



An den Grossen Rat

17.0998.01

PD/P170998

Basel, 5. Juli 2017

Regierungsratsbeschluss vom 4. Juli 2017

Ratschlag zu einer Änderung des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 9. Juni 2010 (Informations- und Datenschutzgesetz, IDG)

Inhalt

1. Begehren	3
2. Verwendung einer Personenidentifikationsnummer (Personen-ID) (§ 15a IDG).....	3
2.1 Ausgangslage	3
2.2 Lösungsvorschlag und Erläuterungen	4
3. Anonymisierungspflicht bei Zugangsgewährung nach Öffentlichkeitsprinzip (§ 30 IDG)	5
3.1 Ausgangslage	5
3.2 Rechtsvergleich.....	6
3.3 Würdigung der baselstädtischen Lösung.....	6
3.4 Grundsatz der Anonymisierung aller Personendaten (Prinzip «access to one – access to all») 8	
3.5 Lösungsvorschlag und Erläuterungen	8
4. Finanzielle Auswirkungen.....	10
5. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgeabschätzung	10
6. Antrag	11

1. Begehren

Mit diesem Ratschlag beantragen wir Ihnen folgende Anpassungen des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 9. Juni 2010 (Informations- und Datenschutzgesetz, IDG; SG 153.260):

- Der neue § 15a IDG schafft die gesetzliche Grundlage für die Verwendung einer Personenidentifikationsnummer (Personen-ID) durch öffentliche Organe.
- Die Anpassung von § 30 IDG bezweckt eine Lockerung der restriktiven Anonymisierungspflicht bei der Zugangsgewährung zu Informationen. Die neue Regelung orientiert sich an derjenigen des Bundes und anderer Kantone.

2. Verwendung einer Personenidentifikationsnummer (Personen-ID) (§ 15a IDG)

2.1 Ausgangslage

Die öffentlichen Organe im Kanton Basel-Stadt benötigen zur Erfüllung ihrer Aufgaben aktuelle, korrekte Personendaten. Ein entsprechender Datenbestand wird gewährleistet über eine zentrale Datendrehscheibe, den sogenannten «kantonalen Datenmarkt». Diese Datenplattform versorgt die öffentlichen Organe jederzeit mit tagesaktuellen Daten für die Abwicklung der zahlreichen Geschäfts- und Verwaltungsprozesse. Aktuell ist der Datenmarkt in der Verordnung über den Datenmarkt vom 12. Juli 2005 (SG 153.310) geregelt. Der Erlass auf Verordnungsstufe genügt den Anforderungen an das Legalitätsprinzip, da die Voraussetzungen für die Bearbeitung der Personendaten bereits in den jeweiligen Fachgesetzen geregelt sind und ihre Einhaltung durch das Autorisierungsverfahren sichergestellt wird. Auf im Datenmarkt gespeicherte Daten können nur registrierte Benutzerinnen und Benutzer mittels einer User-ID und eines Passwortes unter Berücksichtigung des Autorisierungsverfahrens zugreifen (§ 6 Abs. 2 der Verordnung über den Datenmarkt). Gegenstand der Verordnung über den Datenmarkt bildet die Regelung der internen Organisation des Datenmarkts.

Zahlreiche Datenlieferanten, verteilt über den ganzen Kanton, versorgen den Datenmarkt mit aktuellen Datenlieferungen aus ihren spezifischen Fachanwendungen. Dadurch entsteht eine verlässliche Datenbasis, die den öffentlichen Organen eine effiziente und korrekte Erledigung ihres gesetzlichen Auftrages ermöglicht. Auf eine Historisierung von Vergangenheitsdaten wird im kantonalen Datenmarkt mit wenigen Ausnahmen bewusst verzichtet. Diese erfolgt in den Fachanwendungen der Dienststellen.

Damit die Datenbestände der verschiedenen Datenlieferanten miteinander in Verbindung gebracht werden können, wurde beim Aufbau des kantonalen Datenmarktes die eindeutige Identifikation von Personen mit einer Personenidentifikationsnummer (Personen-ID) eingeführt. Die Personen-ID dient den öffentlichen Organen als Schlüssel zu den erfassten Personendaten.

Die im kantonalen Datenmarkt verwendete Personen-ID für sich allein gehört nicht zu den «besonderen Personendaten» im Sinne des IDG, solange die «Durchnummerierung» der Personen darauf beschränkt bleibt, jeder Person eine bestimmte, nicht sprechende (keine Rückschlüsse zulassende) Ziffernfolge zuzuordnen. Aber es besteht die Gefahr, dass mittels dieser Personen-ID einfacher Persönlichkeitsprofile erstellt werden können. Diese Gefahr ist mit der zunehmenden Digitalisierung latent gestiegen. Zudem wächst die Zahl der am Datenmarkt partizipierenden Einheiten stetig.

Der Einsatz einer Personen-ID kann deshalb mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung kollidieren (Art. 10 und 13 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101] und § 11 Abs. 1 lit. j der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 [KV, SG 111.100]). Deshalb ist die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage nötig geworden.

2.2 Lösungsvorschlag und Erläuterungen

Neuer § 15a IDG

§ 15a Personenidentifikationsnummer (Personen-ID)

¹ Die Personen-ID ist eine nicht sprechende und unveränderliche Nummer, die eine Person eindeutig identifiziert.

² Sie ist für den Austausch und die Verknüpfung von Personendaten zwischen und innerhalb von öffentlichen Organen gemäss § 3 Abs. 1 lit. a und b in systematischer Weise und ausschliesslich intern zu verwenden.

³ Eine Personen-ID wird einer natürlichen oder juristischen Person zugewiesen, die im Kanton Basel-Stadt Wohnsitz bzw. Sitz hat oder wenn dies für den Verkehr mit den öffentlichen Organen erforderlich ist. Die Zuweisung erfolgt durch eine zentrale Stelle.

⁴ Die zuständige Stelle legt Vorgaben für die korrekte Verwendung der Personen-ID fest und kontrolliert deren Einhaltung.

Absatz 1:

Die Personen-ID ist eine Nummer (Folge von Zeichen), die über mehrere Datenbestände bzw. im kantonalen Datenmarkt die eindeutige Identifizierung einer Person erlaubt. Die Personen-ID dient den öffentlichen Organen als Schlüssel zu den im kantonalen Datenmarkt erfassten Personendaten. Sie soll so ausgestaltet sein, dass sie mit den Mitteln der Informations- und Kommunikationstechnologie genutzt werden kann und aus sich selber heraus keine Rückschlüsse auf eine Person zulässt (sog. nicht sprechender Identifikator). Es handelt sich um unveränderliche Nummern, welche nur einmal vergeben werden. Dadurch werden Verwechslungen ausgeschlossen.

Absatz 2:

Die Personen-ID dient dazu, zwischen öffentlichen Organen im Kanton und innerhalb der öffentlichen Organe über Organisationsgrenzen hinaus Personendaten zu verknüpfen und auszutauschen. Dies wird über den kantonalen Datenmarkt abgewickelt. Der Datenfluss zwischen Registern bzw. zwischen Behörden wird vereinfacht und es resultiert aus der Nutzung der Personen-ID ein nicht unerheblicher betriebswirtschaftlicher Nutzen. Dies vor allem auch deshalb, weil sich verschiedene Datenbestände einfacher abgleichen lassen.

Aufgrund der Risiken in Bezug auf die informationelle Selbstbestimmung, die grundsätzlich mit der Verwendung der Personen-ID verbunden sind, ist deren Verwendung auf die öffentlichen Organe im Sinne von § 3 Abs. 1 lit. a und b IDG (Verwaltung, Gerichte, selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten des Kantons und der Gemeinden) beschränkt. Damit ist Privaten gemäss § 3 Abs. 1 lit. c IDG, auch wenn sie öffentliche Aufgaben erfüllen, die Verwendung der Personen-ID verwehrt.

Für den Austausch und die Verknüpfung von Personendaten ist die Personen-ID zwingend zu verwenden. Die Verwendung erfolgt «systematisch», d.h. in strukturierter Form, um die korrekte und effiziente Datenbearbeitung sicherzustellen. Zudem soll die Personen-ID ausschliesslich intern verwendet werden, d.h. dass keine Bekanntgabe der Nummer nach aus-

sen (z.B. mittels Schreiben an Dritte oder an die betroffene Person selber oder Datenaustausch mit Dritten resp. der betroffenen Person) erfolgen soll. Nur so kann die Gefahr von Rückschlüssen von der Personen-ID auf Personen gering gehalten werden.

Absatz 3:

Die Personen-ID wird allen Personen, die im kantonalen Datenmarkt erfasst sind, vergeben, unabhängig davon, ob es sich um natürliche oder juristische Personen handelt. Im Datenmarkt werden alle Personen geführt, die im Kanton Basel-Stadt Wohnsitz haben, eine Verbindung zum Kanton aufweisen (z.B. wenn eine Person zwar ausserhalb des Kantons Basel-Stadt wohnt, aber Eigentümerin eines Grundstücks im Kanton ist) oder eine Dienstleistung beim Kanton beziehen (z.B. Bezug einer Parkkarte). Aktuell werden rund 980'000 Personen geführt. Die Vergabe der Personen-ID erfolgt zentral im kantonalen Datenmarkt. Für die Zuweisung der Personen-ID sind die Zentralen Informatikdienste (ZID) zuständig. Der Regierungsrat wird diese Zuständigkeit in der Verordnung über den Datenmarkt vom 12. Juli 2005, SG 153.310, regeln. Die ZID haben dafür zu sorgen, dass jede Personen-ID nur einmal vergeben wird. Die zentrale Vergabe der Personen-ID dient dem Schutz vor Verwechslungen und Doppelregistrierungen von Personendaten.

Absatz 4:

Die Gefahr, dass die Personen-ID auch genutzt werden könnte, um Persönlichkeitsprofile zu erstellen, verpflichtet die öffentlichen Organe, durch angemessene organisatorische und technische Massnahmen dafür zu sorgen, dass der gemäss § 8 Abs. 2 IDG geforderte Schutz sichergestellt wird. Insbesondere sollen Dritte die Daten nicht unrechtmässig zur Kenntnis nehmen können. Das Finanzdepartement ist beauftragt, die korrekte Verwendung der Personen-ID durch Vorgaben sicherzustellen und deren Einhaltung zu überwachen. Dies soll auf Verordnungsstufe geregelt werden.

3. Anonymisierungspflicht bei Zugangsgewährung nach Öffentlichkeitsprinzip (§ 30 IDG)

3.1 Ausgangslage

Gemäss § 29 Abs. 1 IDG ist im Falle eines Informationszugangsgesuchs zu prüfen, ob eine besondere gesetzliche Geheimhaltungspflicht oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse der Bekanntgabe entgegensteht. Sodann legt der geltende § 30 IDG unter der Überschrift «Anonymisierung von Personendaten» fest: «¹ Ist der Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Personendaten über Drittpersonen nicht schon nach § 29 ganz oder teilweise zu verweigern, so sind diese Personendaten vor der Zugangsgewährung zu anonymisieren.»

§ 30 IDG kommt somit zum Zug, wenn die Prüfung eines Zugangsgesuchs nach § 29 IDG nicht zur Verweigerung der Bekanntgabe führt. Einem überwiegenden privaten Interesse an der Nicht-Bekanntgabe gemäss § 29 Abs. 3 IDG kann allenfalls mittels Anonymisierung Rechnung getragen werden, womit eine eingeschränkte Zugangsgewährung ermöglicht würde. Wird auf diese Weise bereits im Rahmen der Abwägung von § 29 IDG der Personenbezug gänzlich entfernt, so kommt § 30 IDG nicht zum Tragen. Die Pflicht zur Anonymisierung gemäss § 30 IDG ist dementsprechend nur dann von Bedeutung, wenn bei der Abwägung nach § 29 IDG *kein* privates Interesse überwiegt und die Bekanntgabe einer Information mit Personendaten nach § 29 IDG *zulässig* ist. Somit sind nach baselstädtischem IDG Personendaten im Fall von Informations-Zugangsgesuchen stets zu anonymisieren; wenn nicht bereits im Rahmen von § 29 IDG, dann spätestens aufgrund von § 30 IDG.

Anonymisieren bedeutet die Entfernung des Personenbezuges, so dass Aussenstehende ohne Spezialkenntnisse nicht mehr eruieren können, wer sich z.B. hinter einer eingeschwärzten Textstelle verbirgt. Es gibt Fälle, bei denen eine Anonymisierung nicht möglich ist, weil z.B. von vornherein klar ist, um wen es in eingeschwärzten Textstellen geht. Dies ist etwa dann der Fall, wenn ein Zugangsgesuch sich auf ein Dokument bezieht, das eine bestimmte, von der Gesuchstellerin oder vom Gesuchsteller bezeichnete Person betrifft. In solchen Fällen bleibt zu prüfen, ob der Zugang zu nicht anonymisierten Personendaten erteilt werden darf. Gemäss § 30 Abs. 2 IDG ist dies nur nach den Bestimmungen für die Bekanntgabe von Personendaten zulässig, d.h. nach § 21 IDG. Voraussetzung für die Bekanntgabe ist danach insbesondere eine gesetzliche Pflicht oder Ermächtigung, die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe oder die Zustimmung der betroffenen Person. Diese Voraussetzungen sind in der Praxis regelmässig nicht erfüllt. In Fällen, in denen eine Anonymisierung nicht möglich ist, folgt somit aus § 30 IDG, dass die Information auch bei einem überwiegenden öffentlichen Interesse nicht bekannt gegeben werden darf.

Anzumerken bleibt, dass § 30 IDG nur auf die sogenannte reaktive Seite des Öffentlichkeitsprinzips anwendbar ist. Das heisst, § 30 IDG gilt einzig für die Behandlung von Gesuchen um Zugang zu Informationen mit Personendaten und nicht für die (pro-)aktive Information durch öffentliche Organe. Personendaten sind also bei der (pro-)aktiven Informationstätigkeit nicht zwingend zu anonymisieren. Dies hat nur dann zu erfolgen, wenn es der Schutz überwiegender privater Interessen erfordert.

3.2 Rechtsvergleich

Im schweizerischen Vergleich ist die kategorische Anonymisierungspflicht im Sinne von § 30 IDG ausserordentlich streng. Andere Kantone, wie zum Beispiel der Kanton Zürich, kennen keine zwingende Anonymisierung. Dort wird lediglich eine Interessenabwägung vorgenommen (entsprechend § 29 IDG Basel-Stadt). In anderen Kantonen wird somit im Fall eines überwiegenden Interesses an der Bekanntgabe Zugang zu nicht-anonymisierten Informationen gewährt.

Über eine differenzierte Lösung verfügt der Bund: Nach Art. 9 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) sind amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, *nach Möglichkeit* vor der Einsichtnahme zu anonymisieren. Zugangsgesuche, die sich auf amtliche Dokumente beziehen, welche nicht anonymisiert werden *können*, sind nach Art. 19 Abs. 1^{bis} DSG zu beurteilen. Dort wird festgehalten, dass «Bundesorgane (...) im Rahmen der behördlichen Information der Öffentlichkeit von Amtes wegen oder gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz (...) auch Personendaten bekannt geben (dürfen), wenn:

- a. die betreffenden Personendaten im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen; und
- b. an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht».

3.3 Würdigung der baselstädtischen Lösung

Im Ratschlag zum IDG hat der Regierungsrat zum Thema Schutz von Personendaten und von privaten Interessen festgehalten: «Die transparente Verwaltung, nicht aber die gläserne Bürgerin oder der gläserne Bürger ist das Ziel.» (Ratschlag 08.0637.01, S. 7 und S. 49). Der Persönlichkeitsschutz wurde so stark gewichtet, dass insbesondere auch der Grosse Rat den Standpunkt vertrat, Personendaten seien bei der Gewährung des Informationszugangs stets zu anonymisieren.

Inzwischen gab es allerdings Anwendungsfälle, welche die absolute Anonymisierungsverpflichtung gemäss § 30 IDG als zu weit gehend erscheinen lassen. Dies insbesondere

dann, wenn bei der Interessenabwägung nach § 29 IDG das öffentliche Interesse an der Herausgabe überwiegt, diese aber an der mangelnden Anonymisierbarkeit der Information scheitert. Als Beispiel kann folgender Fall angeführt werden:

In einer öffentlichen Institution geschehen Fehler, die Todesopfer zur Folge haben. Die Öffentlichkeit ist stark beunruhigt. Die Institution will das Vertrauen der Öffentlichkeit wieder zurückgewinnen, indem sie die Fehler durch eine externe Expertise schonungslos untersuchen und Verbesserungen vorschlagen lässt. Im Expertenbericht werden Namen genannt: die Leitung der Institution, die Leitung der betreffenden Abteilung, in die Vorgänge involvierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, möglicherweise auch Kundinnen und Kunden der Institution.

Wird nun (z.B. seitens Medien) gestützt auf das Öffentlichkeitsprinzip Zugang zu diesem Bericht verlangt, so sind – wie auch immer die Abwägung nach § 29 IDG ausgeht – nach § 30 IDG alle Personendaten zu anonymisieren. Damit Aussenstehende ohne Spezialkenntnisse nicht mehr eruieren können, um wen es sich bei den im Bericht erwähnten Personen handelt, müssen die Personen bzw. Funktionen zum Beispiel durch Buchstaben ersetzt werden. Wenn es nun schliesslich im Bericht heisst, A. habe B. und diese(r) anschliessend C. etwas mitgeteilt, aber C. hätte nichts unternommen, dann ist der wesentliche Informationsgehalt nicht mehr vorhanden: Es ist ein entscheidender Unterschied, ob A. die Leiterin der Institution ist und C. der Praktikant oder umgekehrt. Nachvollziehbar wäre der Bericht erst, wenn mindestens die Funktionen anstelle der blossen Buchstaben genannt werden; wenn also ersichtlich wird, dass der Praktikant eine Beobachtung dem Abteilungsleiter gemeldet und dieser die Information an die Leiterin der Institution weitergegeben hat, dass diese aber nichts unternommen, insbesondere keine Massnahmen angeordnet hat, obwohl es angezeigt gewesen wäre und dadurch möglicherweise der Tod von Unbeteiligten hätte vermieden werden können. Die Verwendung der Funktionsbezeichnungen widerspricht aber dem Anonymisierungsgebot, da über die Funktionsbezeichnung auch ohne Spezialwissen ein Grosseil der involvierten Personen eindeutig bestimmbar ist: Über Informationen auf der Website oder in Jahresberichten kann der Personenbezug mit geringem Aufwand wieder hergestellt werden. Aus diesem Grund dürfte nach der heutigen absoluten Regelung der Bericht nicht zugänglich gemacht werden, selbst wenn ein öffentliches Interesse – die Wiederherstellung des Vertrauens in die öffentliche Institution – gegenüber den privaten Interessen der involvierten Personen überwiegen würde. Nach § 30 Abs. 2 IDG wäre eine Veröffentlichung nur unter den eingeschränkten Voraussetzungen über die Bekanntgabe von Personendaten zulässig. Diese sind nicht erfüllt und eine Bekanntgabe wäre somit nicht möglich.

Möglich wäre hingegen eine (pro-)aktive Herausgabe des Berichts gestützt auf § 20 IDG durch das zuständige öffentliche Organ, wenn es den Bericht als «Angelegenheit von allgemeinem Interesse» qualifiziert. Diesfalls wäre § 30 IDG nicht anwendbar (vgl. oben Ziffer 3.1). Dieses Vorgehen dürfte aber nur dann zulässig sein, wenn nicht bereits ein Informations-Zugangsgesuch gestellt wurde, da man darin sonst eine Umgehung von § 30 IDG sehen könnte.

Damit wird eine letztlich nicht erklärbare Differenz ersichtlich: Wenn das öffentliche Organ aus *eigener* Initiative Informationen veröffentlicht (gestützt auf § 20 IDG, die proaktive Seite des Öffentlichkeitsprinzips), dann muss es Personendaten nicht zwingend anonymisieren. Wird hingegen gestützt auf die reaktive Seite des Öffentlichkeitsprinzips (§ 25 IDG) Zugang verlangt, sind Personendaten zwingend zu anonymisieren bzw. ist der Zugang ausnahmslos zu verweigern, wenn eine Anonymisierung nicht möglich ist.

Sinnvoller und angemessener erscheint die Lösung des Bundes. Grundsätzlich gilt auch beim Bund die Pflicht zur Anonymisierung von Personendaten. Allerdings gilt diese Vorgabe nicht absolut: Ist eine Anonymisierung nicht möglich (zum Beispiel weil dann die Information nicht mehr verständlich wäre), ist eine Interessenabwägung vorzunehmen: Falls ein *überwiegendes öffentliches Interesse* an der Zugangsgewährung besteht, ist die Bekanntgabe

nicht-anonymisierter Personendaten zulässig. Eine entsprechende Lösung erscheint auch für den Kanton Basel-Stadt sinnvoll.

3.4 Grundsatz der Anonymisierung aller Personendaten (Prinzip «access to one – access to all»)

Die vorgeschlagene Änderung von § 30 Abs. 1 IDG bietet zudem Gelegenheit zu folgender Anpassung: Nach dem geltenden Gesetzestext sind bei einer Zugangsgewährung einzig Personendaten über *Drittpersonen* zu anonymisieren. Diese Beschränkung auf Drittpersonen ist zu eng. Enthalten nämlich Informationen Personendaten nicht nur von Dritten, sondern auch von der gesuchstellenden Person, so muss das Anonymisierungsgebot auch für Angaben über die gesuchstellende Person gelten. Denn aufgrund des Prinzips «access to one – access to all» ist nach erfolgter Zugangsgewährung gestützt auf das Öffentlichkeitsprinzip jeder anderen Person Zugang zu diesen Informationen in identischer Form zu gewähren. Damit sind alle Personendaten zu anonymisieren, nicht nur diejenigen über Drittpersonen. Der Text von § 30 Abs. 1 IDG ist entsprechend anzupassen.

3.5 Lösungsvorschlag und Erläuterungen

Anpassung von § 30 IDG

Informations- und Datenschutzgesetz vom 9. Juni 2010	Neu
<p>§ 30. Anonymisierung von Personendaten</p> <p>¹ Ist der Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Personendaten über Drittpersonen nicht schon nach § 29 ganz oder teilweise zu verweigern, so sind diese Personendaten vor der Zugangsgewährung zu anonymisieren.</p> <p>² Der Zugang zu nicht anonymisierten Personendaten über Drittpersonen richtet sich nach den Bestimmungen für die Bekanntgabe von Personendaten.</p>	<p>§ 30. Anonymisierung von Personendaten</p> <p>¹ Ist der Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Personendaten über Drittpersonen nicht schon nach § 29 ganz oder teilweise zu verweigern, so sind diese Personendaten vor der Zugangsgewährung zu anonymisieren.</p> <p>² Ist eine Anonymisierung nicht bzw. nicht vollständig möglich, so darf das öffentliche Organ Zugang zu nicht anonymisierten Personendaten gewähren, wenn:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) ein überwiegendes öffentliches Interesse am Zugang zu diesen Personendaten besteht oder b) die Voraussetzungen für die Bekanntgabe von Personendaten nach diesem Gesetz (§§ 20 ff.) erfüllt sind.

Kommentar

Absatz 1, geändert:

Am Prinzip, dass Personendaten vor der Zugangsgewährung zu anonymisieren sind, wird festgehalten. Unverändert bleibt auch der in Absatz 1 festgehaltene Vorbehalt der (ganzen oder teilweisen) Verweigerung des Zugangs nach § 29 IDG. Die Lockerung der Anonymisierungspflicht ergibt sich erst aus der Anpassung von Absatz 2 (s. Kommentar zu Absatz 2).

Die einzige textliche Anpassung in Absatz 1 ist die Streichung der Worte «von Drittpersonen». Damit wird klargestellt, dass grundsätzlich *alle* Personendaten zu anonymisieren sind, nicht bloss diejenigen über Drittpersonen. Denn wenn einer Person gestützt auf das Öffentlichkeitsprinzip Zugang zu Informationen gewährt wird, ist jeder anderen Person der Zugang zu diesen Informationen in identischer Form zu gewähren (Prinzip «access to one – access to all»). Deshalb dürfen nicht einzelne Personendaten unanonymisiert bleiben; auch nicht Daten, die sich auf die gesuchstellende Person selber beziehen. Zu *ihren eigenen* Personendaten erhält jede betroffene Person gestützt auf § 26 IDG (Recht auf Zugang zu den eigenen Personendaten) Zugang, nicht aber gestützt auf das Öffentlichkeitsprinzip (§ 25 IDG).

Absatz 2, geändert:

Bisher hat § 30 Abs. 2 IDG für den Zugang zu nicht anonymisierten Personendaten einzig auf die Bestimmungen für die Bekanntgabe von Personendaten verwiesen. Neu soll eine zusätzliche Ausnahme eingefügt werden: Ist eine Anonymisierung nicht möglich, so darf der Zugang zu nicht anonymisierten Personendaten gewährt werden, wenn an diesem Zugang ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht.

Erste Voraussetzung für den Zugang ist somit, dass die Personendaten *nicht bzw. nicht vollständig anonymisiert werden können*. Das ist dann der Fall,

- wenn eine Anonymisierung faktisch nicht möglich ist, weil bekannt ist, um wen es sich handelt (etwa wenn Zugang zu einem Dossier des Strafvollzugs in einem Fall verlangt wird, über den ausgiebig und unter Nennung des Namens in den Medien berichtet worden ist) oder
- wenn nach einer wirksamen Anonymisierung die Information nicht mehr verständlich ist und die Bekanntgabe somit den Zweck nicht mehr erreichen kann.

Wenn die Personendaten hingegen wirksam anonymisiert werden können, ist die Anonymisierung vorzunehmen.

Absatz 2 Buchstabe a, neu:

Ist die erste Voraussetzung (Unmöglichkeit der Anonymisierung) erfüllt, dann soll neu Zugang zu nicht anonymisierten Personendaten gewährt werden dürfen, wenn an der Zugangsgewährung ein *überwiegendes öffentliches Interesse* besteht. Als öffentliches Interesse kommt hier etwa das Interesse der Öffentlichkeit an lückenloser Information nach Fehlern und Ungereimtheiten in Frage (siehe dazu das Beispiel in Ziffer 3.4). Das öffentliche Interesse muss gegenüber dem Geheimhaltungsinteresse der Personen, deren Personendaten nicht anonymisiert werden können, überwiegen.

Trotz Lockerung der Anonymisierungspflicht ist das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten. Die Nicht-Anonymisierung darf also nur so weit gehen, als das öffentliche Interesse gegenüber den Geheimhaltungsinteressen überwiegt. Als Beispiel für die Umsetzung kann die bisherige Praxis zu § 20 IDG (proaktive Seite des Öffentlichkeitsprinzips) angeführt werden:

Im Bericht der Finanzkontrolle über die Vorkommnisse bei den Basler Verkehrsbetrieben¹ wurde etwa das Zugangsinteresse der Öffentlichkeit höher gewichtet als das Interesse des Verwaltungsratspräsidenten, des Direktors und des Vizedirektors, nicht genannt zu werden. Die Vorwürfe an diese namentlich genannten Personen waren ohnehin schon wochenlang in den Medien kolportiert worden. Hingegen wurden die Namen der bei den BVB beschäftigten Kinder dieser drei Personen, von weiteren Geschäftsleitungsmitgliedern und des Systemadministrators IT eingeschwärzt; an der Kenntnis dieser Namen bestand kein überwiegendes öffentliches Interesse (konkret kein «allgemeines Interesse» im Sinne von § 20 Abs. 1 und 2 IDG). Im erwähnten Beispielfall des Untersuchungsberichtes zur öffentlichen Institution (oben Ziffer 3.3) wären beispielsweise die *Namen* der involvierten Personen – abgesehen von denen der Institutionsleitung, die ohnehin allgemein bekannt sind – nicht zu nennen, sondern nur die Funktionen, soweit sie zum Verständnis des Untersuchungsergebnisses notwendig sind.

Absatz 2 Buchstabe b:

Die Regelung von Buchstabe b entspricht – mit sprachlichen Anpassungen – der bisherigen Regelung von § 30 Abs. 2 IDG. Das bedeutet, dass eine Bekanntgabe beispielsweise zulässig ist, wenn im konkreten Einzelfall die betroffene Person ausdrücklich zugestimmt hat oder wenn die Personendaten zu einem nichtpersonenbezogenen Zweck (namentlich Statistik, Planung oder Forschung) benötigt werden und die vorgängige Anonymisierung nicht möglich ist.

4. Finanzielle Auswirkungen

Die Änderung hat keine finanziellen Auswirkungen.

5. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgeabschätzung

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Gesetzesentwurf gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 14. März 2012 auf die finanzielle und wirtschaftliche Tragweite und das Justiz- und Sicherheitsdepartement auf die Aufnahme in die Gesetzessammlung geprüft.

Der Vortest zur Klärung der Betroffenheit von Unternehmen hat ergeben, dass kein Bedarf für eine Regulierungsfolgeabschätzung besteht.

¹ Bericht Nr. 46 der Finanzkontrolle vom 5. Dezember 2013 (Basler Verkehrs-Betriebe BVB: Bericht über die Spezialprüfung 2013, Untersuchung offener Fragen bei den BVB), am 13. Dezember 2013 veröffentlicht durch das Bau- und Verkehrsdepartement.

6. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfes.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilagen

- Entwurf Grossratsbeschluss
- Synopse

Grossratsbeschluss

Gesetz über die Information und den Datenschutz (Informations- und Datenschutzgesetz, IDG) vom 9. Juni 2010

(Änderung vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] und in den Bericht der [Kommission eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

I.

Das Gesetz über die Information und den Datenschutz (Informations- und Datenschutzgesetz, IDG) vom 9. Juni 2010 wird wie folgt geändert:

Nach § 15 wird folgender neuer § 15a eingefügt:

§ 15a Personenidentifikationsnummer (Personen-ID)

¹ Die Personen-ID ist eine nicht sprechende und unveränderliche Nummer, die eine Person eindeutig identifiziert.

² Sie ist für den Austausch und die Verknüpfung von Personendaten zwischen und innerhalb von öffentlichen Organen gemäss § 3 Abs. 1 lit. a und b in systematischer Weise und ausschliesslich intern zu verwenden.

³ Eine Personen-ID wird einer natürlichen oder juristischen Person zugewiesen, die im Kanton Basel-Stadt Wohnsitz bzw. Sitz hat oder wenn dies für den Verkehr mit den öffentlichen Organen erforderlich ist. Die Zuweisung erfolgt durch eine zentrale Stelle.

⁴ Die zuständige Stelle legt Vorgaben für die korrekte Verwendung der Personen-ID fest und kontrolliert deren Einhaltung.

§ 30 erhält folgende neue Fassung:

§ 30. *Anonymisierung von Personendaten*

¹ Ist der Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Personendaten nicht schon nach § 29 ganz oder teilweise zu verweigern, so sind diese Personendaten vor der Zugangsgewährung zu anonymisieren.

² Ist eine Anonymisierung nicht bzw. nicht vollständig möglich, so darf das öffentliche Organ Zugang zu nicht anonymisierten Personendaten gewähren, wenn:

- a) ein überwiegendes öffentliches Interesse am Zugang zu diesen Personendaten besteht oder
- b) die Voraussetzungen für die Bekanntgabe von Personendaten nach diesem Gesetz (§§ 20 ff.) erfüllt sind.

II.

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

Synopse

IDG-Änderung 2017

	[Geschäftstitel]
	<i>Der [Autor]</i> <i>beschliesst:</i>
	I.
	<i>Keine Hauptänderung.</i>
	II.
	Gesetz über die Information und den Datenschutz (Informations- und Datenschutzgesetz, IDG) vom 9. Juni 2010 (Stand 1. Juli 2015) wird wie folgt geändert:
	§ 15a. Personenidentifikationsnummer (Personen-ID) ¹ Die Personen-ID ist eine nicht sprechende und unveränderliche Nummer, die eine Person eindeutig identifiziert. ² Sie ist für den Austausch und die Verknüpfung von Personendaten zwischen und innerhalb von öffentlichen Organen gemäss § 3 Abs. 1 lit. a und b in systematischer Weise und ausschliesslich intern zu verwenden. ³ Eine Personen-ID wird einer natürlichen oder juristischen Person zugewiesen, die im Kanton Basel-Stadt Wohnsitz bzw. Sitz hat oder wenn dies für den Verkehr mit den öffentlichen Organen erforderlich ist. Die Zuweisung erfolgt durch eine zentrale Stelle. ⁴ Die zuständige Stelle legt Vorgaben für die korrekte Verwendung der Personen-ID fest und kontrolliert deren Einhaltung.

<p>§ 30. Anonymisierung von Personendaten</p> <p>¹ Ist der Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Personendaten über Drittpersonen nicht schon nach § 29 ganz oder teilweise zu verweigern, so sind diese Personendaten vor der Zugangsgewährung zu anonymisieren.</p> <p>² Der Zugang zu nicht anonymisierten Personendaten über Drittpersonen richtet sich nach den Bestimmungen für die Bekanntgabe von Personendaten.</p>	<p>¹ Ist der Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Personendaten über Drittpersonen nicht schon nach § 29 ganz oder teilweise zu verweigern, so sind diese Personendaten vor der Zugangsgewährung zu anonymisieren.</p> <p>² Der Zugang zu nicht anonymisierten Personendaten über Drittpersonen richtet sich nach den Bestimmungen für die Bekanntgabe von Personendaten <u>möglich, so darf das öffentliche Organ Zugang zu nicht anonymisierten Personendaten gewähren, wenn:</u></p> <p>a) ein überwiegendes öffentliches Interesse am Zugang zu den nicht anonymisierten Personendaten besteht oder</p> <p>b) die Voraussetzungen für die Bekanntgabe von Personendaten (§§ 20 ff.) erfüllt sind.</p>
	III.
	<i>Keine Aufhebung anderer Erlasse.</i>
	IV.
	[Publikation und Inkraftsetzung] [Behörde]