

**2022/228 0.11.01      Allgemeines**  
**Verabschiedung Vernehmlassung zur Totalrevision des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG)**

### **Beschluss Stadtrat**

1. Die Vernehmlassungsantwort zur Totalrevision des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG) wird genehmigt.
2. Öffentlichkeit des Beschlusses:
  - Der Beschluss ist per sofort öffentlich.
3. Mitteilung durch Sekretariat an:
  - Direktion der Justiz und des Innern (eva.vontobel@ji.zh.ch)
  - Parlamentsdienste (zuhanden Parlament)

### **Ausgangslage**

In den Jahren 2013-2017 wurden zentrale Wirkungsbereiche des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG) mittels vier Forschungsprojekten evaluiert. Die Evaluation legte insgesamt 17 Empfehlungen für eine Optimierung des IDG und dessen Umsetzung fest, wobei ein Teil dieser Forderungen bereits mit der Revision des IDG-vom 25. November 2019 (Vorlage 5471) erfüllt wurde. Im Rahmen der Beratung dieser Vorlage stellte die Subkommission der Geschäftsleitung / Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates verschiedene Anträge, die angesichts der Dringlichkeit der Vorlage 2019 nicht näher geprüft wurden. Zusätzlich gingen im Kantonsrat verschiedene Vorstösse ein, die auf das Öffentlichkeitsprinzip oder den Datenschutz zielten. Schliesslich beschloss der Regierungsrat mit der «Strategie Digitale Verwaltung» vom 25. April 2018 (RRB Nr. 390/2018) Vorgaben zur Verwendung von Daten durch die Verwaltung mit dem Ziel, Behördendaten als strategische Ressource zu verstehen und zu nutzen. Daraus ergibt sich ein Anpassungsbedarf der sich auf eine Vielzahl von Bestimmungen erstreckt und damit die Anforderungen an eine Totalrevision erfüllt.

Mit Beschluss Nr. 203/2022 vom 4. März 2020 verabschiedete der Regierungsrat das Konzept zur Totalrevision des IDG. Seither erarbeitete eine Arbeitsgruppe bestehend aus Fachpersonen aus Datenschutz und Öffentlichkeitsprinzip unter der Leitung der Direktion der Justiz und des Innern einen Vorentwurf. Nach der Beratung durch den breit abgestützten Steuerungsausschuss erfolgten anschliessend nochmals Anpassungen durch die Arbeitsgruppe.

### **Gesetzesrevision**

#### *1. Anpassung der Gliederung*

Die Gliederung des IDG entspricht nicht mehr den Anforderungen, die im Kanton Zürich an Gesetze gestellt werden. Verschiedene Abschnitte umfassen zudem lediglich eine Bestimmung, was der Übersichtlichkeit nicht dienlich ist. Diese primär formalen Mängel sollen behoben werden. Am Grundkonzept des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007, wonach das Öffentlichkeitsprinzip und der Datenschutz in einem Erlass normiert werden, soll aber nichts geändert

werden. Denn das Öffentlichkeitsprinzip und der Datenschutz überschneiden sich in verschiedenen Bereichen – beide betreffen die Frage des Zugangs oder Nichtzugangs zu Informationen. Die Regelung beider Materien in einem Erlass ist deshalb nach wie vor sinnvoll. Allerdings soll das Öffentlichkeitsprinzip künftig in einem eigenen Abschnitt geregelt und dadurch seine Bedeutung hervorgehoben und gestärkt werden. Die Gemeinsamkeiten von Öffentlichkeitsprinzip und Datenschutz werden durch einen neuen allgemeinen Abschnitt betont, während die Regelung der Einzelheiten zu Öffentlichkeitsprinzip und Datenschutz in verschiedenen Abschnitten es erlauben, die Besonderheiten unterschiedlich zu regeln. Dies trägt auch dem Umstand Rechnung, dass durchaus ein Spannungsverhältnis zwischen dem Interesse an Zugang zu Informationen und dem Interesse der Einzelnen auf Achtung ihrer Privatsphäre besteht. Zudem können als Folge der Anforderungen der EU-Richtlinie zum Datenschutz die Gerichte nicht mehr allgemein von der Geltung des Datenschutzrechts ausgenommen werden, wohl aber von den Normen, die das Öffentlichkeitsprinzip umsetzen. Mit der Änderung des IDG vom 25. November 2019 wurde die generelle Ausnahmebestimmung betreffend Anwendungsbereich aufgehoben und durch punktuelle Ausnahme ersetzt. Diese neue Regelung ist unübersichtlich. Die vorgeschlagene neue Gliederung ermöglicht es, Ausnahmen von einzelnen Anwendungsbereichen festzulegen. Zudem sollen die Aufgaben der oder des Beauftragten für den Datenschutz und der oder des Beauftragten für das Öffentlichkeitsprinzip in einem gemeinsamen Abschnitt geregelt werden. Dabei werden die Aufgaben klarer von den organisatorischen Bestimmungen getrennt. Dies ermöglicht insbesondere eine einfachere Regelung der Ausnahmen von der Aufsicht durch die oder den Beauftragten für den Datenschutz.

## *2. Stärkung des Öffentlichkeitsprinzips*

Mit der kantonsrätlichen Motion "Das Öffentlichkeitsprinzip stärken" wurde die Schaffung von Bestimmungen zu einer oder einem Öffentlichkeitsbeauftragten. Der Regierungsrat hat sich in seiner Stellungnahme zu dieser Motion dafür ausgesprochen, die Motion abzulehnen, die entsprechenden Forderungen aber im Rahmen der laufenden Revision des IDG umzusetzen (RRB Nr. 257/2019). Am 28. März 2022 hat der Kantonsrat die Motion dem Regierungsrat überwiesen. Der Entwurf enthält Bestimmungen zur Einführung eines Organs zur Überwachung des Öffentlichkeitsprinzips und erfüllt damit die Motion (Beauftragte oder Beauftragter für das Öffentlichkeitsprinzip; vgl. 4. Abschnitt, insbesondere §§ 38 und 45 f.).

## *3. Anpassungen einzelner Gesetzesbestimmungen*

In verschiedenen Bereichen werden neue bzw. geänderte Bestimmungen vorgeschlagen:

- Der Anspruch auf Informationszugang wird neu gegliedert und verdeutlicht (§§ 15 ff.).
- Die Verordnungskompetenz des Regierungsrats gemäss § 5 Abs. 4 IDG (Informationsverwaltung) soll auf die Gemeinden ausgedehnt werden, wobei diese die Möglichkeit haben sollen, eigene Bestimmungen zu erlassen (§ 6 Abs. 2).
- Im Zusammenhang mit dem Informationszugang wird eine neue Ausgestaltung der Kosten- bzw. Gebührenregelung vorgeschlagen (§ 20). In den Begriffsbestimmungen wird eine Definition zu den offenen Behördendaten ("open government data", OGD) vorgeschlagen (§ 4 Abs. 5).
- Vorgeschlagen wird die Einführung einer Pilotklausel analog zur Regelung im Bundesgesetz über den Datenschutz (§ 25).
- Der bisherige § 8 Abs. 2 IDG wird angepasst und es soll für die Bearbeitung besonderer Personendaten ausreichen, wenn das Gesetz die Aufgabe, zu deren Erfüllung die Bearbeitung der besonderen Personendaten notwendig ist, hinreichend bestimmt umschreibt (§ 22 Abs. 2 lit. b).

- Gemäss Entwurf soll § 16 Abs. 2 IDG in dem Sinne angepasst werden, dass eine Mitteilung von nicht besonderen Personendaten an andere Amtsstellen – sofern die notwendigen Voraussetzungen erfüllt sind – nicht mehr nur im Einzelfall erfolgen kann.
- Zudem wird eine Norm zur Schaffung eines gemeinsamen Datenkatalogs vorgeschlagen. Der Datenkatalog soll das Halten und den Austausch von Daten auch im Hinblick auf die Digitalisierung vereinfachen soll (Data-Governance). Diese Regelung hat allerdings einen starken organisationsrechtlichen Bezug, weshalb – auch in Berücksichtigung der Gemeindeautonomie – auf eine Regelung für alle öffentlichen Organe verzichtet wird.

Das Konzept enthielt zudem verschiedene Aufträge zur Prüfung bestehender Bestimmungen auf Anpassungsbedarf. Auch waren verschiedene Bereiche aufgeführt, in denen der Bedarf nach Erläss zusätzlicher Bestimmungen geprüft werden sollte.

- Gefordert wurde unter Bezug auf die Evaluation die Klärung der Bedeutung der Verzeichnisse über die Informationsbestände mit Personendaten (§ 14 Abs. 4 IDG). Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass die Kritik an dieser Aufgabe v.a. von verwaltungsinternen Stellen geäussert wurde, welche diese Aufgabe als nicht allzu wichtig erachten. Die Evaluation empfahl zwar gestützt auf das Vollzugsdefizit, den Nutzen der Verzeichnisse gemäss § 14 Abs. 4 IDG näher zu analysieren und eine Streichung des Paragraphen oder Massnahmen zu einer verstärkten Umsetzung in Betracht zu ziehen. Allerdings ist auch klar, dass eine Beauftragte oder ein Beauftragter für das Öffentlichkeitsprinzip zu einer Verbesserung der Situation beitragen könne. Diese oder dieser kann die öffentlichen Organe in dieser Frage sensibilisieren und auf eine taugliche Führung der Verzeichnisse hinwirken. Für die kantonale Verwaltung ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass diese künftig einen Datenkatalog führen soll. Dieser wird die Anforderungen an die Verzeichnisse erfüllen. Angesichts dieser Umstände kann § 14 Abs. 4 IDG inhaltlich unverändert übernommen werden (§ 11 Abs. 2).
- Geprüft werden sollte die Schaffung von Regeln zur Videoüberwachung. Es handelt sich bei Überwachung mittels optisch-elektronischen Anlagen um eine Bearbeitung von Personendaten (allenfalls von besonderen Personendaten), die sich nicht grundsätzlich von anderen Bearbeitungsarten unterscheidet. Damit besteht aber auch keine Notwendigkeit für eine besondere gesetzliche Grundlage für diesen Bereich. Vielmehr kommen die üblichen Grundsätze zur Anwendung. Das bedeutet, dass die Überwachung nur zur Erfüllung einer Aufgabe, die auf einer Rechtsgrundlage (Gesetz oder Verordnung) beruht, zulässig ist. Werden ausnahmsweise besondere Personendaten bearbeitet – dies kann etwa der Fall sein, wenn mit den gespeicherten Daten Persönlichkeitsprofile erstellt werden können – ist eine formell-gesetzliche Grundlage notwendig. Letztlich ist der Einsatz von optisch-elektronischen Anlagen aber immer eine Frage der Verhältnismässigkeit, die im Einzelfall zu entscheiden ist. Die Notwendigkeit zum Erlass eines Reglements ergibt sich jedoch bereits aus der Transparenzbestimmung im IDG. Der Einbezug der oder des Beauftragten für den Datenschutz ist sodann im Rahmen der Datenschutz-Folgenabschätzung zu prüfen.
- Das Verhältnis zu Spezialgesetzen und insbesondere ist die Frage zu prüfen, ob im IDG klargestellt werden soll, dass spezialgesetzliche Regelungen vorgehen. Das IDG hat die Funktion eines Querschnittsgesetzes und regelt den Umgang mit Informationen mittels einheitlicher Grundsätze und allgemeiner Prinzipien. Das IDG gilt immer dann nicht, wenn der Gesetzgeber beim Erlass spezialgesetzlicher Regelungen von Prinzipien, Grundsätzen oder Ansprüchen des IDG in einer Weise abweicht, dass diesen (materiell) keine eigenständige Bedeutung mehr zukommen soll. Dazu ist festzuhalten, dass der Gesetzgeber vom IDG abweichen kann, sofern und soweit dadurch nicht in unzulässiger Weise in Grundrechte eingegriffen wird. Die Beurteilung muss al-

so bei der konkreten Anwendung der Spezialgesetze erfolgen und kann nicht durch eine generelle Norm geregelt werden. Völlig ausgeschlossen wird die Anwendung des IDG jedoch für die Verfahren vor Gerichten. Die bestehende Bestimmung in § 2 b Abs. 1 IDG wird deshalb ins neue Recht überführt (§ 3 Abs. 1). § 2 b Abs. 2 IDG wird nicht übernommen. Dieser Absatz besagt nichts Anderes, als was nach der allgemein gültigen Regel des Vorrangs des "lex specialis" ohnehin gilt. Zusätzlich ins Gesetz aufgenommen wird jedoch der Ausschluss der Geltung des Öffentlichkeitsprinzips für die Gerichte (§ 3 Abs. 2).

### **Stellungnahme zur Gesetzesrevision**

#### Gegenstand und Zweck (§ 1 Abs. 2 lit. b)

Der Begriff der offenen Behördendaten ist unklar. Es wird daher angeregt, den offenen Rechtsbegriff zu präzisieren.

#### *Nachvollziehbarkeit und Verantwortlichkeit (§ 6)*

Die Verordnungskompetenz zuhanden der Gemeinden und Städten in ihrem Zuständigkeitsbereich wird sehr begrüsst.

#### *Allgemeine Informationen (§ 11)*

Es geht nicht hervor, wo der Mehrwert der Verzeichnisse über die Informationsbestände ist. Es werden keine weitergehenden Daten bearbeitet, als die öffentlichen Organe für die Aufgabenerfüllung benötigen. Die Führung eines separaten Verzeichnisses und dieses laufend zu aktualisieren, wird als aufwändig erachtet. Für die Bevölkerung ist viel wichtiger, dass die Gesuche auf Informationszugang im Einzelfall behandelt werden. Auf die Bestimmung ist deshalb zu verzichten.

#### *Offene Behördendaten (§ 13 Abs. 3)*

Es geht nicht klar hervor, welche Daten damit gemeint sind. Eine Präzisierung in den Erläuterungen ist deshalb wünschenswert.

#### *Ausnahmen vom Informationszugang (§ 16 lit. a)*

Die Dokumente und Anträge sämtlicher Personen, welche an den Sitzungen mitwirken, sind auszunehmen, da diese Schriftstücke genauso vertraulich sind wie diejenigen der Mitglieder der Behörden (z.B. Gemeinde-/Stadtschreiber). Das Wort "Mitglieder" ist daher ersatzlos zu streichen.

#### *Kosten (§ 20 Abs. 1 IDG)*

Es ist zu begrüßen, dass der Zugang zu Informationen im Grundsatz kostenlos ist. Zu prüfen ist jedoch der Umgang mit querulatorischen Gesuchen im Sinne einer Ausnahmeregelung. In einem solchen Fall sollen im Einzelnen Kosten verrechnet werden können.

#### *Vermeidung des Personenbezugs (§ 26)*

Die Formulierung scheint unpräzise. Es ist sich der vom VZGV vorgeschlagenen Formulierung zu folgen:

"Das öffentliche Organ gestaltet Datenbearbeitungssysteme und -programme so, dass nur die Personendaten anfallen, die zur Aufgabenerfüllung notwendig sind."

#### *4. Abschnitt: Beauftragte oder Auftraggeber für das Öffentlichkeitsprinzip und den Datenschutz*

Es wird begrüßt, dass eine Stelle für das Öffentlichkeitsprinzip geschaffen wird, da die Wichtigkeit des Themas immer mehr zunimmt. Wichtig erscheint, wie auch vom VZGV in der Vernehmlassung erwähnt, dass das Wahlprozedere, das Wahlorgan und die Wahlvoraussetzungen etc. analog der Beauftragten bzw. dem Auftraggeber für den Datenschutz festgelegt wird.

#### **Erwägungen**

Der Stadtrat begrüßt die Totalrevision des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG) sehr. Es werden Themenbereiche aufgenommen, welche bislang nicht oder nicht klar geregelt waren (z.B. Open data government). Zudem wird den Digitalisierungsbestrebungen der öffentlichen Organe angemessen Rechnung getragen. Er ist froh, dass im Nachhinein auch den Gemeinden sowie Städten noch die Möglichkeit zur Vernehmlassung eingeräumt wurde und bittet Sie, unsere Bemerkungen und Anregungen aufzunehmen und im Rahmen der weiteren Bearbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Für richtigen Protokollauszug:



**Stadtrat Wetzikon**

Martina Buri, Stadtschreiberin