

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 15. Juni 2016

481.

Schriftliche Anfrage von Pascal Lamprecht und Mathias Manz betreffend Daten der IT- und Social Media-Unternehmen, Einflüsse auf die administrativen und politischen Entscheide sowie Möglichkeiten und Risiken bei der Nutzung dieser Daten durch die Stadt

Am 23. März 2016 reichten Gemeinderäte Pascal Lamprecht und Mathias Manz (beide SP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2016/97, ein:

Statistik schafft die Grundlage für zahlreiche Entscheide in der Politik und der Verwaltung. Für relevante Aussagen und gewonnene Erkenntnisse ist unentbehrlich, dass die Informationen auf einer sauberen Datengrundlage basieren. Dies lässt die Datenerhebung oftmals aufwendig und/oder zeitintensiv werden. Deshalb nutzt z.B. das Bundesamt für Statistik (BfS) amtliche Stellen als externe Datenquellen, wie z.B. Ausgleichskassen oder Einwohnerregister, für ihre statistischen Erhebungen.

Die technologischen Fortschritte der letzten Jahre haben es ermöglicht, dass IT- wie auch Social Media-Unternehmen (z.B. Doodle, Google, Twitter, Spotify, Uber, Airbnb, twint, etc) enorme Datenmengen aus ihren Kundenbeziehungen generieren (Stichwort „Big Data“). Diese Daten sind sprichwörtlich Gold wert: Nicht nur Marketing-/Werbeagenturen, sondern auch Unternehmen anderer Branchen sind vermehrt dankbare Abnehmer unserer Datenspuren im Netz. Zusätzlich nutzen bereits einige Staaten (z.B. USA, China) oder Städte (z.B. Boston, Helsinki) intensiv Drittdaten für öffentliche Zwecke (Verkehrssimulationen, Epidemie-Prognosen, soziopolitische Aussagen, Bonitätsprüfungen).

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie beurteilt der Stadtrat das Datenmaterial (für eigene statistische Zwecke) dieser Firmen hinsichtlich der Mengen und hinsichtlich der Qualität, der Verfügbarkeit, der Vergleichbarkeit (zeitlich und räumlich), der Aktualität und der Repräsentativität?
2. Was unternimmt die Stadt, damit das Potenzial ihrer Daten bekannt ist und ausgeschöpft wird?
3. Sieht der Stadtrat eine Tendenz, dass vermehrt Daten einleitend erwähnter Firmen die Öffentlichkeit beeinflussen und auch für administrative und politische Entscheide zumindest gleich wichtig oder wichtiger werden als eigene erhobene Daten?
4. Wo sieht der Stadtrat den Nutzen und wo die Risiken, falls die Stadt von diesen Daten selbst Gebrauch macht?
5. Big Data hat wichtige Know-how- und Technologiekomponenten. Will die Stadt zukünftig Analysen basierend auf Big Data durchführen?
6. Hat die Stadt – zumindest teilweise – direkten Zugriff auf diese Daten bzw. plant der Stadtrat, solche Daten (beispielsweise mittels Partnerschaften oder anderweitigem Entgegenkommen seitens der Stadt) zu erwerben? Falls nein, weshalb nicht? Falls ja, bitten wir um mögliche konkrete Beispiele.
7. Wo bestehen hinsichtlich der allfälligen Verwendung des Datenmaterials Abhängigkeiten zwischen der Stadt und den privaten Besitzern der Daten?
8. Big Data stellt nicht nur ein grosses Potenzial dar, sondern kann auch die Privatsphäre bedrohen. Wie kann sichergestellt werden, dass der Datenschutz gemäss dem kantonalen Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG, 170.4) gewährt bleibt?
9. Wie beurteilt der Stadtrat grundsätzlich die mittel- bis langfristige Entwicklung der vorgängig thematisierten Datenbeschaffung seitens der Stadt?
10. Bestehen zu diesem Thema bereits Kontakte zu übergeordneten Verwaltungsstellen wie Kanton oder Bund, und, falls ja, inwiefern?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Wie das Bundesamt für Statistik (BFS) hat sich auch der Stadtrat der Stadt Zürich in der «Statistikstrategie und offene Verwaltungsdaten Stadt Zürich 2025» (STRB Nr. 503/2015) für die Registerstrategie entschieden. Die strategischen Ziele dieses Handlungsfelds werden hier im Einzelnen aufgeführt:

1. Die Daten werden primär aus administrativen Registern erhoben (Registerstrategie). Direkterhebungen werden erst dann durchgeführt, wenn keine oder qualitativ ungenügende Daten in administrativen Registern oder aus anderen Quellen zur Verfügung stehen.
2. Stadtinterne und externe Befragte werden nicht übermässig belastet.
3. Für Datenerhebungen werden adäquate Methoden verwendet.
4. Schriftliche Befragungen finden – wenn immer möglich – digital statt.
5. Das gesamte Potenzial der in der Stadt Zürich vorhandenen Daten wird genutzt. Die Akteurinnen und Akteure prüfen unter Berücksichtigung der Schutzbestimmungen neue Formen der Datenerhebung und neue Datenquellen, auch im Hinblick auf die Bereitstellung der Daten im Rahmen von Open Government Data (OGD).

Sowohl das strategische Ziel 1 wie auch das strategische Ziel 5 bilden eine relevante Grundlage für den Umgang mit Big Data. Zudem kann über die eingesetzten Koordinations- und Steuerungsorgane der Umgang mit Daten im Allgemeinen und der Umgang mit Big Data im Speziellen stadtweit abgesprochen werden.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Zu Frage 1 («Wie beurteilt der Stadtrat das Datenmaterial (für eigene statistische Zwecke) dieser Firmen hinsichtlich der Mengen und hinsichtlich der Qualität, der Verfügbarkeit, der Vergleichbarkeit (zeitlich und räumlich), der Aktualität und der Repräsentativität?»):

Für eigene statistische Zwecke, d. h. für die Zwecke zur Verwendung durch die Stadt Zürich, sind Drittdaten der erwähnten Art in den seltensten Fällen ausreichend, da sie nicht genügend repräsentativ sind. Derart erhobene Daten sind für die Firmentätigkeit relevant, bieten jedoch keine genügende Abdeckung der Stadtbevölkerung. Meist sind gewisse Gruppen in den Daten zu stark vertreten und andere wiederum untervertreten. Grundsätzlich muss man jedoch zwischen planerischen / operativen Zwecken (wie z. B. die Modellierung von Verkehrsströmen) sowie statistischen Zwecken unterscheiden. Für erstere könnte der Einsatz solcher Daten durchaus interessant sein. Die Qualität sowie weitere relevante Kriterien müssten jedoch vor jeder Verwendung konkret geprüft werden.

Zu Frage 2 («Was unternimmt die Stadt, damit das Potenzial ihrer Daten bekannt ist und ausgeschöpft wird?»):

Die Stadt führt momentan noch kein Register, das die Auffindbarkeit und damit die Wiederverwendung der städtischen Datenbestände ermöglicht. Sowohl im Bereich der Statistik wie auch auf dem Gebiet der offenen Verwaltungsdaten findet jedoch mittels koordinativer Gremien ein departementsübergreifender Austausch statt, dies sowohl zu erhobenen statistischen Daten als auch zur Veröffentlichung von offenen Daten.

Zu Frage 3 («Sieht der Stadtrat eine Tendenz, dass vermehrt Daten einleitend erwähnter Firmen die Öffentlichkeit beeinflussen und auch für administrative und politische Entscheide zumindest gleich wichtig oder wichtiger werden als eigene erhobene Daten?»):

Ja, diese Tendenz beobachtet auch der Stadtrat. In den Medien werden statistische Daten von Firmen publiziert, was zu einer öffentlichen Diskussion führen und damit die administrative oder politische Ebene beeinflussen kann. Es ist jedoch wichtig, eine Abgrenzung zu machen: Hoheitliche Aufgaben und die kontinuierliche Fortschreibung von Statistiken sollen auch zukünftig durch qualitativ einwandfreie Daten, deren Herkunft nachvollziehbar ist, erfolgen. Die Daten für sich alleine haben eher weniger Gewicht, aber damit durchgeführte Analysen können einen Einfluss auf die politische Diskussion haben. Zusammengefasst kann gesagt werden, dass die Daten wichtiger werden können – jedoch vor allem die aus diesen Daten abgeleiteten Ergebnisse in aufbereiteter oder publizierter Form.

Zu Frage 4 («Wo sieht der Stadtrat den Nutzen und wo die Risiken, falls die Stadt von diesen Daten selbst Gebrauch macht?»):

Für Planungstätigkeiten können diese Daten eine hilfreiche Ergänzung oder eine Unterstützung von bestehenden stadteigenen Daten sein. Beispiele sind die Bereiche Sicherheit (Stichworte: Crowd Management, Bewegungsmuster von Personenmassen bei Grossanlässen), Raumplanung und Stadtentwicklung (Verkehrsströme, Nutzung öffentlicher Verkehr) oder Nachhaltigkeit (Klimaentwicklung). Derartige Daten können alternativ auch genutzt werden, falls keine anderen Daten verfügbar sind und eine direkte Erhebung der benötigten Informationen durch die Stadt nicht sinnvoll oder möglich ist. Ein weiterer Nutzen besteht darin, derartige Daten für eine räumliche und/oder zeitliche Verdichtung zu verwenden, damit Trends früh absehbar sind. Dem Nutzen stehen Risiken gegenüber. Für statistische Zwecke und unter Verwendung von statistischen Kriterien verwendete derartige Daten können zu falschen Aussagen führen. Ausserdem kann die Verwendung derartiger Daten zu Abhängigkeiten von externen Firmen führen. Falls das Geschäftsmodell einer Firma ändert, kann die zeitliche Vergleichbarkeit der Ergebnisse eingeschränkt oder verunmöglicht werden.

Zu Frage 5 («Big Data hat wichtige Know-how- und Technologiekomponenten. Will die Stadt zukünftig Analysen basierend auf Big Data durchführen?»):

Es sind momentan keine konkreten Pläne für den Einsatz solcher Daten vorhanden. Es ist sehr wohl möglich, dass die Stadt zukünftig, je nach Fragestellung, Analysen basierend auf Big Data durchführen möchte. Nutzen und Aufwand müssen aber für jeden Einzelfall geprüft werden. Auch auf den stadtinternen grossen Datenbeständen kann der Einsatz solcher Instrumente zunehmend von Bedeutung sein.

Zu Frage 6 («Hat die Stadt – zumindest teilweise – direkten Zugriff auf diese Daten bzw. plant der Stadtrat, solche Daten (beispielsweise mittels Partnerschaften oder anderweitigem Entgegenkommen seitens der Stadt) zu erwerben? Falls nein, weshalb nicht? Falls ja, bitten wir um mögliche konkrete Beispiele.»):

Der Stadtrat hat momentan keine konkreten Pläne für einen direkten Zugriff oder die Beschaffung solcher Daten, hauptsächlich aus Gründen der ungenügenden Repräsentativität. Sollten es jedoch die Bedürfnisse oder veränderte Anforderungen nötig machen, können die Departemente im Rahmen ihrer Kompetenzen solche Daten beziehen. Organisation und Informatik der Stadt Zürich (OIZ) könnte hierbei als Broker dienen und eine gesamtstädtische Rolle übernehmen.

Zu Frage 7 («Wo bestehen hinsichtlich der allfälligen Verwendung des Datenmaterials Abhängigkeiten zwischen der Stadt und den privaten Besitzern der Daten?»):

Siehe Antwort auf Frage 1. Es bestehen keine Verwendungsabsichten.

Zu Frage 8 («Big Data stellt nicht nur ein grosses Potenzial dar, sondern kann auch die Privatsphäre bedrohen. Wie kann sichergestellt werden, dass der Datenschutz gemäss dem kantonalen Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG, 170.4) gewährt bleibt?»):

Der Schutz der Daten hängt nicht von der Art der Erhebung ab, sondern von den Nutzungsrechten und der Beachtung des Persönlichkeitsschutzes. Entsprechend werden keine zusätzlichen Mechanismen beim Einsatz von Big Data notwendig. Sollte wie in Frage 6 erwähnt die OIZ eine Broker-Rolle übernehmen, könnte die Sicherstellung von Vereinbarungen zum Datenschutz in der OIZ angesiedelt werden. Ist dies nicht der Fall, so ist die Regelung des Datenschutzes Sache der Departemente bzw. der Datennutzenden.

Zu Frage 9 («Wie beurteilt der Stadtrat grundsätzlich die mittel- bis langfristige Entwicklung der vorgängig thematisierten Datenbeschaffung seitens der Stadt?»):

Die Stadt soll mittelfristig in der Lage sein, das Datenpotenzial in- und ausserhalb der Stadtverwaltung auszuschöpfen, wenn der Nutzen die verursachten Kosten übersteigt. Eine Datenbeschaffung kann erfolgen, wenn die Fragestellungen dies erfordern bzw. eine schnelle Reaktion nötig wird und es nicht sinnvoll ist, die Daten selber zu erheben.

Zu Frage 10 («Bestehen zu diesem Thema bereits Kontakte zu übergeordneten Verwaltungsstellen wie Kanton oder Bund, und, falls ja, inwiefern?»):

Zu Big Data findet noch kein regelmässiger Austausch statt. E-Government-Stellen und regionale Statistikstellen sind jedoch föderal gut vernetzt.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti