





Der Datenschutzbeauftragte hat dem Gemeinderat jährlich einen Bericht über Tätigkeit und Feststellungen und über den Stand des Datenschutzes zu erstatten*.

Der vorliegende Tätigkeitsbericht deckt den Zeitraum von 1. Januar 2014 bis 31. Dezember 2014 ab.

Der Bericht ist abrufbar unter www.stadt-zuerich.ch/datenschutz.

*§ 39 IDG

Inhaltsverzeichnis

I	Das Berichtsjahr 2014	3
II	Themen	
1	Records Management	4
2	Einwohnerregister	9
3	Geoinformationsrecht	14
4	Forschung, Statistik, Planung und Evaluation	18
5	Archivierungspflicht vs. Löschvorschrift	25
6	Kontrolle illegaler Abfallentsorgung	29
7	Hausverbot im Gastgewerbe	32
8	Informationsaustausch zwischen Zivilstandsamt und Stadtpolizei	34

Abkürzungsverzeichnis

AS	Amtliche Sammlung der Stadt Zürich, www.stadt-zuerich.ch/internet/as/home.html
DSV	Datenschutzverordnung der Stadt Zürich vom 25. Mai 2011 (AS 236.100)
GR	Gemeinderat der Stadt Zürich, www.gemeinderat-zuerich.ch
IDG	Gesetz über die Information und den Datenschutz des Kantons Zürich vom 12. Februar 2007 (LS 170.4); in Kraft seit 1. Oktober 2008
IDV	Verordnung über die Information und den Datenschutz des Kantons Zürich vom 28. Mai 2008 (LS 170.41); in Kraft seit 1. Oktober 2008
LS	Loseblattsammlung, Zürcher Gesetzessammlung, www.zhlex.zh.ch/internet/zhlex/de/home.html
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts, www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html
TB	Tätigkeitsbericht

I Das Berichtsjahr 2014

Die Datenschutzstelle hat im Berichtsjahr mehrere Dutzend Projekte und Vorhaben der Stadtverwaltung, welche in irgendeiner Form die Bearbeitung von Personendaten der Stadtbevölkerung beinhalten, beraten und kontrolliert und zahlreiche Anfragen aus der Verwaltung und der Bevölkerung geprüft und beantwortet. Die Schwerpunkte der diesjährigen Tätigkeiten waren aber nicht nur projekt- oder anfragebezogen, sondern könnten als eigentliche «systemische Arbeiten» bezeichnet werden. Mit der Neuorganisation des Einwohnerregisters, der Erarbeitung des städtischen Geoinformationsrechts sowie der Einführung eines städtischen Records Managements wurden in der Stadtverwaltung Vorhaben initiiert und realisiert, die mit Blick auf die damit verbundenen Datenbearbeitungen nicht nur einzelne Verwaltungsstellen betreffen, sondern von gesamtstädtischer und grundlegender Bedeutung sind. Die Datenschutzstelle war bei diesen Vorhaben in die jeweiligen Projektorganisationen eingebunden und konnte so von Beginn an nicht nur beraten, sondern aktiv mitwirken und mitgestalten.

Ein derartiger Einbezug der Datenschutzstelle ist gerade bei Vorhaben, die quasi ein «gesamtstädtisches System von Informationsflüssen» oder eine «Grundversorgung der Verwaltung mit Informationen» definieren, besonders wertvoll. Eine Mitarbeit auf diese Weise ermöglicht, dass datenschutzrechtliche Anforderungen frühzeitig erkannt und rechtzeitig berücksichtigt werden. Gleichzeitig kann die Datenschutzstelle mit ihrer Kenntnis über Tätigkeiten und Systeme aus der gesamten Stadtverwaltung unter Umständen auch zu einer besseren informationellen Zusammenarbeit durch Vernetzung oder Koordination städtischer Verwaltungseinheiten beitragen. Entsprechend ihrer Wichtigkeit in der «Informationslandschaft» der Stadtverwaltung bilden die erwähnten Vorhaben die Schwerpunkte im diesjährigen Tätigkeitsbericht. Die Datenschutzstelle bedankt sich bei den Verantwortlichen und den Projektleitungen für die Möglichkeit der direkten Mitarbeit in diesen Vorhaben, für die konstruktive Zusammenarbeit und die Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Anliegen.

II Themen

1 «Records Management»

Geschäftsrelevante Unterlagen müssen richtig verwaltet werden. Die Lösung von Kurt Tucholsky, wonach die Basis einer guten Ordnung ein grosser Papierkorb ist, käme vielleicht ab und zu gelegen, wäre mit Sicherheit aber nicht gesetzeskonform. Die zunehmend komplexen Anforderungen im Umgang mit Informationen verlangen heute von der Stadtverwaltung ein professionelles «Records Management». Profitieren davon kann auch der Datenschutz.

Der Arbeitsalltag in den Organisationseinheiten der Stadtverwaltung wird zunehmend von einer eigentlichen «Informationsflut» geprägt. Nichts desto trotz wird von der Verwaltung verlangt, stets die Übersicht zu bewahren und sicherzustellen, dass relevante Informationen intern Kürze in der richtigen Form verfügbar sind. Es gibt mehrere triftige Gründe, an die Verwaltung Anforderungen im Umgang mit Informationen zu stellen. Aufgrund des Öffentlichkeitsprinzips muss die Stadtverwaltung jederzeit über ihre Tätigkeiten Rechenschaft ablegen können, was verlangt, über das Verwaltungshandeln rasch, sachlich und umfassend Auskunft erteilen zu können. Weiter muss die Informationssicherheit gewährleistet werden und im Umgang mit Personendaten gilt es, spezifische Datenschutzvorschriften zu beachten und umzusetzen. Diverse Gesetze auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene verlangen deshalb von der Verwaltung eine

angemessene Dokumentation ihrer Tätigkeiten sowie eine geordnete Aufbewahrung, Vernichtung oder Archivierung der Unterlagen.

Den rechtskonformen Umgang mit Informationen und Daten zu gewährleisten, soll mit professionellem «Records Management» erreicht werden. «Records Management» ist der englische Fachbegriff für Aktenführung, Schriftgutverwaltung respektive Aktenbewirtschaftung und umfasst sämtliche strategischen, organisatorischen und technischen Massnahmen, Regeln oder Verfahren, die für einen ordnungsgemässen Umgang mit geschäftsrelevanten Unterlagen notwendig sind. Dabei ist «Unterlagen» als Sammelbegriff für alle Informationen, Dokumente oder Aufzeichnungen zu verstehen, unabhängig davon, ob diese in elektronischer oder analoger Form (Papier) vorliegen. Im Auftrag des Stadtrats hat das Stadtarchiv das Projekt «Richtlinien Records Management für die Stadtverwaltung» erarbeitet. Ziel des Projekts war es, eine Rahmenstruktur bereitzustellen, die die Verwaltungseinheiten der gesamten Stadtverwaltung befähigt, «Records Management» zu optimieren respektive einzuführen und langfristig erfolgreich zu betreiben. In der Projektorganisation war auch die Datenschutzstelle vertreten und konnte so bei der Erarbeitung der Richtlinien, Vorlagen und Anleitungen mitwirken. Ende 2014 wurden die Projektergebnisse der Stadtverwaltung

zur Vernehmlassung unterbreitet. Diese beinhalten insbesondere eine Policy, in der die rechtlichen und fachlichen Grundlagen, der Geltungsbereich, die Verantwortlichkeiten, die einzuhaltenden Grundsätze und Organisationsprinzipien sowie die konkreten Instrumente, die für gesetzeskonformes «Records Management» erforderlich sind, definiert sind. Darüber hinaus wurden weitere Richtlinien und diverse Hilfsmittel, die die Organisationseinheiten zur Einführung beziehungsweise Optimierung von «Records Management» befähigen, erarbeitet. Bis Mitte 2015 soll das Stadtarchiv dem Stadtrat die «Records Management Policy der Stadtverwaltung Zürich» als verbindliche Vorgabe für die Departemente und Organisationseinheiten vorlegen.

«Records Management» ist auch aus datenschutzrechtlicher Perspektive von besonderem Interesse, da eine Teilmenge der Informationen, die in der Verwaltung erhoben, bearbeitet und aufbewahrt werden, Personendaten sind, also Daten, die einen Bezug zu einer oder mehreren Personen aufweisen. In zahlreichen Abteilungen zählen Personendaten zu den wichtigsten und vor allem sensibelsten Informationen, die in der Verantwortung der jeweiligen Organisationseinheiten bearbeitet werden. Im Umgang mit diesen Unterlagen sind deshalb die datenschutzrechtlichen Anforderungen von entsprechend grosser Bedeutung. Diese Anforder-

ungen werden in den rechtlichen Grundlagen aber meist nur abstrakt formuliert, vor allem in Form von Grundsätzen oder Prinzipien. In der Praxis müssen die datenschutzrechtlichen Vorschriften jedoch konkretisiert werden, um den spezifischen Ansprüchen an die Verwaltung sensibler Datenbestände gerecht zu werden. Hierbei leistet konsistentes «Records Management» in mehrfacher Hinsicht wichtige Hilfestellungen, insbesondere hinsichtlich folgender Prinzipien:

- **«Gesetzmassigkeitsprinzip»**
Jede Verwaltungstätigkeit muss sich auf genügende rechtliche Grundlagen abstützen können. Das Gesetzmassigkeitsprinzip gilt insbesondere auch im Bereich der Bearbeitung von Personendaten. Professionelles «Records Management» wird die Verwaltungsstellen «zwingen», sich mit den rechtlichen Grundlagen für ihr Verwaltungshandeln mit Blick auf die Informationsbearbeitung auseinander zu setzen. Massgebend für Legitimation, Umfang und Grenzen von Datenbearbeitungen sind die jeweiligen Bereichsgesetzgebungen, also beispielsweise das Sozial-, Schul-, Polizei- oder Gesundheitsrecht. «Records Management» wird zwingend eine Prüfung mit den jeweiligen Bereichsgesetzgebungen mit sich bringen.

- **«Verhältnismässigkeitsprinzip» und «Berechtigungskonzepte»**

Die Verwaltung darf Personendaten bearbeiten, soweit dies zur Erfüllung gesetzlicher Aufgaben geeignet und erforderlich ist. Das damit zum Ausdruck gebrachte Verhältnismässigkeitsprinzip schränkt nicht nur das Mass der zu bearbeitenden Personendaten ein, sondern verlangt auch, dass nur dazu Berechtigte Zugriff auf Daten erhalten. Konsistentes «Records Management» verlangt explizit Berechtigungsregelungen und macht daher die Erarbeitung von adäquaten Berechtigungskonzepten unerlässlich.

- **«Regelung von Verantwortlichkeiten»**

In der Stadtverwaltung wird zunehmend vernetzt und über Organisationsgrenzen hinweg zusammengearbeitet. Dabei werden Informationen gemeinsam bearbeitet und ausgetauscht. Die datenschutzrechtliche Forderung nach Regelung der Verantwortlichkeiten für Datenbearbeitungen gewinnt dadurch immer mehr an Bedeutung. Das Thema (Haupt-)Verantwortung stellt eines der Organisationsprinzipien von «Records Management» dar: Bearbeiten mehrere Organisationseinheiten ein Geschäft, führt die hauptverantwortliche Organisationseinheit das massgebliche Dossier (Masterdossier). Sie ist verantwortlich, dass dieses vollständig ist und das Geschäft in seinen wesentlichen Zügen jederzeit nachvollziehbar ist. In den Ordnungssystemen ist daher anzugeben, wer für die jeweiligen Geschäfte die hauptverantwortliche Organisationseinheit ist.

- **«Dossierbildung als Organisationsprinzip»**

Jede Verwaltungsstelle muss in der Lage sein, Gesuche um Auskunft über Informationen und Personendaten korrekt zu behandeln. Folglich muss innert angemessener Zeit und verbindlich festgestellt werden können, welche Informationen in der eigenen Zuständigkeit bearbeitet werden, ob diese Informationen Personendaten betreffen und inwieweit zu diesen Zugang gewährt werden kann. «Records Management» setzt voraus, dass sämtliche Unterlagen gemäss dem so genannten Dossierprinzip verwaltet werden. Ein Dossier enthält demnach alle zu einem Geschäft gehörenden beziehungsweise in dessen Kontext anfallenden geschäftsrelevanten Unterlagen. Jedes Dossier muss im Ordnungssystem einer Rubrik der untersten Hierarchiestufe zugeordnet sein. Bereits aus dem Ordnungssystem wird ersichtlich, ob die Rubrik und somit auch das darin enthaltene Dossier besondere Personendaten enthält.

«Records Management» bietet darüber hinaus weitere Hilfestellungen für die Umsetzung datenschutzrechtlicher Anforderungen. Von besonderem Interesse ist das Führen eines so genannten Ordnungssystems. Demnach soll jede Organisationseinheit über ein nachgeführtes Ordnungssystem (Aktenplan) zu den von ihr verwalteten Unterlagen verfügen. Dieses ist nach Aufgaben gegliedert und strukturiert die Gesamtheit der Unterlagen unabhängig vom verwendeten Datenträger. Ordnungssysteme

sind hierarchisch gegliedert, wobei auf der untersten Hierarchiestufe die einzelnen Dossiers mit allen dazugehörigen geschäftsrelevanten Unterlagen geführt werden. Im Ordnungssystem sind Metadaten (beschreibende Daten) zur Steuerung und Kontrolle hinterlegt. Aus datenschutzrechtlicher Sicht sind die folgenden Metadaten von besonderer Relevanz:

- **«Datenschutz gemäss IDG» und «Klassifikation»**

Für sämtliche Unterlagen ist obligatorisch zu erheben, ob diese gemäss dem Informations- und Datenschutzgesetz (IDG) besondere Personendaten enthalten und über welchen Schutzgrad diese gemäss dem «Handbuch Informationssicherheit der Stadt Zürich» verfügen. In der «Records Management Policy» ist darüber hinaus vorgesehen, dass diese Angaben konsistent sein müssen mit denjenigen, die in den so genannten «Verzeichnissen der Informationsbestände» deklariert werden. Bei diesen Verzeichnissen handelt es sich um eine Deklarationspflicht, der die Stadtverwaltung seit Einführung des Öffentlichkeitsprinzips nachzukommen hat.

- **«Aufbewahrungsfrist in der Organisationseinheit»**

Die Organisationseinheiten sind weiter verpflichtet zu eruieren, wie lange Akten zwingend aufbewahrt werden müssen (Angabe in Jahren) und wie lange sie idealerweise verfügbar gehalten werden. Dies setzt voraus, dass insbe-

sondere die geltenden Spezialgesetzgebungen konsultiert werden. Damit werden überdies auch Aktenbestände identifiziert, die nach Einhaltung einer gewissen Aufbewahrungszeit zwingend vernichtet werden müssen (z.B. Unterlagen, die im Zusammenhang mit Case Management entstehen).

- **«Archivwürdigkeit»**

Das Metadatum ist Kriterium für die Übernahme von Unterlagen für die (dauerhafte) Archivierung durch das Stadtarchiv. Archivwürdige Unterlagen belegen unter anderem lang andauernde Rechte und Pflichten der Stadt und dokumentieren die Tätigkeit der städtischen Verwaltung in ihren relevanten Elementen. Durch die oben genannten Metadaten erhält das Stadtarchiv künftig noch mehr Informationen, um den adäquaten Schutz insbesondere von sensiblen Datenbeständen zu gewährleisten.

Die Zielsetzung von modernem «Records Management», eine einheitliche und nachvollziehbare Dokumentation der Geschäftsprozesse sowie den effizienten und systematischen Umgang mit Unterlagen zu gewährleisten, unterstützt in vielerlei Hinsicht relevante datenschutzrechtliche Anforderungen. Einerseits wie erwähnt durch Konkretisierung bzw. Umsetzung rechtlicher Anforderungen, andererseits aber auch durch «Verzahnung» mit bereits bestehenden Vorgaben, die von der Stadtverwaltung beachtet werden müssen (Handbuch für Informationssicherheit, Berechtigungskonzepte, Verzeichnis der In-

formationsbestände). Die Datenschutzstelle hofft deshalb, dass das Projekt «Richtlinien Records Management für die Stadtverwaltung», in der überzeugenden Weise und mit der hohen Professionalität, in welcher es durch das Stadtarchiv geführt wurde, realisiert wird.

2 Einwohnerregister

Die Einwohnerregister der Gemeinden dürfen wohl mit Fug und Recht als Schweizerische Institutionen bezeichnet werden und sind als solche bestens bekannt. Weniger bekannt dürften aber die vielseitigen Aufgaben sein, die die Einwohnerregister zu erfüllen haben, denn diese haben nicht bloss die An- und Abmeldungen bei Wohnungswechsel amtlich festzuhalten, sondern dienen zahlreichen Verwaltungsstellen als unerlässliche Informationsquelle, ohne die die diversen gesetzlichen Aufgaben nicht erfüllt werden könnten. An den rechtlichen und technischen Modernisierungen des städtischen Einwohnerregisters der jüngsten Zeit war die Datenschutzstelle massgebend beteiligt.

A) Bedeutung der Einwohnerregister als zentrale Datenbasis

Eine wichtige Aufgabe des Einwohnerregisters ist das sogenannte Meldeverfahren, also die Registrierung aller An- und Abmeldungen in einer Gemeinde. Im Jahr 2014 verzeichnete die Stadt Zürich rund 124'000 Zu-, Um- oder Wegzüge. Eine Reduzierung des Einwohnerregisters auf das Meldeverfahren würde aber die grosse Bedeutung, die dieses Register für die gesamte Verwaltungstätigkeit hat, verkennen. Denn im Gegensatz zu den meisten Datenbeständen in der Verwaltung, die wie beispielsweise eine Polizeidatenbank oder ein Schulinformationssystem nur für bestimmte Verwaltungsbereiche geführt werden, ist das Einwohnerregister eine zentrale Datensammlung, die der ge-

samten Verwaltung zur Verfügung stehen muss. Zahlreiche Ansprüche oder Verpflichtungen von Einwohnerinnen und Einwohnern knüpfen unmittelbar an Umstände oder Tatsachen, die sich aus dem Einwohnerregister ergeben. Das Einwohnerregister stellt deshalb eine unerlässliche Entscheidungsgrundlage für viele Verwaltungsstellen dar:

- An den Wohnsitz geknüpft werden beispielsweise die Steuer- und die Schulpflicht oder die Ansprüche auf Sozialhilfe, Stipendien oder Prämienverbilligungen bei der obligatorischen Krankenversicherung.
- Der Zivilstand einer Person hat direkte Auswirkungen auf die Steuerbemessung, Vertretungs- oder Informationsrechte.
- Die Haushaltszusammensetzung (Eltern, Anzahl Kinder, Alter der Kinder) kann bei der Vergabe von staatlich subventionierten Krippenplätzen oder Wohnungen oder für die finanzielle Unterstützung des Musikschulunterrichts- oder von Krippen- und Hortplätzen eine wichtige Rolle spielen.
- Die Polizei muss bei Kontrollen oder in Notfällen amtliche Informationen über Personen, Adressen, Aufenthaltsstatus, Angehörige etc. rasch abrufen und verifizieren können.
- Die Spitäler müssen die von den Patientinnen und Patienten bei der Spitalanmeldung angegebenen Angaben überprüfen können.

- Bei Fahrausweiskontrollen muss das Kontrollpersonal die Adressangaben für die Rechnungszustellung bei «Schwarzfahrern» kontrollieren können.

B) Harmonisierung der Einwohnerregister auf Bundes- und Kantons-ebene

Welche Personendaten in den Einwohnerregistern geführt werden, lag früher ausschliesslich in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden. Der Inhalt der Einwohnerregister und die Art der Datenerfassung richtete sich demzufolge auch nur nach deren Bedürfnissen. Geändert hat dies, als der Bund mit der neuen Bundesverfassung im Jahr 1999 die Aufgabe und Kompetenz erhielt, die amtlichen Register, also auch die kommunalen Einwohnerregister, zu harmonisieren, um so die alle zehn Jahre stattfindenden Volkszählungen registerbasiert durchführen zu können. Mit dem Bundesgesetz zur Registerharmonisierung wurde für die rund 2'400 schweizerischen Einwohnerregister ein Minimalinhalt definiert, welcher seither obligatorisch und einheitlich zu führen ist. Den Kantonen und Gemeinden ist es von Bundesrechts wegen freigestellt, zusätzlich zum Minimalgehalt weitere Merkmale in den Einwohnerregistern zu führen.

Eine weitere Harmonisierung haben die Einwohnerregister im Kanton Zürich durch das erst vor kurzem (in 1. Lesung vom 13. April 2015) im Kantonsrat beschlossene «Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister (MERG)» erfahren. Dieses bestimmt einzelne zusätzliche

Merkmale, welche in den Einwohnerregistern zu führen sind und überlässt es dem Regierungsrat, für die Erfüllung kantonaler Aufgaben weitere Merkmale in einem Beschluss zu definieren.

Auch das MERG gewährt den Gemeinden weiterhin den rechtlichen Spielraum, die für die Erfüllung ihrer kommunalen Aufgaben notwendigen, zusätzlichen Merkmale im Einwohnerregister zu führen. Verlangt wird aber neu, dass die zusätzlichen Merkmale in einem kommunalen Erlass bestimmt werden.

C) Das Einwohnerregister der Stadt Zürich

a) Inhalt des städtischen Einwohnerregisters

Im Einwohnerregister der Stadt Zürich werden – nach Massgabe der Bedürfnisse und Anforderungen der Gesamtverwaltung – Merkmale geführt, welche über den auf Bundes- und Kantonsebene harmonisierten Inhalt hinausgehen, so beispielsweise «auswärtiger Aufenthalt», «Zweitwohnung» oder «elterliche Sorge». Eine formelle Detailregelung der von den Gemeinden zusätzlich geführten Merkmale war aufgrund der bisherigen Rechtslage nicht verlangt. Im Hinblick auf «MERG» hat das Präsidialdepartement im Berichtsjahr die Ausarbeitung einer Stadtratsweisung an die Hand genommen. In dieser Weisung werden die im städtischen Einwohnerregister zusätzlich geführten und der Stadtverwaltung zur Verfügung stehenden Merkmale formell geregelt. Die Datenschutzstelle hat die Ausarbeitung der Stadtratsweisung fachlich begleitet.

b) Zugang zum städtischen Einwohnerregister

Von der bisherigen Datendrehscheibe ALPHA ...

In der Stadt Zürich sind die Verwaltungsstellen auf einen unkomplizierten und schnellen Zugang zu Einwohnerregisterdaten angewiesen. Im Gegensatz zu kleineren Gemeinden kann in der Stadt Zürich der notwendige Informationszugang der Verwaltung nur sehr beschränkt mittels Einzelanfragen an das hierfür zuständige Personenmeldeamt befriedigt werden. Bereits vor rund 15 Jahren hat die Stadtverwaltung für den verwaltungsinternen Austausch von Einwohnerregisterdaten die elektronische Datendrehscheibe ALPHA aufgebaut, welche einen schnellen Datenzugang unabhängig von den Schalteröffnungszeiten des Personenmeldeamtes zulässt. ALPHA ermöglicht ungefähr 40 Dienstabteilungen bzw. 4'500 Mitarbeitenden den elektronischen Abruf von Personendaten aus dem Einwohnerregister. Ende 2012 hat der Stadtrat mit dem Projekt OMEGA die Ablösung in die Jahre gekommenen Systems ALPHA beschlossen. Diese Ablösung war auch aus Datenschutzoptik zu begrüssen, vor allem weil das bisherige System nur eine beschränkte inhaltliche Steuerung der Zugriffsberechtigungen erlaubte. Systembedingt konnte damit das im Datenschutzrecht geltende Verhältnismässigkeitsprinzip nur eingeschränkt umgesetzt werden. Ausserdem waren die im Datenschutzrecht geforderte Nachvollzieh- und Kontrollierbarkeit der Datenzugriffe ungenügend.

...zum neuen System OMEGA

Bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur neuen städtischen Datenschutzverordnung im Jahr 2011 hat der Gemeinderat die Gelegenheit genutzt, einen zeitgemässen, elektronischen Zugang zu den Einwohnerregisterdaten in einem formellen Gesetz zu regeln. Damit hat der Gemeinderat die vom kantonalen Gemeindegesetz für solche Bekanntgaben geforderte Rechtsgrundlage geschaffen, aber auch das Verfahren und die technischen Voraussetzungen an die Nachvollzieh- und Kontrollierbarkeit geregelt. Mit der Regelung hat der Gemeinderat den rechtlichen Grundstein gelegt für die Versorgung der Stadtverwaltung mit den notwendigen Personendaten aus dem Einwohnerregister.

Der Gemeinderat hat es weitgehend dem Stadtrat überlassen, die einzelnen Personendaten zu bestimmen, welche den Verwaltungsstellen im Abrufverfahren zur Verfügung gestellt oder regelmässig bekannt gegeben werden. Die im Hinblick auf «MERG» durch das Präsidialdepartement ausgearbeitete Stadtratsweisung bestimmt deshalb nicht nur den Inhalt des städtischen Einwohnerregisters, sondern auch die Merkmale, welche der Stadtverwaltung, aber auch öffentlichen Organen des Kantons oder des Bundes im Abrufverfahren grundsätzlich zur Verfügung stehen können. Zu welchen Daten den öffentlichen Organen effektiv Zugang gewährt wird, muss

jeweils im Rahmen einer Verhältnismässigkeitsprüfung durch das Bevölkerungsamt geklärt werden. Die in der Datenschutzverordnung zwingend vorgesehene Verhältnismässigkeitsprüfung umfasst zwei Prüfungsebenen: Erstens muss für jede einzelne Verwaltungsstelle, welche um Zugang zu den Einwohnerregisterdaten ersucht, die Notwendigkeit der elektronischen Abrufmöglichkeit geprüft werden (bspw. anhand von Kriterien wie Mengengerüst oder jederzeitige Verfügbarkeit). Zweitens muss überprüft wer-

den, welche Daten aus dem Einwohnerregister für die Aufgabenerfüllung der betreffenden Verwaltungsstelle erforderlich sind. Die Verwaltungsstellen, die einen entsprechenden Zugriff auf das Einwohnerregister wünschen, müssen hierfür ein schriftliches und begründetes Gesuch beim Bevölkerungsamt einreichen. Für die Umsetzung der Verhältnismässigkeit hat das Bevölkerungsamt die Daten aus dem Einwohnerregister in 10 Rechteblöcke aufgeteilt.

Weitere Rechteblöcke bestehen beispielsweise zu Abfragen über Konfession, Ein- und Auszugsanzeigen der Vermieter oder Beziehungen einer Person (Haushalt, Heirat, Partnerschaft, Kinder unter 18 Jahren).

Bei der Regelung der Zugriffe steht nicht nur das Bevölkerungsamt in der Pflicht. Für die Erteilung der Zugriffsberechtigungen sind jeweils die abrufenden Verwaltungsstellen zuständig und verantwortlich. Diese haben sicherzustellen, dass die Zugriffsberechtigungen nur denjenigen Personen erteilt werden, welche die Einwohnerregisterdaten für ihre Aufgabenerfüllung auch effektiv benötigen.

Die Ablösung der bisherigen Datendrehscheibe ALPHA durch das neue System OMEGA erfolgt schrittweise. Im Berichtsjahr wurden erste Dienstabteilungen an OMEGA angeschlossen. Das Vorhaben OMEGA wurde von der Datenschutzstelle im regulären ISDS (Informationssicherheit und Datenschutz)-Prozess begleitet. Mit dem neuen System ist nun eine differenzierte Berechtigungsvergabe und die Nachvollzieh- und Kontrollierbarkeit möglich. Letzteres wird erreicht durch die in der städtischen Datenschutzverordnung für Abrufe aus dem Einwohnerregister verlangten Protokollierung einzelner Verkehrsdaten.

D) Ausblick

Mit der laufenden Anpassung ist das Einwohnerregister der Stadt Zürich rechtlich, organisatorisch und technisch für die Zukunft gut aufgestellt. Als zentraler «Daten-Grundversorger» ist das Einwohnerre-

gister auch führend beim Aufbau von eGovernment-Anwendungen. Die Datenschutzstelle geht davon aus, dass eGovernment-Projekte in den nächsten Jahren zu weiteren Modernisierungen des Meldewesens, aber auch in weiteren Verwaltungsbereichen führen werden. Bereits in der Planung ist ein gesamtschweizerisches Projekt zur elektronischen Umzugsmeldung. Erste Schritte in diese Richtung hat die Stadt Zürich auf innerstädtischer Ebene bereits unternommen: Umzüge innerhalb der Stadt können bereits heute online von zu Hause aus gemeldet werden. Im Berichtsjahr haben bereits über 12'000 Personen von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Gemäss eGovernment-Strategie des Bundes wird ein weiterer Schub in Richtung Online-Schalter, aber auch zu einer vermehrten Verknüpfung thematisch zusammenhängender Datenregister zu erwarten sein.

Ein in der Gesetzesvorlage «MERC» vorgesehene Vorhaben des Kantons wird die Stadt Zürich und die Datenschutzstelle genauer im Auge behalten müssen: Vorgesehen ist der Aufbau einer kantonalen Datendrehscheibe, in welcher Daten aus den zürcherischen Einwohnerregistern bzw. eine Kopie der kommunalen Einwohnerregister erhoben und der Verwaltung im Abrufverfahren zur Verfügung gestellt werden sollen. Aus städtischer Optik wird neben Fragen der Informationssicherheit (Datentransfer zum Kanton) ein besonderes Augenmerk darauf zu legen sein, welche Einwohnerregisterdaten für die kantonalen Aufgaben notwendig sind (Verhältnismässigkeit).

Nr.	Rechteblock	Beschreibung
1	Basisdaten 1	Name, Vorname, Adresse, Datum von Zu- und Wegzug. Diese Daten erhalten alle Benutzerinnen und Benutzer, die das Recht haben, auf OMEGA online zuzugreifen.
2	Basisdaten 2	Geburtsdatum, Geschlecht, Zivilstand, Heimatort, Wegzugsadresse, Nationalität.
3	Zweitwohnung	Informationen zu Zweitwohnungen.
4	Konfession	Zugehörigkeit zu öffentlich-rechtlich anerkannter Religionsgemeinschaft.
.

3 Geoinformationsrecht

Zahlreiche Verwaltungsstellen könnten heutzutage ihre Aufgaben ohne ständig aktualisierte und aufbereitete raumbezogene Daten kaum mehr erfüllen. Die grosse Bedeutung von Raumdaten hat dazu geführt, dass im Bund und im Kanton Zürich eine Geoinformationsgesetzgebung geschaffen wurde. Ausführende Regelungen auf städtischer Ebene sollen demnächst in Kraft gesetzt werden. Bei der Erarbeitung der rechtlichen Grundlagen für die Stadt Zürich war die Datenschutzstelle von Beginn an involviert.

Geoinformationen sind Informationen mit Raumbezug. Derartige Informationen – man denke beispielsweise an die Landestopografie, die Landes- und Amtliche Vermessung, das Grundbuch, die diversen Kataster, die Richtpläne usw. – sind in der Verwaltung seit Jahrzehnten von enormer Bedeutung. Zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben sind zahlreiche Verwaltungsstellen heute zwingend auf Geoinformationen angewiesen, so vor allem zu Planungszwecken. Eine einheitliche und umfassende Schweizerische Gesetzgebung im Bereich Geoinformation gibt es aber erst seit wenigen Jahren. Im Jahr 2008 trat auf Bundesebene das Geoinformationsgesetz (GeoIG) mit zahlreichen Verordnungen in Kraft. Der Kanton Zürich verfügt seit 2012 über ein Kantonales Geoinformationsgesetz (KGeoIG), auf welchem ebenfalls zahlreiche Verordnungen basieren. Und nun steht für die Stadt Zürich der Erlass eines städtischen Geoinformationsreglements (StGeoIR) kurz vor seinem Abschluss.

Weshalb aber war eine derart umfassende und alle drei Staatsebenen betreffende Gesetzgebung in jüngster Zeit überhaupt notwendig? Gründe für die Legiferierung im Bereich der Geoinformationen gab es mehrere. Im Zentrum standen das Festlegen der technischen Anforderungen an die Daten, die Regelung der Zuständigkeiten sowie das Ausschöpfen des Potenzials, welches Geodaten für Verwaltung, Wirtschaft, Gesellschaft, Wissenschaft und Politik hat. Aber auch der Datenschutz sollte mit der Geoinformationsgesetzgebung sichergestellt werden, ein Anliegen, das ursprünglich gerade in diesem Fachgebiet für heftige Diskussionen und viel Unsicherheit gesorgt hat. Mit dem Inkrafttreten der Datenschutzgesetze in den 1990er-Jahren begann die Debatte, ob Geodaten ausschliesslich raumbezogen und somit als blosse Sachdaten vom Geltungsbereich der Datenschutzgesetzgebung ausgeschlossen sind. Je nach Aggregations- bzw. Detaillierungsgrad und Verknüpfbarkeit mit weiteren Informationen lassen sich Geodaten direkt oder auch nur indirekt mit einer Person in Verbindung bringen, beispielsweise mit einer Eigentümerin oder mit Bewohnern einer Liegenschaft oder Wohnung. Dadurch erfüllen Geodaten die Voraussetzung, die sie gemäss Datenschutzgesetzgebung (auch) zu Personendaten macht: Geodaten werden so zu Informationen, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbar Person beziehen (lassen). Die Qualifikation von Geodaten als Personendaten hat zur Folge, dass für diese Informationen

die Datenschutzgesetzgebung zur Anwendung kommt, wodurch insbesondere für Bekanntgabe und Veröffentlichung von Daten entsprechende rechtliche Grundlagen verlangt werden. Diese grundlegenden Diskussionen um Anwendbarkeit der Datenschutzgesetzgebung sowie Notwendigkeit bereichsspezifischer Rechtsgrundlagen in Umgang mit Geoinformationen fanden mit Erlass der erwähnten Geoinformationsgesetzgebung weitgehend ihren Abschluss.

Die Geoinformationsgesetze von Bund und Kanton Zürich bezwecken übereinstimmend, dass Geodaten über das Gebiet der Schweizerischen Eidgenossenschaft den Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie der Wirtschaft, der Gesellschaft und der Wissenschaft für eine breite Nutzung, nachhaltig, aktuell, rasch, einfach, in der erforderlichen Qualität und zu angemessenen Kosten zur Verfügung stehen. Unbestritten ist heute, dass Geoinformationen immer auch Personendaten im Sinne der Datenschutzgesetzgebung sind, soweit eine Verknüpfung mit einer natürlichen oder juristischen Person besteht oder mit vernünftigem Aufwand hergestellt werden kann. Da die meisten Datensätze aber kaum einen nennenswerten persönlichkeitsrelevanten Informationsgehalt haben, hat die Geoinformationsgesetzgebung durch Statuierung von bestimmten Grundsätzen und Regelungen, die vom allgemeinen Datenschutzrecht abweichen, ein auf Geodaten zugeschnittenes Sonderrecht geschaffen. Aus

Sicht Datenschutz wichtige bereichsspezifische Regelungen sind beispielsweise:

- **«Grundsatz der freien Zugänglichkeit»**
Geoinformationen sollen in Anlehnung an das Öffentlichkeitsprinzip weitgehend öffentlich sein und möglichst uneingeschränkt zur Verfügung stehen. Die Geoinformationsgesetzgebung in Bund und Kanton halten deshalb fest, dass Geodaten grundsätzlich öffentlich zugänglich sind und von jeder Person genutzt oder kombiniert werden können. Abweichende Bestimmungen oder überwiegende öffentliche oder private Interessen bleiben vorbehalten. Der Zugang zu Geodaten und deren Nutzung und Weitergabe kann auch von der Einwilligung der zuständigen Stelle abhängig gemacht werden.
- **«Zugangsberechtigungsstufen»**
Die Geodaten werden einer der drei Zugangsberechtigungsstufen zugewiesen:
 - A – öffentlich zugänglich
 - B – beschränkt öffentlich zugänglich
 - C – nicht öffentlich zugänglich

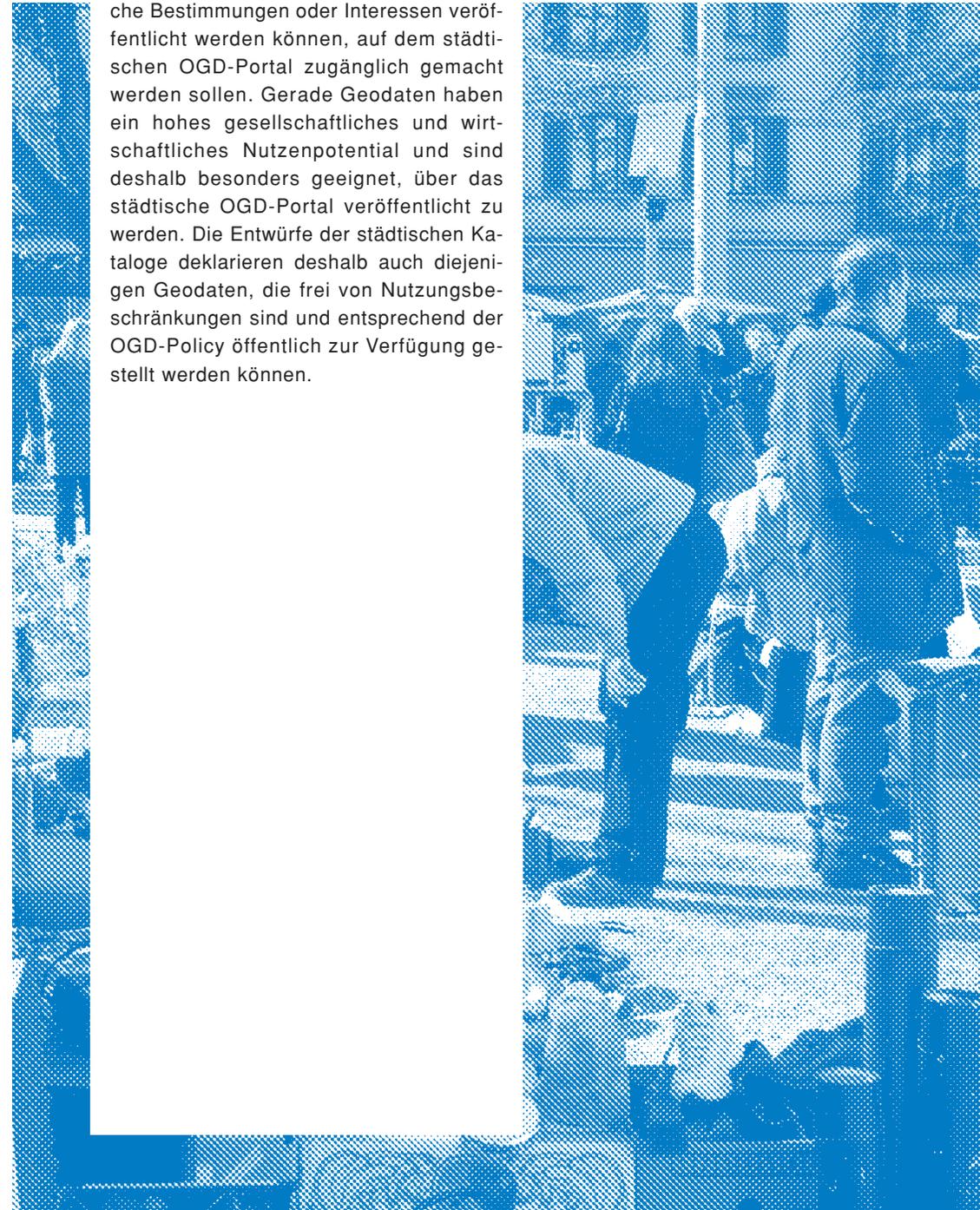
Die Kompetenz für die Festlegung des Zugangs zu den Geodaten wird durch die Geoinformationsgesetzgebung der Exekutive (Bundes-, Regierungs- oder Stadtrat) zugewiesen. Die Interessenabwägung zwischen Öffentlichkeitsprinzip und allfällig entgegenstehen-

den privaten oder öffentlichen Interessen nimmt damit nicht die zuständige Verwaltungsstelle im Einzelfall, sondern die Exekutive in generellabstrakter Weise vor.

tung der Daten verfügen. Auch ist sie für die Einhaltung der Vorschriften über den Datenschutz und die Geheimhaltung verantwortlich.

Die Geoinformationsgesetzgebung des Kantons Zürich, die wie erwähnt im Jahr 2012 in Kraft getreten ist, verlangt von den Gemeinden, für die Geodaten gemäss kommunalem Recht die zuständigen Stellen zu bezeichnen sowie die Zugangsberechtigung festzulegen. Des Weiteren räumt das kantonale Recht den Gemeinden die Kompetenz ein, für kommunale Geodaten abweichende Bestimmungen zu erlassen. Unter der Leitung des Stadtgeometers hat die Stadt Zürich den erforderlichen Vollzug und den Bedarf an abweichenden Regelungen geprüft. Die Datenschutzstelle war in der entsprechenden Projektorganisation von Beginn an vertreten. Anfangs April 2015 hat der Vorsteher des Tief- und Entsorgungsdepartements den Entwurf eines Städtischen Geoinformationsreglements (StGeolR) zur Vernehmlassung bis Mitte Mai 2015 gestellt. Materiell beschränkt sich dieser Entwurf auf Kataloge der kommunalen Geodaten, so wie sie auch auf Bundes- und Kantons-ebene erlassen worden sind. Die vorgesehenen städtischen Kataloge weisen jedoch im Vergleich zu denjenigen des Bundes und des Kantons die Besonderheit auf, dass sie eine inhaltliche Verbindung zum städtischen Open Data Government (OGD) aufweisen. Die städtische OGD-Policy (AS 236.400) sieht vor, dass Datenbestände der Stadtverwaltung, die ohne Einschränkung durch Amtsgeheimnis, Datenschutz oder sonstige rechtli-

che Bestimmungen oder Interessen veröffentlicht werden können, auf dem städtischen OGD-Portal zugänglich gemacht werden sollen. Gerade Geodaten haben ein hohes gesellschaftliches und wirtschaftliches Nutzenpotential und sind deshalb besonders geeignet, über das städtische OGD-Portal veröffentlicht zu werden. Die Entwürfe der städtischen Kataloge deklarieren deshalb auch diejenigen Geodaten, die frei von Nutzungsbeschränkungen sind und entsprechend der OGD-Policy öffentlich zur Verfügung gestellt werden können.



- **«Katalogisierung der Geodaten»**
Je nach Zuständigkeit für die Geodaten erlassen Bundes-, Regierungs- oder Stadtrat sogenannte Kataloge der Geodaten. In diesen wird für jeden einzelnen Datensatz jeweils die Rechtsgrundlage, auf welcher die Geodaten basieren, die Verwaltungsstelle, die für das Erheben, Nachführen und Verwalten der Geodaten zuständig ist, die Zugangsberechtigungstufe A – C sowie einige wenige weitere Merkmale angegeben.
- **«Austausch unter Behörden»**
Die Behörden des Bundes, des Kantons und der Gemeinden haben sich gegenseitig einfachen und direkten Zugang zu Geodaten zu gewähren. Mit dieser Regelung wird vom allgemeinen Zweckbindungsgebot des Datenschutzrechts, wonach Personendaten nur zu dem Zweck bearbeitet werden dürfen, zu dem sie erhoben worden sind, gewollt abgewichen. Der Austausch auch personenbezogener Geodaten unter den Behörden wird dadurch generell ermöglicht, ohne den gegenseitigen Zugriff von vornherein auf gewisse Zwecke zu beschränken. Unverändert muss aber diejenige Behörde, die personenbezogene Geodaten bezieht, auf jeden Fall über entsprechende Rechtsgrundlagen für die weitere Bearbei-

4 Forschung, Statistik, Planung und Evaluation

In Forschung, Statistik, Planung und Evaluation werden Daten zu sogenannten nicht personenbezogenen Zwecken bearbeitet, weil hier im Resultat Aussagen zu Einzelpersonen nicht von Interesse sind bzw. ausgeschlossen sein sollen. Für derartige Bearbeitungen von Personendaten gelten erleichterte rechtliche Voraussetzungen. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass solche Datenbearbeitungen keine direkten Auswirkungen auf Einzelpersonen entfalten und damit das Risiko von Persönlichkeitsverletzungen klein ist. So einfach sich dies der Gesetzgeber vorgestellt hat, in der Praxis ergeben sich dennoch regelmässig rechtliche, organisatorische und technische Fragen und Problemstellungen, die zum Schutz der Privatsphäre bei nicht personenbezogenen Datenbearbeitungen beantwortet werden müssen. Die Datenschutzstelle stellt eine zunehmende Bedeutung solcher Datenbearbeitungen fest.

Das Datenschutzrecht sieht für Datenbearbeitungen zu nicht personenbezogenen Zwecken erleichterte Rahmenbedingungen vor. Einerseits findet das im Datenschutzrecht allgemein geltende Zweckänderungsverbot, wonach Personendaten nur zu dem Zweck bearbeitet werden dürfen, zu dem sie erhoben worden sind, keine Anwendung. Andererseits bestehen bei Datenbearbeitungen zu nicht personenbezogenen Zwecken erleichterte Voraussetzungen für die Bekanntgabe von Personendaten. Sofern keine besonderen

Geheimhaltungsbestimmungen entgegenstehen, dürfen öffentlichen Organe in diesen Fällen Personendaten auch ohne spezialgesetzliche Ermächtigung bekanntgeben. Die Privilegierung wird damit gerechtfertigt, dass solche Datenbearbeitungen keine direkten Auswirkungen auf die Rechtspositionen von Einzelpersonen haben. Als spezielle Schutzmassnahme verlangt der Gesetzgeber, dass die Personendaten und die Auswertungsergebnisse anonymisiert werden. So einfach und klar die gesetzlichen Voraussetzungen auf den ersten Blick erscheinen und für einfache Umfragen oder einfache Statistiken durchaus gelten mögen, in der Praxis zeigt sich regelmässig ein komplexeres Bild. Aufgrund ihrer reichhaltigen Beratungs- und Prüfungspraxis in den letzten Jahren stellt die Datenschutzstelle generell eine zunehmende Bedeutung von Datenbearbeitungen zu nicht personenbezogenen Zwecken fest. Trotz oder gerade wegen der gesetzlichen Privilegierung sind solche Datenbearbeitungen durchaus ernst zu nehmen. Folgende Schwerpunktthemen geben regelmässig Anlass für vertiefte Abklärungen und Prüfungen.

A) Differenzierung der Anwendungsgebiete

Das IDG trifft keine Unterscheidung in Bezug auf einzelne Anwendungsgebiete nicht personenbezogener Datenbearbeitungen. Für die datenschutzrechtliche Beurteilung spielen diese aber eine wichtige Rolle. Je nach Anwendungsgebiet und

Datenbearbeiter müssen weitere, spezialgesetzliche Bestimmungen in die Beurteilung miteinbezogen werden. In der Praxis stehen die Anwendungsgebiete Forschung, Statistik sowie Planung und Evaluation im Vordergrund.

a) Wissenschaftliche Forschung

Akteure in der wissenschaftlichen Forschung sind primär die Hochschulen, aber auch andere öffentliche oder private wissenschaftliche Institute. Auch das wissenschaftliche Personal der Stadtverwaltung kann Forschungsvorhaben selbständig oder in Kooperation mit Dritten durchführen. Dabei können sich die Forschenden auf das in der Bundesverfassung verankerte Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit abstützen, welches die Freiheit bei der Wahl der Fragestellungen und der wissenschaftlichen Methoden garantiert. Die bei der öffentlichen Verwaltung vorhandenen Personendaten liefern oft wichtige Grundlagen für die Forschung. Die Bearbeitung und Auswertung solcher Daten zu wissenschaftlichen Zwecken berührt damit das ebenfalls in der Verfassung verankerte Grundrecht auf Privatsphäre. Dies kann in der Praxis zu Abgrenzungsschwierigkeiten oder gar Widersprüchen führen. Solche Grundrechtskonkurrenzen sind primär durch den Gesetzgeber zu lösen. Während der Bund und alle Kantone Datenschutzgesetze erlassen haben, ist der Gesetzgeber im Bereich der wissenschaftlichen Forschung nur situativ aktiv geworden. Ein Beispiel

hierfür ist etwa das Humanforschungsgesetz, welches unter anderem die Bearbeitung von personenbezogenen Gesundheitsdaten in der Humanforschung materiell regelt und hierfür ein formelles Bewilligungsverfahren in der Zuständigkeit der kantonalen Ethikkommissionen vorsieht. Die Prüfungsbefugnisse einer kantonalen Ethikkommission kann zu Überschneidungen mit den Aufsichts- und Prüfungskompetenzen (Vorabkontrolle) der Datenschutzstelle führen. Keine spezialgesetzliche Regelung findet sich ausgerechnet in demjenigen Forschungsbereich, in welchem wohl am meisten mit Personendaten gearbeitet wird, nämlich in der Sozialforschung. In diesem Bereich sind allfällige Interessenkonflikte zwischen Datenschutz und Wissenschaft im Einzelfall auf der Grundlage von Verfassung und Datenschutzgesetzgebung zu lösen.

b) Öffentliche Statistik

Hauptakteure in der öffentlichen Statistik sind die (unabhängigen) Statistikstellen, welche von der Verwaltung, der Bevölkerung sowie von Unternehmen Daten erheben und statistisch auswerten. Die öffentliche Statistik liefert wichtige Entscheidungsgrundlagen für Staat und Wirtschaft, aber auch Informationen für den Meinungsbildungsprozess der Bürgerinnen und Bürger im demokratischen Rechtsstaat. Das System der öffentlichen Statistik in der Schweiz ist föderalistisch organisiert. Statistische Tätigkeiten finden auf

Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene statt. Während der Bund umfassende gesetzliche Regelungen im Bereich der öffentlichen Statistik (bspw. Bundesstatistikgesetz, Volkszählungsgesetz) und der damit verbundenen Registerharmonisierung geschaffen hat, fehlt im Kanton Zürich (bisher) eine Regelung auf Gesetzesstufe. Statistikvorhaben, welche nicht auf den bundesrechtlichen Grundlagen durchgeführt werden, stützen sich daher auf das allgemeine Datenschutzrecht und insbesondere die Regelungen für nicht personenbezogene Datenbearbeitungen. Dies führt in der Praxis immer wieder zu schwierigen rechtlichen Fragestellungen, da die allgemeinen Bestimmungen des Datenschutzrechts nur beschränkt auf die spezifischen Gegebenheiten im Statistikbereich anwendbar sind. Der Kantonsrat hat dieses Defizit erkannt und hat (in 1. Lesung vom 13. April 2015) ein Statistikgesetz verabschiedet. Dieses wird die autonome Statistikproduktion stärken und zu einer wesentlichen Klärung im Datenschutzbereich führen. Einzelne Bestimmungen werden im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung auch auf Stadtebene noch zu konkretisieren sein.

c) Planung und Evaluationen

Planung und Evaluation verfolgen in der Regel keine personenbezogenen Zielsetzungen, weshalb die privilegierten Rahmenbedingungen gemäss allgemeinem Datenschutzrecht bzw. IDG zur Anwendung kommen können. Dies bedeutet aber keinen Freipass. Öffentlichrechtliche Planungsaufgaben müssen sich auf einen gesetzlichen Auftrag abstützen. Damit ver-

bundene Datenbearbeitungen sind nur soweit zulässig, als diese für die gesetzliche Aufgabenerfüllung notwendig sind. Bei der datenschutzrechtlichen Beurteilung der Datenbearbeitungen ist regelmässig auch die jeweilige Fachbereichsgesetzgebung zu berücksichtigen. Ein häufiger Anwendungsbereich sind etwa die Bearbeitung und Bekanntgabe von Geoinformationen. Dieser Bereich wurde in den letzten Jahren von Bund und Kantonen umfassend geregelt.

Evaluationen werden regelmässig zur Überprüfung umgesetzter Planungsmassnahmen oder generell zur Überprüfung und Qualitätssicherung der (eigenen) Verwaltungstätigkeit eingesetzt. Sofern die Auswertungsergebnisse – in der Regel in Form von Berichten – in anonymisierter Form erfolgen, steht den hierfür erforderlichen Datenbearbeitungen datenschutzrechtlich nichts Grundsätzliches im Wege.

B) Anonymisierung

Nur durch eine richtig durchgeführte Anonymisierung der Personendaten können die Risiken einer Persönlichkeitsverletzung so minimiert werden, dass die gesetzliche Privilegierung nicht nur in der Theorie, sondern auch in der Praxis gerechtfertigt ist. Der Gesetzgeber unterscheidet einerseits die Anonymisierung der Personendaten und andererseits die Anonymisierung der Auswertungsergebnisse, die gemäss Gesetzeswortlaut «keine Rückschlüsse auf betroffene Personen» ermöglichen dürfen. Im Praxisalltag kann immer wieder festgestellt werden, dass eine vollständige Anonymisierung

der Personendaten und der Auswertungsergebnisse im Sinne des Gesetzgebers oft nur über einen mehrstufigen Bearbeitungsprozess zu bewerkstelligen ist. Dies deshalb, weil bei Forschungs-, Planungs- und Statistikvorhaben regelmässig grosse Mengen an Personendaten aus unterschiedlichen Fachbereichen zusammengeführt und zur Durchführung der jeweiligen Analysen mittels sogenannter (Personen-)Identifikatoren (bspw. AHV-Nummer) miteinander verknüpft werden müssen. Die Identifikatoren können – mindestens theoretisch – die Wiederherstellung eines Personenbezugs erlauben. Ebenfalls können solche Rückschlussmöglichkeiten auch aufgrund der in den Rohdatensätzen vorhandenen Merkmale in einer ersten Bearbeitungsphase oft nicht ausgeschlossen werden. Für die Anonymisierung der Rohdatensätze und der Auswertungsergebnisse gibt es keine schematischen Vorgaben. Je nach Anwendungsbereich, Art und Umfang der Daten sind spezifische Anonymisierungsmassnahmen notwendig. Ein spezielles Augenmerk ist jeweils auf die Anonymisierung bei Veröffentlichungen zu legen, da andere organisatorische und technische Schutzmassnahmen wie beispielsweise Zugriffsbeschränkung oder Verschlüsselung nicht möglich sind.

C) Kooperations- und Auftragsverhältnisse

Bei Vorhaben in der Forschung, Planung, Statistik und Evaluation sind oft mehrere öffentliche oder private Stellen beteiligt. Dies führt regelmässig zu schwierigen datenschutzrechtlichen Fragestellungen. Im Fokus stehen bei Kooperationen oder Auf-

tragsverhältnissen insbesondere die verbindliche Regelung der mit den Datenbearbeitungen verbundenen Verantwortlichkeiten und der Geheimhaltungsverpflichtungen, vor allem in Form verbindlicher Datenschutzkonzepte.

D) Informationssicherheit

Das Datenschutzrecht verlangt den Schutz der Daten durch angemessene organisatorische und technische Massnahmen. In der Praxis gibt es immer wieder Unklarheiten, welche Schutzmassnahmen im Bereich der Informationssicherheit bei Datenbearbeitungen zu nicht personenbezogenen Zwecken umzusetzen sind. Die in der Stadtverwaltung verbindlichen Standards und Prüfprozesse sind aufgrund des in der Regel temporären Charakters bei Forschungs-, Planungs- oder Evaluationsvorhaben nur beschränkt anwendbar. Die notwendigen Massnahmen müssen situativ geklärt werden. Abhängig sind die Massnahmen insbesondere vom Umfang und der Sensibilität der Daten, dem Anonymisierungsgrad sowie den beteiligten Stellen und Personen.

E) Beispiele aus dem Berichtsjahr

a) Projekt «BMI (Body-Mass-Index)-Analysen» (Schulgesundheitsdienste)

Im Auftrag der Schulgesundheitsdienste der Stadt Zürich sollen im Rahmen der Masterarbeit (interuniversitärer Studiengang in Public Health der Universität Zürich) einer Mitarbeiterin (Schulärztin) die Veränderungen des BMI (Body Mass Index) und dessen Determinanten bei Kindern und Jugendlichen der Stadt Zürich anhand bestehender Daten unter-

sucht werden. Die Datenschutzstelle hat die Projektleiterin beraten und das Vorhaben im Rahmen der Vorabkontrolle geprüft. Für die Beantwortung der Forschungsfragen sollen Daten aus den schulmedizinischen und schulzahnärztlichen Vorsorgeuntersuchungen, der sportmotorischen Bestandesaufnahmen (ETH/Sportamt) sowie aus dem Gebäude- und Wohnungsregister (Statistik Stadt Zürich) mittels Identifikatoren miteinander verknüpft und dann anonymisiert werden. Auf Hinweis der kantonalen Ethikkommission hat die Projektleitung für diesen Bearbeitungsschritt einen Mitarbeitenden von Statistik Stadt Zürich beigezogen. Die Datenschutzstelle verlangte deshalb die formale Unterstellung dieses städtischen Mitarbeitenden unter die in der medizinischen Forschung massgebenden Schweigepflichten. Die kantonale Ethikkommission hat in einer Unbedenklichkeitserklärung festgehalten, dass es sich um keine bewilligungspflichtige Studie handle und die Durchführung der Studie aus ethischer Sicht unbedenklich sei.

b) «Sportmotorische Bestandesaufnahmen» (Sportamt/ETH)

Im Auftrag der Konferenz der Kreisschulpflegepräsidentinnen und -präsidenten führt das Sportamt in der Regel jährlich in enger Zusammenarbeit mit der ETH die «sportmotorischen Bestandesaufnahmen» durch. Dabei werden jeweils alle Schülerinnen und Schüler der ersten Klasse im Rahmen einer Schulsportstunde auf ihre sportmotorische Leistungsfähigkeit getestet. Diese Bestandesaufnahmen dienen sowohl der individuellen Förderung der

einzelnen Schülerinnen und Schüler im Rahmen des Schulsports als auch der Selektion des freiwilligen Sportförderprogramms «TalentEye». Neben diesen personenbezogenen Zwecken dienen die erhobenen Leistungsdaten in anonymisierter Form aber auch der wissenschaftlichen Forschung durch die ETH, der Schulgesundheitsdienste sowie der Evaluation von schulischen Förderprogrammen. Die Datenschutzstelle hat im Berichtsjahr die «sportmotorischen Bestandesaufnahmen» im Rahmen der Vorabkontrolle geprüft. Dabei konnte festgestellt werden, dass der gesetzliche Auftrag im Rahmen der Sport- und Schulgesetzgebung gegeben und die Datenbearbeitungsprozesse und die damit verbundenen Verantwortlichkeiten und Aufgaben klar und verbindlich geregelt wurden.

c) Projekt «BVS6» (Statistik Stadt Zürich)

Die Bevölkerungsstatistik der Stadt Zürich liefert wichtige Informationen für die politischen und strategischen Entscheide der Stadtverwaltung. Die umfassenden Auswertungsergebnisse werden jährlich im statistischen Jahrbuch veröffentlicht und stehen damit auch der Bevölkerung als Informationsquelle zur Verfügung. Datenschutzrechtlich sind die quartierbezogenen, vollständig anonymisierten Ergebnisse ohne Relevanz. Hinter diesen Ergebnissen steht aber ein komplexer Bearbeitungsprozess. Den Anfang bildet die Erhebung der aktuellen Bevölkerungsdaten. Als Grundlage hierfür stehen Statistik Stadt Zürich insbesondere die Daten aus dem Einwohnerregister zur Verfügung. Tagesaktuell werden die gesamten

Einwohnerregisterdaten über eine elektronische Schnittstelle Statistik Stadt Zürich zur Verfügung gestellt. Im Projekt «BVS6» wurde die hierfür notwendige Infrastruktur durch Statistik Stadt Zürich zusammen mit der OIZ neu aufgebaut. Auf Wunsch der Projektleitung hat die Datenschutzstelle die mit dem Vorhaben «BVS6» verbundenen Datenbearbeitungsprozesse unter die Lupe genommen, insbesondere unter Berücksichtigung der kantonalen Statistikgesetzesvorlage sowie der massgebenden bundesrechtlichen Grundlagen im Bereich der Bevölkerungsstatistik. Die Datenschutzstelle hat dazu beigetragen, dass die mit «BVS6» vorgesehenen Datenbearbeitungsprozesse transparent und datenschutzkonform ausgestaltet sind.

d) Evaluation «Bonusmodelle für energieeffiziente Haushalte» (ewz)

Im Rahmen des Projektes «Bonusmodelle für energieeffiziente Haushalte» der Energieforschung Zürich hat das ewz im Rahmen eines Pilotversuchs unter Beizug einer Privatfirma ein Online-Portal für die Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Zürich aufgebaut. Im Rahmen des Projekts soll die Wirksamkeit verschiedener Bonusmodelle mit Hilfe des Portals evaluiert werden. Die wissenschaftliche Untersuchung erfolgt durch die ETH anhand der Nutzungsdaten und anhand eines Fragebogens. Die Komplexität der Datenbearbeitungsprozesse durch drei verschiedene Datenbearbeiter sowie der Aufbau und Betrieb eines Online-Portals in Kombination mit einer wissenschaftlichen Evaluation erforderte eine detaillierte

Regelung der einzelnen Datenbearbeitungsprozesse und der damit verbundenen Verantwortlichkeiten sowie spezifische Massnahmen zur Informationssicherheit. Das ewz erstellte hierzu in Zusammenarbeit mit den Kooperationspartnern ein ausführliches und verbindliches Datenschutzkonzept. Die Datenschutzstelle hat die Kooperationspartner bei der Ausarbeitung dieses Konzepts fachlich unterstützt. In Bezug auf die Informationssicherheit hat die Datenschutzstelle die Projektverantwortlichen darauf hingewiesen, dass bei einer Weiterführung des Pilotversuchs der reguläre städtische ISDS-Prozess zu durchlaufen ist.



5 Archivierungspflicht vs. Löschvorschrift

Die Verwaltung hat in der Regel bis zu 10 Jahre Zeit, ihre nicht mehr benötigten Akten und Informationen dem Stadtarchiv zur Übernahme anzubieten. Wie steht es nun aber mit Vorschriften, die eine Löschung von Daten, meist innerhalb von viel kürzerer Zeit, verlangen? Löscht die Verwaltung ihre Daten, können diese nicht mehr archiviert werden. Übergibt die Verwaltung die Daten dem Stadtarchiv, werden diese nicht gelöscht.

Akten oder Unterlagen, die nicht mehr benötigt werden, beispielsweise weil ein Dossier oder Geschäft abgeschlossen ist, dürfen in den jeweiligen Verwaltungsstellen während maximal 10 Jahren aufbewahrt und müssen anschliessend dem Stadtarchiv zur Übernahme angeboten werden. Diese Anbietepflicht ist sowohl im kantonalen Archivgesetz als auch im IDG ausdrücklich vorgesehen. Sie bedeutet für die Stadtverwaltung gleichzeitig auch, dass nicht mehr benötigte Unterlagen erst dann vernichtet oder gelöscht werden dürfen, wenn das Stadtarchiv diese als nicht archivwürdig beurteilt hat und sie deshalb nicht übernehmen wird. Wie verhält es sich nun aber, wenn ein Gesetz oder eine Verordnung von der Verwaltung ausdrücklich die Löschung bestimmter Informationen verlangt? Gilt dann immer noch die Anbietepflicht an das Stadtarchiv oder sind die Daten mit Erreichen der Frist tatsächlich zu löschen? Mit anderen Worten: Bedeutet «Löschung», dass Informationen tatsächlich unwiederbringlich

vernichtet werden müssen oder wird die Pflicht zur «Löschung» auch dadurch erfüllt, dass Informationen an das Stadtarchiv übergeben werden?

Diese Fragestellung ergab sich in der Stadtverwaltung, da gemäss kantonalem Polizeigesetz Videobilder spätestens nach 100 Tagen zu löschen sind, sofern diese nicht für ein Strafverfahren benötigt werden. Stadtpolizei und Stadtarchiv baten die Datenschutzstelle um eine entsprechende Stellungnahme.

Weder das kantonale Archivgesetz noch das IDG regeln explizit das Verhältnis zwischen allgemeiner archivrechtlicher Anbietepflicht und spezialgesetzlicher Löschvorschrift. Für die Klärung dieses Verhältnisses ist deshalb in erster Linie massgebend, aus welchem Grund der Gesetzgeber eine Löschvorschrift vorgesehen hat bzw. welchen Zweck er damit erreichen wollte. Nach Auffassung der Datenschutzstelle beabsichtigen Löschvorschriften in aller Regel nicht, bestimmte Informationen von der Archivierung, das heisst von einer dauernden Überlieferung der Verwaltungstätigkeit zu kulturellen und wissenschaftlichen Zwecken auszunehmen. Mit Löschvorschriften wird vielmehr beabsichtigt, dass Verwaltungsstellen nur für eine definierte Dauer über bestimmte Informationen verfügen dürfen. Gewisse Informationen sollen demnach nach Ablauf einer Frist vollständig aus dem Zugriffsbereich der betreffenden Ver-

waltungsstellen entfernt werden müssen. Löschvorschriften sind als besondere Massnahmen zum Schutz vor Persönlichkeitsverletzungen zu verstehen, da ohne solche Regelungen auch besonders sensible Daten und Informationen in aller Regel für mehrere Jahre – wenn auch nur zu Aufbewahrungszwecken – im Zugriffsbereich der jeweiligen Verwaltungsstellen stehen. Aus Sicht eines beabsichtigten erhöhten Persönlichkeitsschutzes kann es Sinn machen, von operativ zuständigen Verwaltungsstellen die Löschung von Daten zu verlangen, um so zu verhindern, dass Daten weiterhin zur Verfügung stehen. Im Hinblick auf eine Archivierung im Stadtarchiv sind aber derartige Löschvorschriften als Massnahme zum Schutz vor Persönlichkeitsverletzungen nicht erforderlich. Die sich aus dem Archivrecht ergebenden Benutzungsbeschränkungen der archivierten Daten können den Schutz der Personendaten in vergleichbarer Weise wie eine Löschung gewährleisten. Aus diesem Grunde kann aus Sicht der Verwaltungsstellen, die eine Löschvorschrift zu beachten haben, die Archivierung durch staatliche Archive denn auch als «Löschungssurrogat» bezeichnet werden.

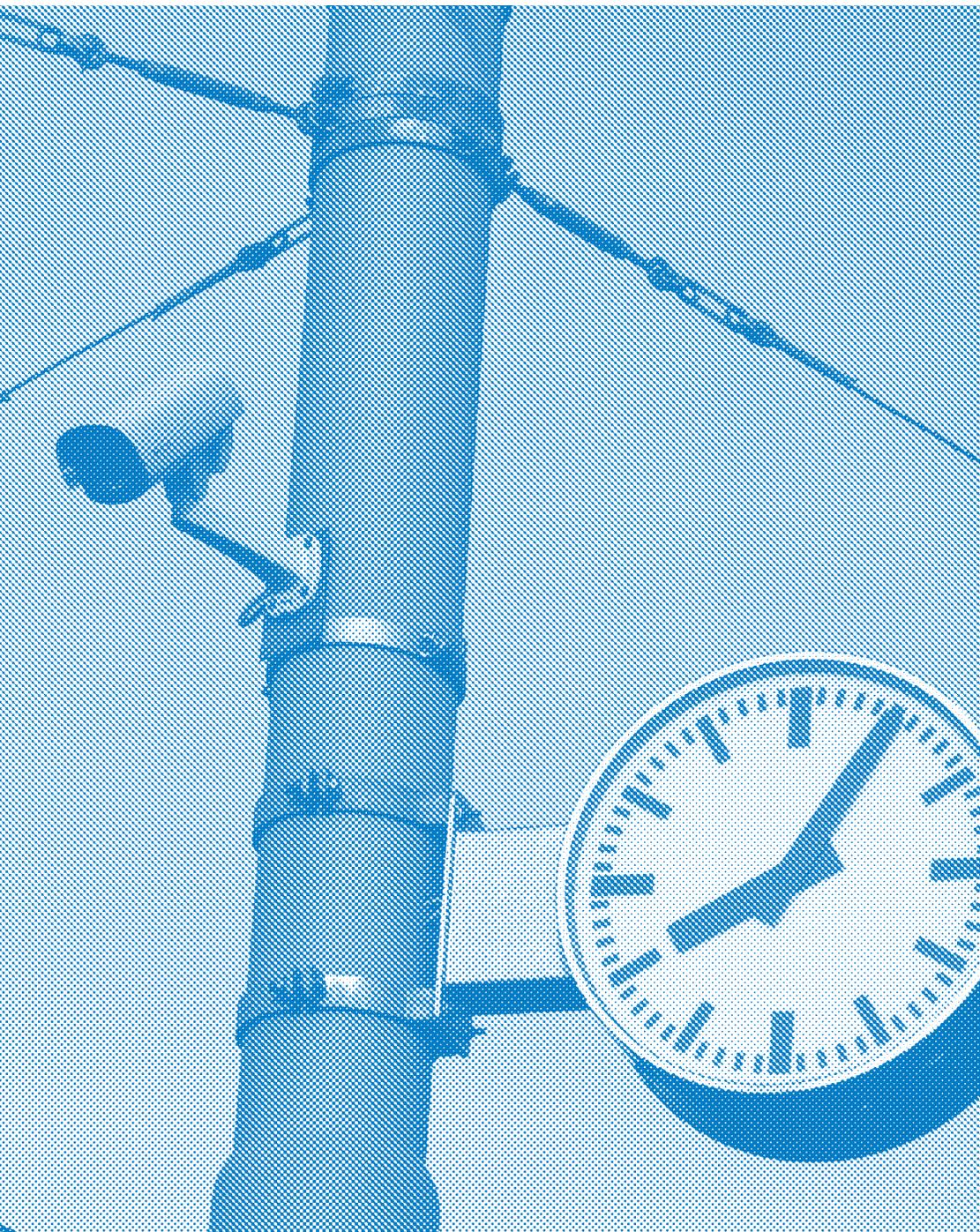
Nach Ansicht der Datenschutzstelle geht deshalb die allgemeine Anbietepflicht allfälligen Löschvorschriften in Bereichsgesetzgebungen grundsätzlich vor. Anders fällt die Beurteilung aus, wenn sich aus der Bereichsgesetzgebung klar ergibt, dass eine Löschvorschrift (ausnahmsweise) Vorrang vor der allgemeinen Anbietepflicht und Archivierungspflicht haben soll.

Diese Einschätzung deckt sich im Ergebnis mit derjenigen des Schweizerischen Bundesarchivs, welches der Datenschutzstelle schriftlich mitgeteilt hat, auf Bundesebene sei unbestritten, dass das Bundesgesetz über die Archivierung spezialgesetzlichen Löschvorschriften vorgehe. Zwischen dem Archivrecht des Bundes und desjenigen des Kantons Zürich besteht jedoch in Bezug auf die vorliegende Fragestellung ein grundlegender Unterschied, auf welchen besonderes Augenmerk zu legen ist. Das kantonale Archivrecht kennt eine Bestimmung, wonach Zugang zu Akten bereits während laufender Schutzfrist gewährt werden kann, «wenn ein öffentliches Organ die Akten zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben benötigt». Eine solche «Rückkoppelungsmöglichkeit» sieht zwar auch das Bundesrecht vor, bei Personendaten jedoch nur sehr eingeschränkt. Durch die offene, uneingeschränkte Formulierung des kantonalen Archivrechts besteht die Gefahr, dass Daten wieder an Verwaltungsstellen zurückgelangen, welche die Daten aufgrund einer Löschvorschrift aus ihrem Zuständigkeitsbereich entfernen mussten, diese aber nicht löschen durften, sondern an das Stadtarchiv übergeben mussten. Eine solche «Rückkoppelung» würde den eingangs erwähnten Vorrang der allgemeinen Archivierungspflicht vor spezialgesetzlichen Löschvorschriften grundlegend in Frage stellen und hätte im Resultat zur Folge, dass eine Archivierung gerade kein «Löschungssurrogat» darstellen würde.

Um eine derartige Gefahr zu vermeiden, müssen bei Gesuchen um Rückführung von Akten aus dem Stadtarchiv zurück in die Stadtverwaltung allfällige Löschvorschriften besonders geprüft und entsprechend berücksichtigt werden. Beantragt ein öffentliches Organ während noch laufender Schutzfrist Zugang zu archivierten Akten, muss es gemäss Archivrecht darlegen, dass die beantragten Akten zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben benötigt werden. Die Herleitung der gesetzlichen Aufgaben kann dann aber nicht gestützt auf diejenigen Grundlagen erfolgen, welche eine Löschvorschrift beinhalten und somit eine Aussonderung der betroffenen Daten aus dem Zuständigkeitsbereich des öffentlichen Organs verlangt haben. Eine Berufung auf diejenigen Grundlagen, welche selbst die bereichsspezifische Löschvorschrift enthalten, muss ausgeschlossen sein, da eine Rückführung in den operativen Bereich des betreffenden öffentlichen Organs gegen eben diese Grundlage verstossen würde und somit nicht rechtmässig wäre. In Bezug auf den anfangs erwähnten Sachverhalt würde dies bedeuten, dass die Stadtpolizei eine Rückführung von Videobildern nicht mit Aufgaben aus dem kantonalen Polizeigesetz rechtfertigen könnte, da eben dieses Gesetz die Löschung der Bilder nach spätestens 100 Tagen verlangt.

Zusammenfassend kam die Datenschutzstelle zum Ergebnis, dass der allgemeinen Anbietepflicht und Archivierungspflicht – ohne klar erkennbare gegenteilige Absicht des Gesetzgebers – Vorrang vor bereichsspezifischen Löschrufen zukommt. Die-

sem Grundsatz steht auch die «Rückkoppelungsmöglichkeit» gemäss kantonalem Archivgesetz nicht im Wege. Das Stadtarchiv hat bei der Prüfung im Einzelfall insbesondere zu berücksichtigen, dass archivierte Akten, welche aufgrund ihrer Sensibilität einer spezialgesetzlichen Löschvorschrift unterliegen haben, während laufender Schutzfrist in der Regel nicht an dasjenige öffentliche Organ, welches die Daten an das Stadtarchiv abgeliefert hat, zugänglich gemacht werden. Des Weiteren muss das Stadtarchiv gewährleisten können, dass von den anbietenden Verwaltungsstellen innert der vorgesehenen Löschrufen die Daten übernommen oder abgelehnt werden, so dass letztere ihrer Pflicht aus den jeweiligen Bereichsgesetzgebungen nachkommen, das heisst ihre Daten und Akten innert der spezialgesetzlichen Frist archivieren oder löschen können. Für die anbietenden Verwaltungsstellen ihrerseits ist eine Löschung gemäss spezialgesetzlichen Löschvorschriften erst dann zulässig, nachdem die Unterlagen dem Stadtarchiv angeboten und von diesem als nicht archivwürdig abgelehnt wurden.



6 Kontrolle illegaler Abfallentsorgung

Wie wohl in den meisten Schweizer Städten ist auch in Zürich das illegale Entsorgen von Abfall ein Problem. Damit die Verursacher von nicht vorschriftsgemäss abgestelltem Abfall ermittelt werden können, setzt die Stadtverwaltung auf ein Abfall-Kontrolldienstteam. Illegales Entsorgen von Abfall ist in Zürich jedoch nicht nur aus verwaltungsrechtlicher Sicht ein Thema, sondern wird als Übertretungstatbestand vom Statthalteramt strafrechtlich verfolgt. Weil bei den Kontrollen auch Personendaten erhoben werden, kommt hier auch noch eine datenschutzrechtliche Dimension dazu.

ERZ Entsorgung + Recycling Zürich (ERZ) hat die Aufgabe, das illegale Deponieren von Abfall auf öffentlichem Grund zu vermindern und zu verhindern (Abfallgesetz, LS 712.1; Verordnung über die Abfallbewirtschaftung der Stadt Zürich, AS 712.11). Umgesetzt wird diese Aufgabe durch das Team des Abfall-Kontrolldienstes, welches unrechtmässig bereitgestellten Abfall sammelt und kontrolliert. Konkret handelt es sich dabei um Abfall, der nicht in gebührenpflichtigen Züri-Säcken oder nicht am richtigen Ort (vor allem bei Sperrgut) entsorgt wurde.

Die Mitarbeitenden des Kontrolldienstes durchsuchen den illegal deponierten Abfall nach Hinweisen, welche bei der Ermittlung des Abfallverursachers dienlich sein könnten. Können die Hinweise klar einer Person oder einem Haushalt zugeordnet werden, schickt ERZ den Betrof-

fenen erst einmal ein Informationsschreiben und orientiert diese über das korrekte Entsorgen von Abfall. Diese Massnahme trifft ERZ in all jenen Fällen, bei welchen keine Hinweise auf Absicht bestehen, so insbesondere bei Neuzuzüglern oder bei Personen, die bisher noch nie im Zusammenhang mit illegal entsorgtem Abfall bei ERZ aufgefallen sind. Bei «Wiederholungstätern» erstattet der Kontrolldienst hingegen in den meisten Fällen Strafanzeige beim Statthalteramt.

Eine im Zusammenhang mit dem Kontrolldienst eingegangene Bürgeranfrage veranlasste die Datenschutzstelle, die in Verbindung mit der Arbeit des Kontrolldienstes stehenden Datenbearbeitungen und Arbeitsabläufe gemeinsam mit ERZ zu prüfen.

Der Abfall-Kontrolldienst erhebt bei der Suche nach Hinweisen auf die Identität der Verursacher Personendaten, unter Umständen sogar sensible Personendaten, beispielsweise wenn verschriebene Medikamente, die sich im illegal entsorgten Abfallbehältnis befinden, gefunden werden. Alle diese «gefundenen» Personendaten müssen vom Abfall-Kontrolldienst datenschutzkonform bearbeitet werden und dürfen nur solange aufbewahrt werden, wie dies für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben von ERZ notwendig ist. Die Prüfung hat gezeigt, dass die vom Kontrolldienst erfassten Daten aber nicht nur ERZ selber dienen, sondern im Falle einer Strafanzeige auch vom Statthalter-

amt benötigt werden. Bei der bisherigen Datenbearbeitung wurde aber seitens ERZ zu wenig zwischen diesen beiden unterschiedlichen Bearbeitungszwecken differenziert, was sich insbesondere auf die Beurteilung der Verhältnismässigkeit (Umfang und Dauer der Datenhaltung) ausgewirkt hat.

Vor diesem Hintergrund erarbeiteten die Beteiligten Prozesse, welche die Datenbearbeitung des Kontrolldienstes datenschutzkonform und verbindlich regeln.

Im Ergebnis werden nun die im Zusammenhang mit der Abfallkontrolle erhobenen Daten nur dann bei ERZ festgehalten, wenn die erhobenen Indizien klar einer Person oder einem Haushalt zugeordnet werden können. Ist dies nicht der Fall, werden alle «gefundenen» Indizien und erhobenen (Personen-)Daten umgehend vernichtet.

Die Informationen, die ERZ nicht sofort vernichtet, werden je nach Inhalt ein Jahr oder drei Jahre aufbewahrt.

– Die Inhaltsangaben der Abfallbehälter, die wie erwähnt auch sensible Personendaten beinhalten können, werden neu ein Jahr aufbewahrt. Auf diese Informationen greift ERZ jedoch nur zu, wenn entweder Betroffene, die von ERZ ein Schreiben erhalten haben, oder der Statthalter eine diesbezügliche Auskunft verlangen. Mit dieser restriktiv gehaltenen Aufbewahrungsregelung der Inhaltsdaten konnte gleichzeitig auch dem Ersuchen des

Statthalteramtes nachgekommen werden, welches ERZ gebeten hat, die sichergestellten Indizien im Sinne einer Sicherungskopie während eines Jahres aufzubewahren.

- Demgegenüber werden Administrativdaten, das heisst Name und Adresse des Abfallverursachers, Fundort sowie Massnahme des Kontrolldienstes vom Abfall-Kontrolldienst drei Jahre aufbewahrt. Der Rückgriff auf diese Daten hilft dem Kontrolldienst bei der Beurteilung, welche Massnahme im Einzelfall ergriffen werden soll. Eine Zeitspanne von drei Jahren erscheint der Datenschutzstelle nachvollziehbar, da es sich gemäss Angabe des Kontrolldienstes bei den «Abfallsündern» oft auch um «Wiederholungstäter» handelt.

Die Ergebnisse wurden seitens ERZ in einer internen Prozessdokumentation festgehalten und werden heute bereits operativ umgesetzt.



7 Hausverbot im Gastgewerbe

Wirte können gegen störende oder randalierende Gäste Hausverbote aussprechen. Hierfür müssen ihnen aber die Personalien der nicht mehr erwünschten Gäste bekannt sein, denn Hausverbote können nicht gegen Unbekannt erteilt werden. Die Polizei, die bei Vorfällen zu Hilfe gerufen wird, erhebt die entsprechenden Informationen und wird deshalb von den betroffenen Wirten regelmässig um Bekanntgabe der Personalien des Gastes gebeten. Die Stadtpolizei wollte von der Datenschutzstelle wissen, ob sie diese Daten den betroffenen Wirten zwecks Erteilung eines Hausverbots geben darf.

Als öffentliches Organ darf die Stadtpolizei Zürich Personendaten nur dann an eine Privatperson bekannt geben, wenn eine der folgenden drei Voraussetzungen (§ 16 IDG) erfüllt ist:

- entweder wird die Stadtpolizei durch eine rechtliche Bestimmung zur Bekanntgabe ermächtigt;
- oder es handelt sich um eine derart akute Gefahrensituation für Leib und Leben oder andere wesentliche Rechtsgüter, dass eine Datenbekanntgabe unumgänglich erscheint;
- oder es liegt die Einwilligung der betroffenen Personen vor.

Vorliegend nicht weiter zu prüfen war die letzte der erwähnten Voraussetzungen, denn es versteht sich von selbst, dass eine Person, die damit rechnen muss, dass ihr ein Hausverbot erteilt wird, keine

Einwilligung zu einer Datenbekanntgabe durch die Polizei erteilen wird.

Hausverbote werden in der Regel im Zusammenhang bzw. als Folge von gefährlichen oder bereits eskalierten Situationen ausgesprochen. Mit der Erteilung eines Hausverbots soll einem randalierenden oder gewalttätigen Gast zivil- und strafrechtlich verboten werden, ein bestimmtes Lokal erneut zu betreten. Zum Schutz der übrigen Gäste und des Personals sollen so drohende Gefahren abgewendet werden. Da die Erteilung eines Hausverbots eine geeignete Massnahme zur Abwendung solcher Gefahren sein kann und da ein Wirt ohne Wissen der Personalien des «Verursachers» kein Hausverbot erteilen könnte, ist die Stadtpolizei grundsätzlich berechtigt, auf Anfrage diese Auskunft zu erteilen.

Eine Bekanntgabe von Personalien durch die Stadtpolizei zur Erteilung eines Hausverbots lässt sich zusätzlich zum erwähnten Rechtfertigungsgrund der Gefahrenabwehr auch auf das Gastgewerbegesetz des Kantons Zürich abstützen. Der Patentinhaber bzw. dessen Stellvertreter ist danach gesetzlich für die Aufrechterhaltung von Ordnung und guter Sitte im Betrieb verantwortlich. In diesem Zusammenhang kann der Wirt Anordnungen zur Einhaltung von Ruhe, Ordnung und guter Sitte erlassen, denen der Gast gemäss Gesetz Folge zu leisten hat. Unter eine solche Anordnung fällt die Erteilung eines Hausverbots, für dessen Verhängung die Per-

sonalien des betreffenden Gastes bekannt sein müssen. Daraus lässt sich ein Anspruch des Wirts auf Kenntnis der Personalien eines störenden Gasts sowie aus Sicht der Stadtpolizei eine Befugnis zur Bekanntgabe der entsprechenden Auskunft ableiten.

Dementsprechend vertritt die Datenschutzstelle die Auffassung, dass für die Stadtpolizei grundsätzlich die Berechtigung besteht, an Wirte oder Patentinhaber die Personalien von Personen bekannt zu geben, gegen welche Hausverbote ausgesprochen werden sollen. Wie bei jeder Datenbekanntgabe ist auch bei solchen Auskunftserteilungen stets zu prüfen, ob im konkreten Einzelfall besondere Gründe vorliegen, die dennoch gegen eine Auskunft sprechen. Und schliesslich verlangt das Verhältnismässigkeitsprinzip, dass Auskunft nur soweit erteilt wird, dass ein Hausverbot ausgesprochen werden kann. In aller Regel genügen hierfür Name und Adresse.



8 Informationsaustausch zwischen Zivilstandsamt und Stadtpolizei

Informationsaustausch in der Verwaltung war auch in diesem Berichtsjahr erneut ein zentrales Thema. Es beschäftigte die Datenschutzstelle sowohl im Zusammenhang mit Anfragen aus der Verwaltung und der Bevölkerung als auch als Thema an mehreren Weiterbildungsveranstaltungen und Workshops. Wie bereits im letztjährigen Tätigkeitsbericht aufgezeigt (Tätigkeitsbericht 2013, S. 2/3), stellt der Informationsaustausch in der Verwaltung häufig eine komplexe Angelegenheit dar, die zu Verunsicherung führen kann. Folgendes Praxisbeispiel aus dem Berichtsjahr zeigt, wie an die regelmässig schwierigen rechtlichen Fragestellungen im Zusammenhang mit Informationsaustausch herangegangen werden kann.

Es kann vorkommen, dass die Stadtpolizei Personen, nach denen sie fahndet, die sie einer Behörde für eine Einvernahme zuführen oder denen sie ein amtliches Dokument zustellen sollte, nicht auffindig machen kann. Wenn die Stadtpolizei ihre eigenen Möglichkeiten und Mittel ausgeschöpft hat, kann unter Umständen Amtshilfe durch eine andere Verwaltungsstelle weiterhelfen. Die Stadtpolizei hat deshalb das Zivilstandsamt bis anhin in einigen wenigen Fällen um Auskunft angefragt, ob eine bestimmte Person in der nächsten Zeit einen Termin habe und beim Zivilstandsamt angetroffen werden könne. Da das Zivilstandsamt nicht sicher war, ob es zu derartigen Auskünften an die Stadtpolizei berechtigt oder sogar ver-

pflichtet ist, wurde die Datenschutzstelle um Unterstützung bei der entsprechenden Klärung dieser Frage gebeten.

Die Bekanntgabe von Daten durch ein öffentliches Organ bedarf grundsätzlich einer Rechtsgrundlage. In der Regel finden sich diese im bereichsspezifischen Sachrecht der involvierten Behörden. Dabei kann die rechtliche Grundlage im bereichsspezifischen Sachrecht auf Seiten des Daten besitzenden Organs (im vorliegenden Fall das Zivilstandsamt) oder im Sachrecht auf Seiten des anfragenden Organs (vorliegend der Stadtpolizei) gegeben sein.

Im vorliegenden Fall hat die Prüfung des bereichsspezifischen Sachrechts ergeben, dass die Stadtpolizei in einem hängigen Strafverfahren gestützt auf die Bestimmungen der Schweizerischen Strafprozessordnung (Art. 43 ff.) beim Zivilstandsamt ein Gesuch um Rechtshilfe stellen kann. Gemäss der Strafprozessordnung sind Behörden zur Rechtshilfe verpflichtet, wenn eine Straftat nach Bundesrecht in einem strafprozessualen Verfahren untersucht wird. Daraus ergibt sich, dass das Zivilstandsamt bei Auskunftsgesuchen der Polizei, die im Zusammenhang mit einem hängigen Strafverfahren gestellt werden, unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips grundsätzlich verpflichtet ist, die verlangte Information rechtshilfeweise zu erteilen.

Ausserhalb eines hängigen Strafverfahrens lassen sich aus den einschlägigen Bereichsrechten jedoch keine Schlüsse für einen allfälligen Informationsaustausch zwischen der Polizei und dem Zivilstandsamt ziehen. So lässt sich weder in der Zivilstandsverordnung noch im Polizeigesetz eine gesetzliche Grundlage finden, welche den fraglichen Datenaustausch vorsieht. Die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen bieten somit keine gesetzliche Grundlage für den fraglichen Datenaustausch zwischen Polizei und Zivilstandsamt, schliessen einen solchen Austausch aber auch nicht aus.

Stehen wie vorliegend keine gesetzlichen Grundlagen aus dem bereichsspezifischen Sachrecht einem Informationsaustausch entgegen, kann dieser im Einzelfall allenfalls gestützt auf die allgemeine Amtshilfebestimmung des IDG erfolgen. Gemäss dieser Bestimmung gibt eine Behörde Personendaten an andere öffentliche Organe bekannt, wenn das ersuchende Organ diese im Einzelfall zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben benötigt. Wichtig ist, dass jede Bekanntgabe von Personendaten gestützt auf diese allgemeine Amtshilfebestimmung immer nur im Einzelfall und nur verhältnismässig erfolgen darf. Die Hauptverantwortung für die Bekanntgabe liegt dabei immer beim Daten bekanntgebenden Organ. Dieses hat vor der Auskunftserteilung zu prüfen, ob alle Voraussetzungen der amtshilfeweisen Bekanntgabe von Personendaten erfüllt

sind und ob allenfalls Gründe bestehen, die trotzdem gegen eine Datenbekanntgabe sprechen.

Bei jeder Anfrage der Stadtpolizei entscheidet somit letztlich das Zivilstandsamt, ob einem Rechts- oder Amtshilfegesuch entsprochen werden kann. Dem Zivilstandsamt obliegt dabei auch die oftmals schwierige Aufgabe, die Interessen der betroffenen Personen (private Interessen), aber auch diejenigen des Zivilstandesamtes und jene der Stadtpolizei (öffentliche Interessen) gegeneinander abzuwägen. Es muss dabei eine pflichtgemässe Gewichtung aller betroffenen Rechtsgüter vornehmen. Sprechen überwiegende öffentliche oder private Interessen gegen die Bekanntgabe der erfragten Personendaten, muss das Auskunftsgesuch abgelehnt werden.

Damit der Ablauf und die Modalitäten derartiger Amtshilfegesuche der Stadtpolizei an das Zivilstandsamt klar definiert sind, haben die Beteiligten mit der Datenschutzstelle ein standardisiertes, zweistufiges Vorgehen erarbeitet. In einem ersten Schritt erfragt die Stadtpolizei beim Zivilstandsamt, ob mit der fraglichen Person in absehbarer Zeit überhaupt ein Termin vereinbart worden sei. Wird diese Frage verneint, erübrigt sich das Formulieren eines detaillierten und begründeten Gesuchs. Bejaht das Zivilstandsamt hingegen das Vorliegen eines Termins, erarbeitet die Stadtpolizei ein Auskunftsgesuch.

begehren, welches dem Zivilstandsamt ermöglichen soll, im konkreten Einzelfall die erforderlichen Voraussetzungen für eine Auskunft zu prüfen und eine Interessenabwägung vorzunehmen. Dieses zweistufige Verfahren reduziert den Verwaltungsaufwand und stellt punkto Datenschutz sicher, dass das Zivilstandsamt nur in jenen Fällen Informationen von der Stadtpolizei erhält, in denen eine Prüfung eines Auskunftsgesuchs überhaupt angezeigt ist. Des Weiteren wurden sowohl auf Seiten der Stadtpolizei als auch auf Seiten des Zivilstandsamts die für solche Anfragen ausschliesslich zuständigen Funktionen definiert. Anfragen erfolgen ausschliesslich durch die Leiterin Rechtsdienst Stadtpolizei und nur zuhanden des Leiters Zivilstandsamt.



Im Berichtsjahr setzte sich die Fachstelle Datenschutzbeauftragter personell wie folgt zusammen:

Marcel Studer, RA lic. iur.
Datenschutzbeauftragter (80%)

Patrizia Zbinden, lic. iur.
juristische Mitarbeiterin (80%)

Jürg von Flüe, lic. iur.
juristischer Mitarbeiter (60%)

Monika Niederberger
Sekretariat (20%)

Stadt Zürich
Datenschutzbeauftragter
Beckenhofstrasse 59
8006 Zürich

Tel. 044 412 16 00

datenschutz@zuerich.ch
www.stadt-zuerich.ch/datenschutz

Quelle Fotos:
Datenschutzbeauftragter der Stadt Zürich
Mediendienste der Stadt Zürich

Gestaltung:
SPUTNIK Vertot, Luzern

