



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

An den Grossen Rat

13.0739.02

Basel, 17. Oktober 2013

Kommissionsbeschluss
vom 16. Oktober 2013

Bericht der Justiz, Sicherheits- und Sportkommission

zum

Ratschlag betreffend Änderung des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG)

zwecks Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Bearbeitung von besonderen Personendaten im Rahmen von Pilotversuchen

1. Inhaltsverzeichnis

1. Inhaltsverzeichnis	2
2. Ausgangslage	3
3. Die Behandlung der Vorlage in der Kommission	3
3.1 Beratung und Beschlussfassung	3
3.2 Grundsätzliche Erwägungen der Kommission.....	3
3.2.1 Thematik	3
3.2.2 Kommissionsbeschluss.....	4
3.3 Änderungen	5
4. Antrag der Kommission	6

Beilagen

Entwurf Grossratsbeschluss

Synopse

2. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 21. Mai 2013 hat der Regierungsrat den Ratschlag 13.0739.01 betreffend Änderung des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG) zwecks Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Bearbeitung von besonderen Personendaten im Rahmen von Pilotversuchen (künftig Ratschlag) dem Grossen Rat überweisen. Mit dieser Änderung soll der Regierungsrat unter bestimmten Voraussetzungen die Kompetenz erhalten, für zeitlich befristete Pilotversuche für das Bearbeiten von besonderen Personendaten eine Rechtsgrundlage auf Verordnungsebene schaffen zu dürfen. Für die näheren Ausführungen, die der Regierungsrat in seiner Vorlage macht, wird hier auf dessen Inhalt sowie auf die nachfolgende Ziffer 3.2.1 verwiesen.

Der Grosse Rat hat die Vorlage mit Beschluss vom 26. Juni 2013 seiner Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission (JSSK) zur Vorberatung überwiesen.

3. Die Behandlung der Vorlage in der Kommission

3.1 Beratung und Beschlussfassung

Die JSSK hat sich an insgesamt zwei Sitzungen (18. September 2013, 16. Oktober 2013) mit der Vorlage befasst. An der ersten Sitzung erhielten Regierungsrat Carlo Conti, Peter Indra, Leiter Bereich Gesundheitsversorgung beim Gesundheitsdepartement sowie Beat Rudin, Datenschutzbeauftragter, Gelegenheit zur Stellungnahme und Einführung in die Vorlage. Die zweite Sitzung wurde von Beat Rudin begleitet.

Mit Beschluss vom 18. September 2013 hat die Kommission einstimmig mit 9 Stimmen Eintreten beschlossen.

In der Schlussabstimmung vom 16. Oktober 2013 hat die JSSK einstimmig mit 11 Stimmen beschlossen, den nachfolgenden Entwurf des Grossratsbeschlusses dem Grossen Rat zur Genehmigung zu unterbreiten.

3.2 Grundsätzliche Erwägungen der Kommission

3.2.1 Thematik

eHealth-Modellversuch Basel-Stadt

Der vorliegende Ratschlag betreffend Änderung des Gesetzes über Information und Datenschutz geht auf den eHealth-Modellversuch Basel-Stadt zurück. Dieser bildet Gegenstand des "Ausgabenberichts 13.0737.01 betreffend eine Investition als einmalige Einkaufssumme im Rahmen einer Private-Public-Partnership (PPP) und Betriebsbeiträge für den eHealth-Modellversuch Basel-Stadt" und liegt dem Grossen Rat zeitgleich zur Beschlussfassung vor. Gegenwärtig beraten die eidgenössischen Räte über den Entwurf zum Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier (EPDG). Ziel dieses Bundesgesetzes ist die Errichtung eines virtuellen Patientendossiers, in welches die unterschiedlichen Akteure Einsicht nehmen können. Zurzeit werden in verschiedenen Kantonen (Genf, Tessin, St. Gallen) Modellversu-

che durchgeführt, deren technischer Rahmen in der nationalen eHealth-Strategie festgelegt worden ist. Diese Modellversuche dienen der Gewinnung von Erfahrungen, welche letztlich in die nationale Gesetzgebung eingespielen werden sollen. Die detaillierten Ausführungen sind dem Ausgabenbericht 13.0737.01 zu entnehmen.

Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung

Die gesetzliche Grundlage für die Durchführung von eHealth-Modellversuchen zur Erprobung von neuen Technologien und Anwendungen durch den Kanton findet sich im Gesundheitsgesetz (§ 59). Zur Art der Daten sowie die Art und Weise, wie diese bearbeitet werden dürfen, fehlen hingegen hinreichende gesetzliche Bestimmungen. Gesundheitsdaten stellen besondere Personendaten dar, bei deren Bearbeitung gemäss § 3 Abs. 4 IDG "eine besondere Gefahr der Grundrechtsverletzung besteht". Will der Staat sogenannte "sensitive" Personendaten (z.B. Konfessionszugehörigkeit, administrative und strafrechtliche Massnahmen, Angaben über die Gesundheit) bearbeiten, ist deshalb eine spezielle formell-gesetzliche Grundlage zwingend erforderlich und eine Grundlage auf Verordnungsstufe nicht ausreichend.

"Dilemma"

Wie im Ratschlag ausgeführt "müssen auch bei einem Pilotversuch, in welchem Personendaten bearbeitet werden sollen, die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen vor dem Beginn der Datenbearbeitung geschaffen werden". Weil aber noch nicht bekannt ist, wie diese Systeme funktionieren können, können diese gesetzlichen Bestimmungen auch noch nicht geschaffen werden. Hierzu muss die Evaluation von funktionierenden Modellen erst noch durchgeführt werden. Entsprechend besteht ein Dilemma, den Gesetzgeber für etwas zu beschäftigen, was überhaupt erst noch evaluiert werden muss. Ohne die erforderliche formell-gesetzliche Grundlage kann andererseits aber kein Versuch gestartet werden.

Lösung

Mit der vorliegenden Ergänzung des Gesetzes über Information und Datenschutz schlägt der Regierungsrat einen Ausweg aus diesem Dilemma im Bereich der Bearbeitung von besonderen Personendaten, und zwar nicht nur für den vorgängig beschriebenen eHealth-Modellversuch, sondern auch für alle künftigen Modellversuche, vor. Aktuell sind dies insbesondere Modellversuche im Umfeld der "E-Bereiche" (eGovernment, eHealth). Es soll eine Art "Recht auf Probe" geschaffen werden. Der neue § 9a IDG ermächtigt den Regierungsrat unter bestimmten Voraussetzungen, für zeitlich befristete Pilotversuche für das Bearbeiten von besonderen Personendaten eine Rechtsgrundlage auf Verordnungsebene zu schaffen. Vor Ablauf von 5 Jahren kann er diesen Versuch beenden oder diese Rechtsgrundlage in die nötige formell-gesetzliche Grundlage überführen lassen. Die Bestimmung basiert auf Art. 17a des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG).

3.2.2 Kommissionsbeschluss

Die Kommission erachtet die Delegationsklausel des neuen § 9a IDG, welche dem Regierungsrat die Durchführung eines Pilotprojekts unter bestimmten Umständen befristet für maximal 5 Jahre erlaubt, grundsätzlich als geeignete Lösung, insbesondere weil damit nicht nur eine Lösung für den konkreten eHealth-Modellversuch Basel-Stadt, sondern auch für allfällige künftige Pilotversuche vorgeschlagen wird.

Die Verankerung im Gesetz über Information und Datenschutz erscheint ihr richtig und mit Blick auf die entsprechende bundesrechtliche Lösung ebenso naheliegend.

Im Sinne einer Klarstellung hat sich die JSSK für eine Ergänzung des Absatz 3 betreffend der Frist zur Evaluierung von Pilotprojekten ausgesprochen. Zu den Einzelheiten wird auf die nachfolgende Ziffer 3.3 verwiesen.

3.3 Änderungen

Für die Änderungen wird auf die beiliegende Synopse verwiesen.

Paragrafen-Überschrift

§9a. Voraussetzungen für das Bearbeiten von besonderen Personendaten im Rahmen von Pilotversuchen

Die im Ratschlag vorgeschlagene Paragrafen-Überschrift entspricht nicht der Systematik des dritten Titels des Informations- und Datenschutzgesetzes («Besondere Grundsätze für den Umgang mit Personendaten»): § 9 IDG hat die Überschrift «Voraussetzungen für das Bearbeiten von Personendaten», § 10 IDG trägt die Überschrift «Voraussetzungen für das Bearbeiten von Personendaten zu einem nicht personenbezogenen Zweck». Um systematisch in dieses Umfeld zu passen, hat die Kommission auf nachträglichen Antrag der Verwaltung stillschweigend die Änderung der Überschrift beschlossen.

Absatz 1

Unverändert. Vgl. Ziffer 4.1 des Ratschlags.

lit. c

Die Bewilligung für die Bearbeitung von besonderen Personendaten hängt gemäss lit. c davon ab, dass "die praktische Umsetzung einer Datenbearbeitung eine Testphase vor dem Wirksamwerden des Gesetzes zwingend erfordert".

Der Vorsteher des Gesundheitsdepartements hatte den Begriff "zwingend" anlässlich der Kommissionsberatung unter dem Hinweis, dass theoretisch auch gesagt werden könnte, dass eine gesamtschweizerische Lösung für das elektronische Patientendossier auch ohne vorgängige Durchführung von Pilotversuchen machbar wäre, in Frage gestellt. Weil die Formulierung aber dem Bundesrecht entspricht und unter der Annahme, dass der Begriff "zwingend" nicht extensiv interpretiert werde, habe man diese so belassen.

Die Kommission hat eine allfällige Streichung des Begriffs "zwingend" (auch in Absatz 2) diskutiert, schliesslich aber davon abgesehen, weil dieser durch die abschliessende und alternative Aufzählung der Kriterien in Absatz 2 gleichzeitig wiederum eine Entschärfung erfahre. Lediglich einer der genannten Voraussetzungen muss erfüllt sein.

Absatz 2

Unverändert. Vgl. Ziffer 4.2 des Ratschlags und Ausführungen unter Absatz 1 lit. c hievor.

Absatz 3

Unverändert. Vgl. Ziffer 4.3 des Ratschlags.

Die Kommission geht davon aus, dass die oder der Datenschutzbeauftragte überprüft, ob nach Ablauf von 5 Jahren, falls die formell-gesetzliche Grundlage nicht geschaffen wurde, der Pilotversuch definitiv eingestellt worden ist. Die JSSK regt an, dass die oder der Daten-

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

schutzbeauftragte im jährlichen Tätigkeitsbericht über die laufenden Pilotversuche Auskunft gibt.

Absatz 4 (neu)

⁴ Jedes Pilotprojekt ist zu evaluieren.

Der Entscheid über Fortsetzung oder Einstellung muss auf einer Evaluation des Pilotversuches basieren. Dieser Grundsatz ist der Kommission sehr wichtig und sie möchte ihn darum im Gesetz explizit verankern. Festgehalten werden muss daher, dass in jedem Fall eine Evaluation stattfindet. Es geht nicht an, dass die Ergebnisse des Pilotversuches mit besonderen Personendaten, die gestützt auf den neuen § 9a bloss aufgrund einer Verordnungsgrundlage statt aufgrund einer formell-gesetzlichen bearbeitet werden dürfen, hinterher nicht auch geprüft und bewertet werden.

Im Übrigen wird auf die Ausführungen unter Ziffer 4.3. des Ratschlags verwiesen.

Absatz 5

Absatz 4 gemäss Ratschlag wird neu zum Absatz 5. Zu den inhaltlichen Ausführungen vgl. Ziffer 4.4 des Ratschlags.

4. Antrag der Kommission

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt die Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission dem Grossen Rat dem nachstehenden Entwurf zum Grossratsbeschluss zur Änderung des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG) zwecks Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Bearbeitung von besonderen Personendaten im Rahmen von Pilotversuchen zuzustimmen.

Die Kommission hat vorliegenden Bericht an ihrer Sitzung vom 16. Oktober 2013 einstimmig mit 11 Stimmen gutgeheissen und ihre Präsidentin zur Sprecherin bestimmt.

Im Namen der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission



Dr. Tanja Soland
Präsidentin

Beilagen

Entwurf Grossratsbeschluss
Synopse

Grossratsbeschluss

Ratschlag betreffend Änderung des Gesetzes über die Information und den Datenschutz zwecks Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Bearbeitung von besonderen Personendaten im Rahmen von Pilotversuchen

Änderung vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. 13.0739.01 vom 21. Mai 2013 und dem Bericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission Nr. 13.0739.02 vom 16. Oktober 2013 beschliesst:

I.

Das Gesetz über die Information und den Datenschutz (Informations- und Datenschutzgesetz, IDG) wird wie folgt geändert:

Einfügung eines neuen §9a:

§ 9a Voraussetzungen für das Bearbeiten von besonderen Personendaten im Rahmen von Pilotversuchen

¹ Der Regierungsrat kann, nachdem er im Rahmen einer Vorabkontrolle nach § 13 die Beurteilung der oder des Datenschutzbeauftragten eingeholt hat, vor Wirksamwerden eines Gesetzes die Bearbeitung von besonderen Personendaten bewilligen, wenn:

- a) die Aufgaben, die diese Bearbeitung erforderlich machen, in einem Gesetz geregelt sind,
- b) ausreichende Massnahmen zur Verhinderung von Persönlichkeitsverletzungen getroffen werden und
- c) die praktische Umsetzung einer Datenbearbeitung eine Testphase vor dem Wirksamwerden des Gesetzes zwingend erfordert.

² Die praktische Umsetzung einer Datenbearbeitung kann eine Testphase dann zwingend erfordern, wenn:

- a) die Erfüllung einer Aufgabe technische Neuerungen erfordert, deren Auswirkungen zunächst evaluiert werden müssen,
- b) die Erfüllung einer Aufgabe bedeutende organisatorische oder technische Massnahmen erfordert, deren Wirksamkeit zunächst geprüft werden muss, insbesondere bei der Zusammenarbeit mit öffentlichen Organen des Bundes und anderer Kantone und Privaten; oder

c) sie die Übermittlung von besonderen Personendaten an Dritte mittels eines Abrufverfahrens erfordert.

³ Pilotprojekte sind auf maximal fünf Jahre zu befristen.

⁴ Jedes Pilotprojekt ist zu evaluieren.

⁵ Der Regierungsrat regelt die Modalitäten der Datenbearbeitung in einer Verordnung.

II.

Diese Änderung ist zu publizieren; sie unterliegt dem fakultativen Referendum und wird nach Eintritt der Rechtskraft sofort wirksam.

Ratschlag	Antrag der Kommission
<p>§ 9a Bearbeitung von besonderen Personendaten im Rahmen von Pilotversuchen</p> <p>¹ Der Regierungsrat kann, nachdem er im Rahmen einer Vorabkontrolle nach § 13 die Beurteilung der oder des Datenschutzbeauftragten eingeholt hat, vor Wirksamwerden eines Gesetzes die Bearbeitung von besonderen Personendaten bewilligen, wenn:</p> <p>a) die Aufgaben, die diese Bearbeitung erforderlich machen, in einem Gesetz geregelt sind,</p> <p>b) ausreichende Massnahmen zur Verhinderung von Persönlichkeitsverletzungen getroffen werden und</p> <p>c) die praktische Umsetzung einer Datenbearbeitung eine Testphase vor dem Wirksamwerden des Gesetzes zwingend erfordert.</p> <p>² Die praktische Umsetzung einer Datenbearbeitung kann eine Testphase dann zwingend erfordern, wenn:</p> <p>a) die Erfüllung einer Aufgabe technische Neuerungen erfordert, deren Auswirkungen zunächst evaluiert werden müssen,</p> <p>b) die Erfüllung einer Aufgabe bedeutende organisatorische oder technische Massnahmen erfordert, deren Wirksamkeit zunächst geprüft werden muss, insbesondere bei der Zusammenarbeit mit öffentlichen Organen des Bundes und anderer Kantone und Privaten; oder</p> <p>c) sie die Übermittlung von besonderen Personendaten an Dritte mittels eines Abrufverfahrens erfordert.</p>	<p>§ 9a Voraussetzungen für das Bearbeiten von besonderen Personendaten im Rahmen von Pilotversuchen</p> <p>¹ <i>unverändert</i></p> <p>² <i>unverändert</i></p>

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

³ Pilotprojekte sind auf maximal fünf Jahre zu befristen.

⁴ Der Regierungsrat regelt die Modalitäten der Datenbearbeitung in einer Verordnung.

³ *unverändert*

⁴ **Jedes Pilotprojekt ist zu evaluieren.**

⁵ Der Regierungsrat regelt die Modalitäten der Datenbearbeitung in einer Verordnung.