

An das Stadtparlament

Winterthur

Einführung einer zentralen Digitalisierungslösung für den physischen Posteingang: Neuerlass einer Verordnung über die zentrale interne Briefpostzustellung

Referendum: *fakultativ*

Ausgabenbremse: *nein*

Finanzierung: *gebührenfinanziert und steuerfinanziert*

Antrag:

1. Es wird eine Verordnung über die zentrale interne Briefpostzustellung gemäss Beilage 1 erlassen.
2. Der Stadtrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

Weisung:

1. Ausgangslage

Die Stadtverwaltung Winterthur treibt derzeit die Digitalisierung ihrer Verwaltungsprozesse voran. Mit der Modernisierung verschiedener zentraler Informatiksysteme (z. B. ERP) wird das Potential für wichtige Digitalisierungsschritte geschaffen. Dennoch werden in Verwaltungsprozessen heute und auch in den kommenden Jahren noch häufig physische Sendungen von Dritten an die Stadt verarbeitet. Damit die Prozesse verwaltungsintern digital abgewickelt werden können, müssen diese physisch eingehenden Dokumente digitalisiert werden. Dieser Arbeitsschritt soll künftig zentral und damit effizient erfolgen. Im Rahmen des Projektes «Digitalisierung Posteingang» werden derzeit die Grundlagen dafür geschaffen. Die finanziellen Mittel dafür bewilligte das Stadtparlament mit Beschluss vom 24. Juni 2024 (Parl.-Nr. 2024.37).

Gemeinwesen, die bereits zentrale Post-Digitalisierungslösungen eingeführt haben, sind zur Erkenntnis gelangt, dass die digitale Verarbeitung der Eingangspost Teil der Bedarfsverwaltung im Rahmen der (spezial)gesetzlichen Aufgaben des Gemeinwesens darstellt und deshalb keiner expliziten formell-gesetzlichen Grundlage bedarf. Neuere juristische Auseinandersetzungen zur Thematik kommen aus Gründen des Datenschutzrechts, des Organisationsrechts

und des Amtsgeheimnisses zu einem anderen Schluss, sofern die digitale Postverarbeitung für die gesamte Verwaltung durch eine zentrale Stelle vorgenommen werden soll¹:

Datenschutzrecht

Das Öffnen und korrekte interne Zustellen von physischer Post stellt eine Form der Datenbearbeitung dar. § 8 Abs. 2 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz des Kantons Zürich (IDG) verlangt, dass sich die Bearbeitung besonderer Personendaten² auf eine hinreichend bestimmte Regelung in einem formellen Gesetz stützen muss. Physische Briefpost, die an die Stadtverwaltung gerichtet wird, enthält regelmässig besondere Personendaten. Solange die Briefpost von einzelnen Ämtern geöffnet wird, stützt sich diese Tätigkeit auf die jeweiligen spezialgesetzlichen Grundlagen dieser Ämter (beispielsweise stützt sich die Postöffnung durch die Sozialen Dienste im Rahmen der Sozialhilfe auf das Sozialhilfegesetz). Findet die Postöffnung jedoch zentral durch eine Verwaltungseinheit für die gesamte Stadtverwaltung statt, reichen diese diversen bereichsspezifischen spezialgesetzlichen Grundlagen nicht mehr aus. Stattdessen ist diese zentrale Postöffnung und -Verarbeitung als eigenständige Datenbearbeitung zu verstehen, die für sich eine genügend bestimmte formell-gesetzliche Grundlage verlangt.

Organisationsrecht

Auch aus organisationsrechtlicher Sicht stellt der Umstand, dass die Post der gesamten Verwaltung zentral geöffnet werden soll, ein Grund für eine formell-gesetzliche Grundlage dar: Während die Postöffnung innerhalb der einzelnen Verwaltungseinheiten als Grundlage für die Erfüllung der bereichsspezifischen gesetzlich vorgesehenen Aufgaben gesehen werden kann (Bedarfsverwaltung), ist die zentrale Postöffnung als eigenständige, originäre Aufgabe zu sehen, die eine spezifische rechtliche Grundlage im formellen Gesetz verlangt. Zu regeln gilt es dabei den Umfang der Aufgabe sowie die damit verbundenen Kompetenzen.

Amtsgeheimnis

Durch die zentrale Öffnung und interne Zustellung der Briefpost nehmen die damit betrauten Mitarbeitenden systematisch und regelmässig vertrauliche und datenschutzrechtlich sensitive Informationen zur Kenntnis, die für andere Verwaltungseinheiten bestimmt sind. Damit wird das Prinzip der informationellen Gewaltenteilung und der funktionellen Hierarchie durchbrochen. Um für die betreffenden Mitarbeitenden Rechtssicherheit zu schaffen, ist deshalb auch aus Sicht des Amtsgeheimnisses eine formell-gesetzliche Grundlage für die zentrale Post-Digitalisierungslösung zu schaffen.

Die für die Stadt Winterthur angedachte Lösung sieht die zentrale zustelltechnische Postverarbeitung durch eine bestimmte Verwaltungseinheit für die gesamte Stadtverwaltung vor und erfüllt damit die obengenannten Kriterien, die eine kommunale formell-gesetzliche Grundlage erfordern.

¹ Jöhri/Studer (2024): «ePost in der Verwaltung – Anforderungen an die Rechtsgrundlagen» in: Datenschutzforum Schweiz (Hrsg.), Persönlichkeitsschutz zwischen Mensch und Maschine

² Dazu gehören u.a. personenbezogene Informationen über Gesundheit, religiöse und weltanschauliche Ansichten und Tätigkeiten, Massnahmen der sozialen Hilfe oder strafrechtliche Verfolgungen (§ 3 Abs. 4 IDG)

2. Verordnung über die zentrale interne Briefpostzustellung

Um das Erfordernis einer formell-gesetzlichen – also durch das Stadtparlament zu erlassenden – Grundlage zu erfüllen, soll eine Verordnung über die zentrale interne Briefpostzustellung erlassen werden. Darin sollen die folgenden Grundsätze der Postverarbeitung geregelt werden.

1. Grundsatz der zentralen zustelltechnischen Postverarbeitung (Art. 4 Abs. 1 des Verordnungsentwurfs)

Die physische Briefpost, die an die Stadt Winterthur gerichtet wird, wird grundsätzlich durch eine zentrale Stelle entgegengenommen und (zustelltechnisch, nicht aber inhaltlich) verarbeitet.

2. Umschreibung der wichtigsten Aufgaben und Bearbeitungsformen, die mit der zentralen zustelltechnischen Postverarbeitung verbunden sind (Art. 4 Abs. 2 des Verordnungsentwurfs)

Die verschiedenen Prozessschritte im Zuge der zustelltechnischen Postverarbeitung sind in der Verordnung grob zu umschreiben. Dies sind namentlich die Entgegennahme, Öffnung, Digitalisierung, Zustellung, Aufbewahrung und Vernichtung der physischen Post.

3. Zuweisung der Verantwortung für die Aufgabe (Art. 4 Abs. 4 des Verordnungsentwurfs)

Die für die zustelltechnische Postverarbeitung zuständige Verwaltungseinheit ist in der Verordnung zu benennen oder es ist eine rechtsgenügeliche Delegationsnorm an den Stadtrat zu definieren. Vorgesehen ist letzteres, da Bestimmungen über die Organisation der Verwaltung gemäss Art. 32 Abs. 2 lit. a der Gemeindeordnung in die Kompetenz des Stadtrates fallen.

4. Grundlegende Vorgaben hinsichtlich des Geltungsbereichs (Art. 2 und 3 des Verordnungsentwurfs)

Die Verordnung hat grob festzulegen, welche Verwaltungseinheiten von der zentralen zustelltechnischen Postverarbeitung bedient werden (persönlicher Geltungsbereich) und welche Arten von Post dabei verarbeitet werden sollen (sachlicher Geltungsbereich). Zusätzlich sind weitergehende Regelungskompetenzen zu delegieren.

Bezüglich des persönlichen Geltungsbereichs ist vorgesehen, dass sämtliche Verwaltungseinheiten, die dem Stadtrat gemäss Verordnung über die Organisation und die Aufgaben der Stadtverwaltung³ unterstehen, sowie die Schulpflege von der zentralen zustelltechnischen Postverarbeitung bedient werden. Die flächendeckende Geltung soll einen möglichst effizienten Betrieb ermöglichen.

Die unabhängigen Aufsichtsstellen und die Parlamentsdienste können sich freiwillig der zentralen zustelltechnischen Postverarbeitung anschliessen.

Vom sachlichen Geltungsbereich sollen grundsätzlich sämtliche Briefpostsendungen an die Stadtverwaltung, ihre Verwaltungseinheiten und Mitarbeitenden erfasst werden.

³ SRS 1.4.1-1 - Verordnung über die Organisation und die Aufgaben der Stadtverwaltung - Stadt Winterthur - Erlass-Sammlung

Sowohl für den persönlichen als auch für den sachlichen Geltungsbereich müssen Ausnahmen möglich sein, um spezifischen rechtlichen und betrieblichen Gegebenheiten einzelner Verwaltungseinheiten gerecht werden zu können. Der Stadtrat soll diesbezüglich eine weitergehende Regelungskompetenz erhalten.

Die detaillierte Kommentierung der einzelnen Bestimmungen ist in der synoptischen Darstellung in Beilage 2 enthalten.

3. Vollzugsverordnung über die interne Postzustellung

Gestützt auf die oben erwähnten Delegationsnormen erlässt der Stadtrat in einer Vollzugsverordnung über die interne Postzustellung entsprechende Ausführungsbestimmungen. Nebst der Konkretisierung der Abläufe und Zuständigkeiten wird darin auch die Beziehung zwischen den einzelnen Verwaltungseinheiten und der für die zustelltechnische Postverarbeitung verantwortlichen Stelle möglichst umfassend geregelt. Diese Notwendigkeit ergibt sich daraus, dass die Übertragung der zustelltechnischen Verarbeitung der Post einer Verwaltungseinheit an eine andere Verwaltungseinheit eine Auslagerung von Datenbearbeitungen («Bearbeiten im Auftrag») nach § 6 IDG darstellt. Eine solche Auslagerung bedarf eines schriftlichen Auftrags (Datenbearbeitungsvereinbarung), sofern sie nicht explizit gesetzlich geregelt ist. Da der vorgesehene Postverarbeitungsprozess im Grundsatz für alle Organisationseinheiten identisch ist, soll das Mass der Normbestimmtheit in den stadträtlichen Ausführungsbestimmungen so festgesetzt werden, dass der Erlass grösstenteils stellvertretend für einzelne Datenbearbeitungsvereinbarungen zwischen den Organisationseinheiten und für die zustelltechnische Postverarbeitung verantwortlichen Stelle stehen kann. Die Regelungsgegenstände haben sich deshalb an den Anforderungen an Datenbearbeitungsvereinbarungen gemäss § 25 Abs. 2 der Verordnung über die Information und den Datenschutz (IDV) zu orientieren.

Der Entwurf der Vollzugsverordnung über die interne Postzustellung ist in Beilage 3 ersichtlich.

4. Rechtliche Grundlage für die Auslagerung der Postverarbeitung an ein Privatunternehmen

Wie im Rahmen der Vorlage Parl.-Nr. 2024.37 (Genehmigung der Verpflichtungskredits für das Projekt) dargestellt, wird die zustelltechnische Postverarbeitung grösstenteils von der zuständigen verwaltungsinternen Stelle an ein Privatunternehmen ausgelagert (sogenanntes «double-outsourcing»). Auch diese Auslagerung stützt sich auf § 6 IDG und muss in der kommunalen formell-gesetzlichen Grundlage nicht zusätzlich geregelt werden.

5. Bestimmung des Zeitpunkts des Inkrafttretens

Um das Inkrafttreten von Verordnung und Vollzugsverordnung zeitlich aufeinander abstimmen zu können, ist die Bestimmung des Zeitpunkts des Inkrafttretens an den Stadtrat zu delegieren.

Die Berichterstattung im Stadtparlament ist dem Vorsteher des Departementes Finanzen übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon

Beilagen:

1. Verordnung über die zentrale interne Briefpostzustellung (Arbeitsversion)
2. Verordnung über die zentrale interne Briefpostzustellung (Entwurf mit Kommentar)
3. Entwurf Vollzugsverordnung über die zentrale interne Briefpostzustellung (Entwurf mit Kommentar)