

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Erlass einer Verordnung über die Bearbeitung besonderer Personendaten

Antrag:

Es wird eine Verordnung über die Bearbeitung besonderer Personendaten gemäss Anhang erlassen.

Weisung:

1. Ausgangslage

Das im Jahr 2008 in Kraft getretene Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG) sieht vor, dass ein öffentliches Organ besondere Personendaten nur bearbeiten darf, wenn dafür eine "hinreichend bestimmte Regelung in einem formellen Gesetz" vorhanden ist (§ 8 Abs. 2 IDG). Als Gesetze im verlangten formellen Sinn kommen in Betracht: Verfassung und Gesetze von Bund und Kanton Zürich sowie auf Stadtebene die Gemeindeordnung (GO) und vom Grossen Gemeinderat erlassene Rechtsverordnungen (§ 28 Abs. 1 Ziff. 6 GO).

Besondere Personendaten sind gemäss § 3 IDG «Informationen, bei denen wegen ihrer Bedeutung, der Art ihrer Bearbeitung oder der Möglichkeit ihrer Verknüpfung mit anderen Informationen die besondere Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung besteht». Insbesondere zählen dazu personenbezogene «Informationen über

1. die religiösen, weltanschaulichen, politischen oder gewerkschaftlichen Ansichten und Tätigkeiten,
2. die Gesundheit, die Intimsphäre, die Rassenzugehörigkeit oder die ethnische Herkunft,
3. Massnahmen der sozialen Hilfe,
4. administrative oder strafrechtliche Verfolgungen oder Sanktionen».

Wo solche besondere Personendaten bislang ohne formelle Gesetzesgrundlage bearbeitet werden, darf dies nach § 41 IDG nur noch bis fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes geschehen. Bis zum Ablauf dieser Frist im September 2013 sind darum entweder die fehlenden Gesetzesgrundlagen neu zu schaffen, oder die Bearbeitung der betreffenden besonderen Personendaten ist einzustellen.

Sonstige (d.h. nicht besondere) Personendaten dürfen öffentliche Organe hingegen gemäss § 8 Abs. 1 IDG weiterhin bearbeiten, «soweit dies zur Erfüllung (ihrer) gesetzlich umschriebenen Aufgaben geeignet und erforderlich ist». In all diesen Fällen ist für die Datenbearbeitung keine genauere formell gesetzliche Grundlage erforderlich.

2. Abklärungen in den Departementen

Basierend auf den erwähnten Vorgaben des IDG hat die Stadt Winterthur - wie alle anderen öffentlichen Organe des Kantons - abzuklären, ob und gegebenenfalls welche Rechtsgrundlagen für die Bearbeitung von besonderen Personendaten noch geschaffen werden müssen. Die vom Stadtrat im Jahr 2008 eingesetzte, überdepartementale Arbeitsgruppe IDG führte zu diesem Zweck eine Umfrage bei sämtlichen Departementen durch. In einem ersten Schritt wurden die Departemente ersucht, sämtliche Informationsbestände¹ daraufhin zu überprüfen, wo besondere Personendaten bearbeitet werden und welche gesetzlichen Grundlagen dafür vorhanden sind bzw. wo solche noch fehlen. Die detaillierten Rückmeldungen der Departemente wurden unter Einbezug des städtischen Datenschutzbeauftragten in der Arbeitsgruppe IDG besprochen und bereinigt.

3. Schaffung einer genügenden städtischen Rechtsgrundlage

Die Arbeitsgruppe IDG konnte erfreulicherweise feststellen, dass die bestehenden Rechtsgrundlagen für die Bearbeitung von besonderen Personendaten nur in wenigen Bereichen nicht den Anforderungen entsprachen. Aus der im Anhang ersichtlichen Rechtsverordnung geht hervor, dass solche Rechtsgrundlagen hauptsächlich für einige Informationsbestände im Departement Soziales noch zu schaffen sind. Konkret betroffen sind die Bearbeitungen im Zusammenhang mit Gesuchen an städtische Fonds, die Pikettentschädigungen für Hebammen, die Klientendossiers der gesetzlichen Mandate des Gesetzlichen Betreuungsdienstes sowie die Dossiers der privaten Mandatsträgerinnen und -träger der Fachstelle Private Mandate der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB). Daneben soll auch im Einbürgerungsbereich eine genügende Rechtsgrundlage für die Bearbeitung von besonderen Personendaten geschaffen werden. Da es bis zum Erlass eines kantonalen Einbürgerungsgesetzes noch einige Jahre dauern dürfte, sind die erforderlichen Rechtsgrundlagen für die Beschaffung von Unterlagen zur Überprüfung der wirtschaftlichen Erhaltungsfähigkeit (gem. Art. 20 Abs. 3 lit. b. Kantonsverfassung) vorläufig auf kommunaler Ebene zu erlassen.

Die Anforderungen an die Normdichte der zu schaffenden Rechtsgrundlagen sind relativ hoch. Die vom IDG geforderte «hinreichend bestimmte Regelung» (§ 8 Abs. 2 IDG) muss gemäss einschlägigem Gesetzeskommentar (B. Baeriswyl in: Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich (IDG), Schulthess 2012, S. 56, N 14 zu § 8) die folgenden Elemente enthalten:

- die Bestimmung des verantwortlichen Organs;
- das Ziel oder den Zweck der Datenaufbereitung;
- die Kategorien der bearbeiteten Daten;
- die Art und Weise der Datenerhebung.

Diesen spezifischen Anforderungen wird mit einer detaillierten Regelung in der angehängten Verordnung Rechnung getragen. Für jeden Informationsbestand (s. Anhang, Art. 2 lit. a. bis e.) werden in einer Aufzählung (Ziff. 1 bis 4) zu jedem der oben aufgelisteten Punkte die erforderlichen Angaben aufgeführt.

¹ Über die vorhandenen Informationsbestände ist gemäss § 14 Abs. 4 IDG ein Verzeichnis zu führen und öffentlich zugänglich zu machen; vgl. www.kommunikation.winterthur.ch/oeffentlichkeitsprinzip

4. Weiterer Regelungsbedarf auf Kantonsebene

Weiterer Regelungsbedarf besteht nach den Erkenntnissen der städtischen Arbeitsgruppe IDG in gewissen Bereichen des Pflege- und des Sozialhilferechts. Die strengen Anforderungen an eine «hinreichend bestimmte» gesetzliche Regelung werden dort noch nicht überall erfüllt. Der Stadtrat ist aber der Ansicht, dass der Handlungsbedarf bei Aufgaben, für deren Normierung hauptsächlich der Bund oder der Kanton zuständig sind und wo die Gemeinden lediglich übergeordnetes Recht ausführen, in erster Linie beim Kanton liegt. Mit Schreiben vom 14. August 2013 hat er den Regierungsrat des Kantons Zürich deshalb ersucht, für die genannten Aufgabenbereiche die nötigen gesetzlichen Grundlagen auf Kantonsebene zu schaffen und so (auch) hinsichtlich der Bearbeitung von besonderen Personendaten einheitliche Vollzugsbedingungen für alle Zürcher Gemeinden vorzugeben.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Stadtpräsidenten übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder

Anhang:

- Verordnung über die Bearbeitung besonderer Personendaten

Verordnung über die Bearbeitung besonderer Personendaten

Gestützt auf § 41 in Verbindung mit § 8 Abs. 2 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG) sowie § 28 Abs. 1 Ziff. 6 der Gemeindeordnung vom 26. November 1989 beschliesst der Grosse Gemeinderat:

Art. 1

Die Organisationseinheiten der Stadtverwaltung dürfen Personendaten einschliesslich besonderer Personendaten im Sinn von § 3 IDG bearbeiten oder bearbeiten lassen, sofern und soweit dies zur Durchführung der ihnen durch ein Gesetz zugewiesenen Aufgaben erforderlich ist. Gesetzliche Spezialbestimmungen über die Bearbeitung von Personendaten bleiben vorbehalten.

Art. 2

Für die Bearbeitung von besonderen Personendaten in den nachfolgend aufgelisteten Informationsbeständen werden je das hauptsächlich verantwortliche Organ, der Zweck der Datenerhebung, die zulässigen Datenkategorien sowie die Art und Weise der Datenbearbeitung festgelegt und wie folgt vorgeschrieben:

a. **Einbürgerungsunterlagen**

1. Verantwortliches Organ: Stadtkanzlei Winterthur
2. Zweck der Datenerhebung: Überprüfung der Einbürgerungsvoraussetzung der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit
3. Datenkategorien: Informationen und Dokumente über Einkommen oder Vermögen der gesuchstellenden Personen, Betreibungsregistrauszüge, Informationen über Steuerausstände und Fürsorgeleistungen
4. Art und Weise der Datenbearbeitung: Beschaffung der Unterlagen bei den gesuchstellenden Personen oder bei anderen städtischen Stellen

b. **Gesuche an städtische Fonds im Zuständigkeitsbereich des Departements Soziales (DSO)**

1. Verantwortliches Organ: Departementssekretariat DSO
2. Zweck der Datenerhebung: Prüfung von Beitragsgesuchen
3. Datenkategorien: Informationen zur persönlichen/gesundheitlichen Situation und Dokumente über Einkommen oder Vermögen der gesuchstellenden Personen (Budget, Bankauszüge), Rechnungen Dritter
4. Art und Weise der Datenbearbeitung: Beschaffung der Unterlagen bei den gesuchstellenden Personen und Organisationen oder bei anderen städtischen Stellen

c. **Beiträge im Gesundheits- und Altersbereich (Pikettentschädigung Hebammen)**

1. Verantwortliches Organ: Departementssekretariat DSO
2. Zweck der Datenerhebung: Überprüfung der an die Stadt gestellten Rechnungen, Verhinderung mehrfacher Verrechnung
3. Datenkategorien: Rechnungen, Angaben zu den Kundinnen der Hebammen
4. Art und Weise der Datenbearbeitung: Beschaffung der Unterlagen, Überprüfung der Angaben, Ablage der Rechnungen

- d. **Klientendossiers gesetzliche Mandate** (Gesetzlicher Betreuungsdienst)
 - 1. Verantwortliches Organ: Gesetzlicher Betreuungsdienst (GBD)
 - 2. Zweck der Datenerhebung: Dokumentation zur Führung von Beistandschaften (Mandate nach ZGB und SHG)
 - 3. Datenkategorien: Dokumente mit persönlichen, finanziellen oder behördlichen Daten über die zu betreuende Person (Gesundheitsdaten, Bankbelege, Verträge, Beschlüsse, Urkunden etc.)
 - 4. Art und Weise der Datenbearbeitung: Berichte verfassen (inkl. Rechenschaftsbericht für auftragserteilende Behörde [KESB] sowie freiwillig mit Beratungsvertrag für SHG-Fälle), Auskünfte einholen, Verhandlungen mit Vertragspartnern oder Behörden führen, Datenaustausch mit verschiedenen Stellen etc. Bearbeitung, Weiterleitung und Pflege des gesamten Datenmaterials der zu betreuenden Person.
- e. **Dossiers der privaten Mandatsträgerinnen und -träger** (Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde / KESB)
 - 1. Verantwortliches Organ: Fachstelle für Private Mandate
 - 2. Zweck der Datenerhebung: Dokumentation zur Bewirtschaftung und Kontrolle der Daten über die privaten Mandatsführer/innen. Ziel: Angepasster Einsatz des/der privaten Mandatsträgers/in
 - 3. Datenkategorie: Personaldossiers
 - 4. Art und Weise der Datenbearbeitung: Verwalten und Bearbeiten (Aktualisierung) der Daten

Art. 3

Diese Verordnung tritt unmittelbar mit Rechtskraft des Erlassbeschlusses in Kraft.

Winterthur, 2013

Im Namen des Grossen Gemeinderates

Die Präsidentin:

Der Ratsschreiber:

Christa Benz-Meier

Marc Bernhard