand), andererseits durch die notwendigen Investitionen, um den Zugang zur Information zu gewährleisten. Finanzielle Mehrbelastungen werden sich durch notwendige Anpassungen bei Organisation und Infrastruktur, Schulung der öffentlichen Organe, elektronische Aufbereitung von Informationen usw. ergeben. Bei den sich direkt aus der Bearbeitung der Gesuche ergebenden Kosten sind die Einnahmen durch die vorgesehene Gebührenpflicht zu berücksichtigen. Die Kosten werden abhängig sein von der Anzahl der eingehenden Informationszugangsgesuche. Die Erfahrungen aus den Kantonen Bern und Solothurn zeigen allerdings, dass der befürchtete Ansturm von Einsichtsbegehren ausgeblieben ist.
- Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips wird längerfristig auch zu Kosteneinsparungen führen. Es sind z. B. ein Rückgang von Einsprachen und Beschwerden, aber auch des sonstigen Informationsaufwandes zu erwarten. Rationalisierungseffekte dank verbesserter Dokumentenführung werden ebenfalls zu Aufwandsminderungen führen. Zu nennen sind auch positive Auswirkungen wie verbesserte Kommunikation, erhöhtes Vertrauen in den Staat und verbesserte Akzeptanz und Wirksamkeit von staatlichen Massnahmen, ohne dass sich diese Faktoren genau quantifizieren lassen.
- Die Kostenfolgen sind zu einem gewissen Teil durch die öffentlichen Organe selber beeinflussbar. Eine umfassende Überprüfung und Anpassung der Strukturen, Abläufe und der Informationspolitik von Beginn weg wird sich auszahlen.

F. Abschreibung parlamentarischer Vorstösse

Am 25. Januar 1999 hat der Kantonsrat dem Regierungsrat folgende von Kantonsrätin Ingrid Schmid, Zürich, sowie den Kantonsräten Dr. Rudolf Aeschbacher, Zürich, und Stephan Schwitter, Horgen, am 21. September 1998 eingereichte Motion zu Berichterstattung und Antragstellung überwiesen (KR-Nr. 328/1998):

Der Regierungsrat wird gebeten, für die kantonale Verwaltung so bald 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.

Die Motion wird mit der Gesetzesvorlage erfüllt und kann daher als erledigt abgeschrieben werden.

G. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der Gesetzesvorlage zuzustimmen und gleichzeitig die Motion KR-Nr. 328/1998 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:
Fierz

Der Staatsschreiber:
Husi