



20  
17

---



Geschätzte Leserinnen und Leser

Wir freuen uns, Ihnen den Tätigkeitsbericht der Datenschutzstelle der Stadt Zürich für das Berichtsjahr 2017 vorlegen zu dürfen. Die «Themenwolke» und verschiedene Praxisfälle aus unseren Beratungs- und Aufsichtstätigkeiten – die einen nur kurz erwähnt, andere etwas ausführlicher dargestellt – zeigen, wie vielfältig die datenschutzrechtlichen Themen, Vorhaben oder Anfragen sind, mit denen sich die Stadtverwaltung und die Datenschutzstelle beschäftigt haben.

Im Tätigkeitsbericht 2016 haben wir erstmals ein aktuelles Thema des Datenschutzes in Form eines Interviews aufgegriffen. Das durchwegs positive Echo zum Interview zur Informationssicherheit in der Stadtverwaltung hat uns sehr gefreut und motiviert, diese Art der Vermittlung wichtiger Datenschutzthemen fortzusetzen. Dieses Jahr konnten wir uns mit der Direktorin von Statistik Stadt Zürich über die öffentliche Statistik, Big Data und Open Government Data unterhalten.

Wir wünschen Ihnen eine interessante Lektüre und danken Ihnen bestens für Ihr Interesse.

Datenschutzstelle der Stadt Zürich  
Marcel Studer, Datenschutzbeauftragter



# Inhaltsverzeichnis

## A. Praxisfälle der Beratungs- und Aufsichtstätigkeiten

1	Videoüberwachung	8
2	Bedrohungsmanagement	11
3	Observationsverordnung der Stadt Zürich	13
4	Patientendokumentationen	16
5	Elektronisches Klientendokumentationssystem beim Schulärztlichen Dienst	23
6	Elektronische Einsatzprotokollierung bei Rettungseinsätzen	24
7	Systematische Datenlieferung von konfessionsfremden Familienmitgliedern an Kirchengemeinden	26
8	Elektronische Betreuungsvereinbarung	28
9	Automatische Zufahrtskontrolle	30
10	Personalrekrutierung	31
11	Ermächtigungsformular Pensionskasse	32
12	Ampelsystem in Schulen	35
13	Zahlungsüberweisungen durch die Stadtverwaltung	36
14	Umgang mit Daten Verstorbener	39

## B. Interview

	Statistik Stadt Zürich im Zeitalter von Big Data	43
--	--	----





# 1 Videoüberwachung

Im Jahr 2011 wurde mit der damaligen Revision der städtischen Datenschutzverordnung eine Reglementsspflicht für Videoüberwachungen durch städtische Verwaltungsstellen eingeführt. Die Datenschutzstelle hat in ihrem Tätigkeitsbericht 2013 ausführlich darüber berichtet, an welchen Orten und in welchem Ausmass die Stadtverwaltung seither Videoüberwachung einsetzt. Das damals aufgezeigte Gesamtbild der Videoüberwachung der Stadtverwaltung hat sich nicht wesentlich verändert, auch wenn zwischenzeitlich einige wenige Dienstabteilungen neu Videoüberwachung einsetzen und die hierfür erforderlichen Videoreglements erlassen haben. Hinzuweisen ist jedoch auf zwei Entwicklungen:

Eine wichtige Änderung hat sich in Bezug auf die Publikation der Videoreglements ergeben. Der Gemeinderat der Stadt Zürich hat die städtische Publikationsverordnung totalrevidiert und auf den 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt. Gestützt darauf werden Videoreglements nach der amtlichen Publikation im Tagblatt nicht mehr wie bis anhin nur auf den Internet-Webseiten der jeweiligen Dienstabteilungen veröffentlicht, sondern zukünftig auch in die Amtliche Rechtssammlung der Stadt Zürich aufgenommen. Die Stadtkanzlei, die für die Führung der Amtlichen Rechtssammlung zuständig ist, hat für die Publikation der Videoreglements in Zusammenarbeit mit der Datenschutzstelle ein entsprechendes Merkblatt erarbeitet. Die meisten Dienstabteilungen nutzen die Gelegenheit und überprüfen ihre Videoreglements nicht nur hinsichtlich der formellen Anforderungen für eine Veröffentlichung in der Amtlichen Rechtssammlung. Eingehend evaluiert und allenfalls revidiert werden die Videoreglements auch in materieller Hinsicht. Gestützt auf die städtische Datenschutzverordnung müssen die Videoreglements vor der Aufnahme in die Amtliche Rechtssammlung erneut durch die Datenschutzstelle geprüft wer-



den, was im Wesentlichen dadurch geschieht, dass die zuständigen Dienstabteilungen die Datenschutzstelle bereits in ihre Revisionsarbeiten miteinbeziehen. Es darf davon ausgegangen werden, dass die Videoreglemente bis Ende des Kalenderjahrs 2018 in der Amtlichen Rechtssammlung der Stadt Zürich aufgenommen sein werden. Nicht in die Amtliche Rechtssammlung aufgenommen werden müssen Videoreglemente, die rein verwaltungsinterne Bedeutung haben oder von denen nur ein kleiner Personenkreis betroffen ist, welcher in anderer Weise über die Videoüberwachung in Kenntnis gesetzt werden kann. Mit der Aufnahme in die Amtliche Rechtssammlung wird die Zugänglichkeit zu den Videoreglementen klar erleichtert und die Transparenz entscheidend erhöht.

Im Tätigkeitsbericht 2013 hat die Datenschutzstelle auf die Problematik der Videoüberwachung von öffentlichem Grund durch Private hingewiesen, was zu politischen Vorstössen im Gemeinderat führte. In Beantwortung eines Postulats kam der Stadtrat zum Schluss, dass an einer Regelung der Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private durchaus ein öffentliches Interesse bestehe, dass aber Zulässigkeit und Wirksamkeit einer diesbezüglichen Regelung auf städtischer Ebene fraglich erscheine. Die Datenschutzstelle teilte die vom Stadtrat in der Weisung GR Nr. 2016/350 geäusserte Einschätzung. In der Folge überwies der Gemeinderat eine Motion an den Stadtrat (GR Nr. 2017/63), welche eine Ergänzung der städtischen Datenschutzverordnung in dem Sinne verlangt, dass die Aufgaben und Befugnisse der Datenschutzstelle auch Beratungen und Aufklärungen im Zusammenhang mit Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private umfassen sollen. Die Frist für die Erledigung der Motion läuft bis September 2019.



D31

D31

## 2 Bedrohungsmanagement

Sechs Jahre beschäftigte sich die Datenschutzstelle mit dem Dossier Bedrohungsmanagement der Stadtpolizei, bis dieses im August 2017 mit dem Erlass eines entsprechenden Reglements des Stadtrats seinen (mindestens vorläufigen) Abschluss fand. Zur datenschutzrechtlichen Relevanz präventiver polizeilicher Tätigkeiten hat sich die Datenschutzstelle bereits in ihrem Tätigkeitsbericht 2013 geäußert. Dort hat sie auch darauf hingewiesen, dass die Bearbeitung derartiger Informationen genügend präzise Regelungen durch den Gesetzgeber verlangt. In der Folge haben das Sicherheitsdepartement und die Stadtpolizei in Zusammenarbeit mit der Datenschutzstelle ein Reglement über das Bedrohungsmanagement der Stadtpolizei Zürich erarbeitet. In diesem Reglement ist der Zweck des Bedrohungsmanagements und somit auch der Zweck, an dem sich die Datenbearbeitungen im Rahmen des Bedrohungsmanagements auszurichten haben, klar definiert. Aus dem Reglement ergibt sich, welche Vorfälle die Stadtpolizei gestützt auf welche Kriterien und in welcher Weise unter dem Titel Gewaltprävention prüfen und einschätzen kann. Die Informationen, die von der Stadtpolizei im Zusammenhang mit dem Bedrohungsmanagement erhoben und bearbeitet werden, sowie deren Bearbeitungsmodalitäten (Speicherung, Zugriffsregelung, Löschung) sind mit angemessener Bestimmtheit geregelt. Das gilt auch für die Pflicht der Stadtpolizei, betroffene Personen über deren Registrierung im Bedrohungsmanagement aktiv zu informieren. Das Reglement über das Bedrohungsmanagement der Stadt Zürich regelt klar und nachvollziehbar die wesentlichen Voraussetzungen und Abläufe des Bedrohungsmanagements sowie die damit verbundenen Datenbearbeitungen und erfüllt damit die Anforderungen, die

aus datenschutzrechtlicher Sicht inhaltlich an eine solche Rechtsgrundlage zu stellen sind. Das Reglement ist mittlerweile in Rechtskraft erwachsen und in der Amtlichen Rechtssammlung der Stadt Zürich publiziert (AS 551.122).

## 3 Observationsverordnung der Stadt Zürich

Seit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) in Sachen Vukota-Bojic gegen die Schweiz vom Oktober 2016 steht fest, dass an gesetzliche Grundlagen für Observations-tätigkeiten öffentlicher Organe hohe Anforderungen zu stellen sind. Dies gilt auch für Observationen zur Bekämpfung von unrechtmässigem Sozialhilfebezug. Die bisherigen Grundlagen für Observations-tätigkeiten des städtischen Sozialinspektorats erfüllten diese Anforderungen nicht, weshalb das Sozialdepartement die Observationen nach dem erwähnten EGMR-Urteil einstellte. Damit zukünftig Observationen wieder durchgeführt werden können und weil nicht absehbar war, dass auf Kantonsstufe hierfür rechtsgenügende Grundlagen geschaffen werden, lancierte das Sozialdepartement im Berichtsjahr ein entsprechendes Gesetzgebungsprojekt auf Stadtebene und zog die Datenschutzstelle von Beginn an bei.

Das kantonale Informations- und Datenschutzgesetz (IDG) stellt an die Erhebung und Bearbeitung von derart sensiblen Daten, wie sie sich im Zusammenhang mit Observationen durch das Sozialinspektorat ergeben, diverse Anforderungen. Verlangt wird, dass die gesetzliche Grundlage, welche eine Verwaltungsstelle zu Observationen ermächtigt, durch die Legislative erlassen wird und inhaltlich hinreichend bestimmt ist. Die Forderung nach genügender Bestimmtheit und somit nach klaren und präzisen Regelungen erweist sich im Gesetzgebungsprozess regelmässig als die grosse Herausforderung. Für die Erarbeitung einer städtischen Observationsverordnung massgebend und gleichzeitig aber auch hilfreich war das erwähnte EGMR-Urteil, stellt es doch einen eigentlichen Katalog von Forderungen auf, die eine derartige gesetzliche Grundlage zu beinhalten hat.

Der vom Stadtrat im Juni 2017 beschlossene Verordnungsentwurf legt den Zweck und die Voraussetzungen der Observation fest. Er bestimmt das zulässige Mass der Observation in personeller, räumlicher und zeitlicher Hinsicht. Er definiert die zulässigen Mittel, regelt Kompetenzen und verpflichtet zu einer aktiven Information gegenüber observierten Personen. Des Weiteren statuiert der Verordnungsentwurf die wichtigsten Bearbeitungsmodalitäten (Zugriff, Bekanntgabe, Löschung). Nach Ansicht der Datenschutzstelle waren damit die relevanten Regelungspunkte, die aus datenschutzrechtlicher Sicht auf dieser Normstufe verlangt werden und die sich aus dem eingangs erwähnten EGMR-Urteil ergeben, im Verordnungsentwurf in angemessener Weise enthalten. Die vorgeschlagenen Regelungen des Verordnungsentwurfs bewegen sich innerhalb des Handlungs- und Umsetzungsspielraums, der dem städtischen Gesetzgeber durch verfassungsrechtliche Vorgaben und übergeordnetem kantonalem Recht eingeräumt wird. Die Datenschutzstelle beurteilte den Verordnungsentwurf zuhanden des Stadtrats als eine transparente und verständliche Rechtsgrundlage, die mit genügender Klarheit und Bestimmtheit die wesentlichen Voraussetzungen und Modalitäten der Observation durch das Sozialinspektorat erkennen lässt.

Mit der Schlussabstimmung vom 11. April 2018 wurde der parlamentarische Gesetzgebungsprozess im Gemeinderat abgeschlossen. Die Anpassungen des Gemeinderats am Verordnungsentwurf des Stadtrats sind aus datenschutzrechtlicher Sicht grundsätzlich zu begrüssen. Zu erwähnen sind vor allem die erfolgten Anpassungen in Bezug auf den Zweck der Observation, die technischen Hilfsmittel, den Beizug von Drittpersonen oder die Zuständigkeiten. Diese Ergänzungen, Einschränkungen und Präzisierungen sind unmittelbar von datenschutzrechtlicher Relevanz, da es diese Regelungen sind, die die Zulässigkeit, den Umfang und die Modalitäten von Informationsbearbeitungen im Zusammenhang mit Observationstätigkeiten

festlegen. Die kontroversen Diskussionen in Zusammenhang mit den zurzeit ebenfalls hängigen Observations-Gesetzgebungsverfahren auf Bundes- und Kantonsebene zeigen deutlich, wie wichtig und gleichzeitig schwierig es ist, dass der Gesetzgeber möglichst klare und präzise Regelungen erlässt.

## 4 Patientendokumentationen

Mit zwei Spitälern, zahlreichen Alters- und Pflegeheimen, umfassenden Leistungsaufträgen im Bereich der Spitex, der schweizweit grössten Rettungsorganisation, einem Schul- und Schulzahnärztlichen Dienst sowie weiteren Gesundheitseinrichtungen verfügt die Stadtverwaltung über zahlreiche und grosse Institutionen des Gesundheitswesens. Die Stadtverwaltung und somit auch die städtische Datenschutzstelle haben sich regelmässig mit datenschutzrechtlichen Themen aus dem Gesundheitsbereich zu beschäftigen, insbesondere beim Auf- und Ausbau oder der Ablösung von Informatiksystemen. Von zentraler Bedeutung sind dabei die Patientendokumentationen, die überall, wo Gesundheitsdaten erhoben und bearbeitet werden, geführt werden müssen. Aus der Vielfalt und Komplexität der Fragestellungen, die sich in diesem Zusammenhang immer wieder ergeben, werden nachfolgend zwei herausgegriffen und eingehender dargestellt.

### a) Berichtigung und Löschung von Patientendokumentationen

Patientendokumentationen enthalten oft höchst sensible Personendaten. Regelmässig wenden sich Patientinnen und Patienten an die Datenschutzstelle, weil sie mit Einträgen in ihrer Patientendokumentation nicht einverstanden sind oder weil sie schlicht nicht wollen, dass gewisse persönliche Informationen über sie bearbeitet werden. Die Patientinnen und Patienten gehen davon aus, dass sie über ihre Daten selbst bestimmen können und daher eine Berichtigung oder Löschung von einzelnen Einträgen in der Patientendokumentation verlangen können.



Patientinnen und Patienten können frei darüber entscheiden, ob sie eine Behandlung wollen oder nicht. Keine derartige Selbstbestimmung kommt ihnen aber in Bezug auf die Dokumentation einer Behandlung zu. Im Kanton Zürich sind Gesundheitsfachpersonen gesetzlich verpflichtet, für jede Patientin und jeden Patienten eine Patientendokumentation anzulegen und diese laufend nachzuführen. In die Patientendokumentation gehören alle für die Behandlung notwendigen Informationen. Sie hat alle Schrift-, Bild- und Tondokumente zu enthalten, welche mit der Aufklärung, dem Krankheitsverlauf, der Diagnose, der Behandlung und der Therapie oder Pflege in Zusammenhang stehen. Gestützt auf die gesetzliche Dokumentationspflicht haben Gesundheitsfachpersonen das zu dokumentieren, was medizinisch notwendig und üblich ist. Umfang und Konkretisierungsgrad der Dokumentation können sich dabei je nach Gesundheitsbereich unterscheiden.

Patientendokumentationen müssen richtig sein, das verlangen sowohl das Datenschutzrecht als auch das Gesundheitsrecht. In der heutigen arbeitsteiligen Medizin müssen sich die Gesundheitsfachpersonen auf eine vollständige und wahrheitsgetreue Patientendokumentation verlassen können. Einmal erfasste Einträge dürfen daher weder geändert noch entfernt oder gelöscht werden. Die Gesundheitsgesetzgebung des Kantons Zürich verlangt, dass bei elektronisch geführten Patientendokumentationen die Patientendaten «unabänderlich» gespeichert werden. Korrekturen bei fehlerhaften beziehungsweise unrichtigen Einträgen sind in der Patientendokumentation als separate Ergänzungen zu erfassen. Mit dieser Regelung übersteuert die Gesundheitsgesetzgebung quasi das allgemeine Datenschutzrecht. Letzteres sieht vor, dass fehlerhafte Daten geändert oder gelöscht werden müssen und dass allfällige Löschungen und Änderungen nachvollziehbar und damit kontrollierbar sind, was in der Regel durch Aufzeichnung sogenannter Logdateien geschieht.

Da aufgrund der Patientendokumentation Behandlungsentscheide gefällt werden, welche für die Gesundheit und das Leben von herausragender Bedeutung sind, wird eine bloße Kontrollierbarkeit von Datenlöschungen und -änderungen als nicht ausreichend betrachtet. Im oft hektischen Medizinaltag müssen Änderungen nicht nur kontrollierbar, sondern in Form von eigenständigen Eintragungen, welche zum Teil anderen an einer Behandlung beteiligten Gesundheitsfachpersonen aktiv mitzuteilen sind, jederzeit direkt ersichtlich sein. Dies dient auch der Transparenz gegenüber den Patientinnen und Patienten sowie der Beweisbarkeit bei allfälligen Behandlungsfehlern und soll verhindern, dass fehlerhafte Einträge unter den Tisch gewischt werden können.

Im Zusammenhang mit der Patientendokumentation haben Patientinnen und Patienten somit entgegen dem allgemeinen Grundsatz des Datenschutzrechts keinen Anspruch darauf, dass sie betreffende Gesundheitsdaten auf ihr Begehren hin gelöscht werden. Ebenso kann auch eine Berichtigung von Daten im Patientendossier nur mittels der erwähnten Ergänzung verlangt werden. Nicht tangiert von diesen Einschränkungen sind die sogenannten Stammdaten einer Patientin oder eines Patienten wie beispielsweise Namen, Adresse und Telefonnummer oder Kontaktangaben von Angehörigen. Solche Informationen dokumentieren nicht das eigentliche Behandlungs geschehen.

## b) Zugriffssteuerungen bei Patientendokumentationen

Der heutige Medizinaltag ist geprägt von einer zum Teil hochgradigen Arbeitsteilung. An der Behandlung eines Patienten oder einer Patientin sind oft ganze Behandlungsteams beteiligt, welche jederzeit Zugang zu den jeweiligen Patientendokumentationen haben müssen.

Insbesondere grössere Gesundheitsinstitutionen wie beispielsweise Spitäler, Pflegeheime oder Spitexorganisationen sind auf elektronische Dokumentationssysteme angewiesen, die den jederzeitigen Zugang zu den behandlungsrelevanten Patientendaten ermöglichen. Die Gesundheitsgesetzgebung des Kantons Zürich verlangt denn auch, dass bei den elektronisch geführten Patientendokumentationen die Daten jederzeit abrufbar sind. Verlangt wird somit eine hohe Verfügbarkeit der Patientendaten. Gleichzeitig ist zu beachten, dass Patientendokumentationen regelmässig hochsensible Gesundheitsdaten enthalten und besonderen gesetzlichen und zum Teil auch standesrechtlichen Geheimhaltungsbestimmungen unterstehen. Zugang zu den Patientendaten dürfen grundsätzlich nur Gesundheitsfachpersonen haben, welche an der Behandlung eines Patienten oder einer Patientin direkt beteiligt sind. Erhöhte Anforderungen werden somit nicht nur an die Verfügbarkeit, sondern auch an die Vertraulichkeit der Patientendokumentationen gestellt. Diese beiden Anforderungen stehen oft in einem Zielkonflikt zueinander und müssen dennoch unter einen Hut gebracht werden können.

Der Zugang zu den Patientendokumentationen innerhalb einer Gesundheitseinrichtung ist auf der Grundlage eines verbindlichen Zugriffs- und Berechtigungskonzepts zu steuern. Dieses hat – ausgehend von der Maxime, dass Sicherheit und Gesundheit der Patientinnen und Patienten im Vordergrund stehen müssen – sicherzustellen, dass die für die Behandlung notwendigen Patientendaten jederzeit abrufbar sind. Andererseits hat das Zugriffs- und Berechtigungskonzept den Vertraulichkeitsanforderungen Rechnung zu tragen, indem die Zugriffsberechtigungen grundsätzlich in personeller und inhaltlicher Hinsicht auf das Behandlungsnotwendige einzuschränken sind. Zugriffs- und Berechtigungskonzepte können allerdings nicht jeden Einzelfall abbilden, sondern müssen sich notwendigerweise an Standard- beziehungsweise Regelabläufen ausrichten. Die Beurtei-

lung, welche Zugriffsberechtigungen für die Behandlung notwendig und als Standardberechtigungen auf konzeptioneller Ebene definiert werden können, setzt eine vertiefte fachmedizinische Auseinandersetzung mit den Behandlungsabläufen der Gesundheitseinrichtung und eine entsprechende Beurteilung voraus. Die Datenschutzstelle verlangt daher jeweils, dass insbesondere bei Informatikprojekten im Gesundheitsbereich eine solche Prüfung durch die Fachverantwortlichen erfolgt und nicht einfach an die Technik delegiert wird.

Standardisierungen der Zugriffsberechtigungen können aufgrund der hohen Verfügbarkeitsanforderungen dazu führen, dass Zugriffsbeschränkungen allenfalls nur beschränkt möglich sind. Unter Umständen können dadurch Zugriffsrechte auf eine Patientendokumentation gegeben sein, die in einem konkreten Behandlungsfall nicht unbedingt erforderlich wären. Solche Abstriche hinsichtlich der Vertraulichkeit sind durch flankierende Massnahmen zu kompensieren. Als technische Möglichkeit steht hierfür insbesondere das Instrument der Protokollierung lesender Zugriffe zur Verfügung, welches zumindest eine nachträgliche Kontrolle der Datenzugriffe erlaubt. Auf organisatorischer Ebene sind die Mitarbeitenden durch die Führungsverantwortlichen über solche Protokollierungen der Zugriffe zu informieren und anzuweisen, Zugriffe auf Patientendokumentationen nur bei einer direkten Involvierung in einem konkreten Behandlungsfall vorzunehmen.

In der Praxis können sich Spezialfälle ergeben, bei welchen Zugriffsbeschränkungen praktisch ganz entfallen müssen oder bei welchen eine erhöhte Vertraulichkeit durch restriktivere Zugriffsregelungen sicherzustellen ist. Das Personal in Notaufnahmen in Spitälern muss regelmässig über umfassende Zugriffsberechtigungen verfügen. Solche Notaufnahmen können im erwähnten Sinne als Standardfall bezeichnet werden. In Notfallsituationen ausserhalb von Notaufnah-

men müssen Zugriffsberechtigungen jederzeit und rasch durch das involvierte Behandlungspersonal freigeschaltet werden können. Eine solche Freischaltungsmöglichkeit übersteuert die standardisierten Berechtigungen und erfolgt auf Kosten der Vertraulichkeit. In solchen Konstellationen ist eine automatisierte Protokollierung der Datenzugriffe zwingend notwendig. Bei der Behandlung von Personen des öffentlichen Lebens, bei welchen das Risiko für Indiskretionen und damit für Persönlichkeitsverletzungen erhöht sein kann sowie bei Mitarbeitenden, welche sich in der Institution ihrer Arbeitgeberin behandeln lassen, können weitergehende Zugriffsbeschränkung notwendig sein. Aber auch solchen Zugriffsbeschränkungen sind Grenzen gesetzt. Sie dürfen nur soweit gehen, dass Behandlungsqualität und -sicherheit dadurch nicht tangiert werden.

Die hohen Verfügbarkeitsanforderungen führen dazu, dass grössere Gesundheitsinstitutionen eher zu offenen Zugriffsregelungen tendieren. Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist eine solche Tendenz dann fraglich, wenn sie nicht auf sorgfältiger Abwägung aller relevanter Anforderungen und Gegebenheiten basiert. Kritik erfolgt aber auch aus medizinischer Sicht. Zugriffsmöglichkeiten auf eine Patientendokumentation alleine gewährleisten noch keine Behandlungsqualität und können insbesondere eine aktive Kommunikation zwischen den an einer Behandlung involvierten Personen nicht ersetzen. Gefordert wird deshalb, dass das Augenmerk auch auf die Erstellung entsprechender Kommunikationskonzepte gelegt wird.



## **5 Elektronisches Klienten- dokumentationssystem beim Schulärztlichen Dienst**

Jedes Jahr führt der Schulärztliche Dienst der Stadt Zürich auf der Grundlage der Volksschul- und Gesundheitsgesetzgebung über 10 000 Vorsorgeuntersuchungen und Impfungen bei den städtischen Schulkindern durch. Neben diesen standardisierten Untersuchungen bietet er auch Einzelberatungen an. Der Schulärztliche Dienst kann zudem durch die Schulen gestützt auf die Volksschulgesetzgebung bei konkretem Verdacht auf eine Kindsmisshandlung beigezogen werden. Wie alle Angehörigen von Gesundheitsberufen im Kanton Zürich unterstehen auch Schulärztinnen und Schulärzte der im Gesundheitsgesetz geregelten Dokumentationspflicht und sind daher zur Führung von schülerbezogenen Klientendokumentationen verpflichtet. Bisher erfolgte die Dokumentation der medizinischen Untersuchungen in Papierform. Mit dem Projekt «SaMedAn» (Schulärztliche Medizinische Anwendung) hat der Schulärztliche Dienst nun den Schritt in die Digitalisierung gemacht und ein elektronisches Klientendokumentationssystem eingeführt. Die Datenschutzstelle hat das Vorhaben fachlich begleitet und die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen überprüft. Beratungs- und Prüfungsthemen waren neben generellen Informationssicherheitsthemen insbesondere die Zugriffsregelung und Zugriffsprotokollierung, die unabänderliche Speicherung von Einträgen in der Klientendokumentation, die Einsichtsrechte von Eltern auf die Daten ihrer urteilsfähigen Schulkinder sowie die Dokumentation von Beobachtungen und Meldungen Dritter im Kindesschutzbereich.

## 6 Elektronische Einsatzprotokollierung bei Rettungseinsätzen

Der Rettungsdienst von Schutz & Rettung (SRZ) stellt in der Stadt Zürich, auf dem Flughafen Zürich-Kloten und in siebzehn Vertragsgemeinden die medizinische Notfallversorgung sicher. Die Einsätze werden durch die zentrale Notrufzentrale über die Nummer 144 ausgelöst und koordiniert. Die medizinische Versorgung vor Ort erfolgt durch speziell ausgebildete Rettungssanitäterinnen und Rettungssanitäter, teilweise unter Beizug von Notärztinnen und Notärzten. Im Berichtsjahr erfolgten gemäss veröffentlichter Statistik von SRZ alleine in der Stadt Zürich 27 382 Rettungseinsätze. Die für die medizinische Notfallversorgung notwendigen Untersuchungen und Behandlungen müssen gemäss den Anforderungen der Gesundheitsgesetzgebung dokumentiert werden. Bisher erfolgte diese Dokumentation auf vorgedruckten Einsatzprotokollformularen. Seit März 2018 steht ein elektronisches System im Einsatz, welches die Kommunikation und Dokumentation vor Ort mit Hilfe eines elektronischen Einsatzprotokolls unterstützt. Damit können Meldungen der Einsatzzentrale entgegengenommen und Angaben wie Gesundheitszustand oder Verdachtsdiagnosen festgehalten und bereits während des Rettungstransportes in die anvisierte Notfallaufnahme des Zielspitals übermittelt werden. Als Besonderheit bietet das System ausserdem die Möglichkeit, verschiedene medizinische Messgeräte daran anzuschliessen. Angaben über lebensnotwendige Vitalfunktionen wie Blutdruck oder Herzfrequenz eines Patienten können dadurch direkt in das System übertragen und automatisiert dokumentiert werden. Datenschutzrechtlich von besonderer Relevanz war der Informationsaustausch über die implementierten Schnittstellen,



die organisatorischen und technischen Massnahmen für die sichere Übermittlung der Patientendaten an die Zielspitäler, die Zugriffs- und Berechtigungsregelungen, die Aufbewahrungsfristen sowie die Einhaltung weiterer spezialgesetzlicher Anforderungen an die Patientendokumentation wie Unabänderbarkeit und jederzeitige Abrufbarkeit der Daten.

## **7 Systematische Datenlieferung von konfessionsfremden Familienmitgliedern an Kirchgemeinden**

Öffentlich-rechtlich anerkannte Kirchen werden trotz der prinzipiellen Trennung zwischen Staat und Kirche vom Gesetzgeber in gewissen Belangen privilegiert behandelt. So erhalten die kantonalen kirchlichen Körperschaften und ihre Kirchgemeinden unter anderem aus den Einwohnerregistern diejenigen Angaben, die sie zur Erfassung ihrer Mitglieder beziehungsweise zur Erfüllung ihrer kirchlichen Aufgaben benötigen. Geregelt sind diese Bezugs- oder Auskunftsrechte im kantonalen Kirchengesetz und der dazugehörigen Verordnung. Ebenfalls aus diesen Grundlagen ergibt sich die Befugnis der Kirchgemeinden, nicht nur Informationen zu ihren eigenen Mitgliedern, sondern auch zu konfessionsfremden erwachsenen Personen, welche der Familie eines Kirchenmitglieds angehören (Ehe, faktische Lebensgemeinschaft, eingetragene Partnerschaft), zu beziehen. Auch dieser Datenbezug soll der Erfüllung der kirchlichen Aufgaben einer Kirchgemeinde dienen.

Die Datenschutzstelle hatte sich im Berichtsjahr mit der Frage auseinanderzusetzen, ob aufgrund der geltenden Rechtslage solche Datenlieferungen von Personendaten konfessionsfremder erwachsener Familienmitglieder durch das Bevölkerungsamt der Stadt Zürich an die anerkannten Kirchgemeinden systematisch oder nur auf den Einzelfall bezogen zulässig sind. Diese Unterscheidung ist aus datenschutzrechtlicher Sicht zentral, da an eine Datenlieferung im Einzelfall geringere Anforderungen gestellt werden als an systematische Lieferungen. Systematische Datenlieferungen betreffen jeweils eine grosse Anzahl von Personen sowie eine wesentlich grössere Menge

von Daten und stellen – falls keine genügende gesetzliche Grundlage vorhanden ist, welche diese systematische Datenlieferung stützt – eine unverhältnismässige Datenbeschaffung auf Vorrat dar.

Die Prüfung und die Auslegung der einschlägigen Rechtsgrundlagen haben ergeben, dass eine systematische Datenlieferung von Personendaten von konfessionsfremden erwachsenen Familienmitgliedern durch das Bevölkerungsamt an Kirchgemeinden nicht zulässig ist. Das Bevölkerungsamt hat daraufhin die systematische Lieferung der erwähnten Daten an die Kirchgemeinden eingestellt und von den Kirchgemeinden die Löschung der «zuviel» gelieferten Daten verlangt. Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen erlauben Auskünfte bezüglich konfessionsfremder erwachsener Familienmitgliedern jedoch weiterhin auf Anfrage der Kirchgemeinden im konkreten Einzelfall.

## 8 Elektronische Betreuungsvereinbarung

Rund 17 000 Schulkinder werden in städtischen Betreuungseinrichtungen betreut. Für die Schülerinnen und Schüler können auch Betreuungsplätze während den Schulferien gebucht werden. Bei der Erstanmeldung wird das Betreuungsverhältnis in Form einer schriftlichen Betreuungsvereinbarung verbindlich geregelt. Die Änderung einer solchen Vereinbarung und die Buchung eines Ferienbetreuungsplatzes konnten bisher nur mit einem entsprechenden Papierformular beantragt werden. Der damit verbundene Prozess verursachte einen enormen administrativen Aufwand. Hinzu kam, dass die Anmeldungen für die Ferienbetreuung bereits mehrere Wochen im Voraus eingereicht werden mussten. Im Berichtsjahr hat das Schulamt ein Online-Portal in Betrieb genommen, welches das Anmeldeprozedere wesentlich erleichtert. Nur noch die Erstanmeldungen erfolgen in Papierform. Alle Änderungen sowie die Buchungen der Ferienbetreuung können nun elektronisch bearbeitet werden. Anmeldungen für die Ferienbetreuung können dadurch schon zu Beginn des Schuljahres für sämtliche Ferien vorgenommen werden und auch die bisherigen Vorlaufzeiten und Anmeldefristen konnten verkürzt werden. Der Zugang der Eltern zur Anwendung der elektronischen Betreuungsvereinbarung erfolgt zentral über das gesamtstädtische Portal «Mein Konto» (die Datenschutzstelle hat im Tätigkeitsbericht 2016 darüber berichtet). Die Datenschutzstelle hat das Schulamt bei der Planung und Realisierung der Anwendung von Anfang an beratend unterstützt. Im Fokus standen die Themen der Authentifizierung und Identifizierung der Portalnutzenden, der Transparenz, der Speicherfunktionalitäten sowie der Zugriffs- und Berechtigungssteuerung. Nach wie vor können Eltern Betreuungsänderungen und Ferienbetreuungsanmeldungen auf dem Papierweg erledigen. Auf-

grund der durchgängigen Digitalisierung der administrativen Prozesse im Back-Office können nun auch solche analogen Meldungen einfacher und schneller bearbeitet werden.

## 9 Automatische Zufahrtskontrolle

Gewisse Strassen dürfen zu Nachtzeiten von Fahrzeugen nicht beziehungsweise nur mit entsprechender Bewilligung befahren werden. Die Einhaltung solcher Nachtfahrverbote wurde früher mit Barrieren sichergestellt und kontrolliert. Nachdem aus Kostengründen auf derartige oder alternative physische Zufahrtssperren verzichtet werden musste, testete die Stadtpolizei im Rahmen eines Pilotversuchs ein technologisches Kontrollsystem: Nummern von Fahrzeugen, die eine Strasse mit Nachtfahrverbot befahren, werden automatisch erfasst und mit einer «Berechtigtenliste» abgeglichen. Die Stadtpolizei hat diesen Pilotversuch, der auf einigen wenigen Quartierstrassen durchgeführt wurde, vorgängig der Datenschutzstelle zur Prüfung unterbreitet. Nach Klärung der Frage, ob die Stadtpolizei gestützt auf die Strassenverkehrs- und Polizeigesetzgebung berechtigt ist, ein derartiges Kontrollsystem einzuführen, interessierten vor allem die einzelnen Schritte und Modalitäten der Datenbearbeitungen. Nach Angaben der Stadtpolizei wurden im Testbetrieb einzig die Fahrzeugnummern vom System erfasst. Aufnahmen von Fahrzeugen oder Personen wurden nicht gemacht. Die erfassten Nummern wurden sogleich mit der Liste aller zur Zufahrt berechtigten Fahrzeuge abgeglichen. Erfasste Informationen über zufahrtsberechtigte Fahrzeuge wurden nach dem Abgleich unverzüglich gelöscht. Die Informationen der übrigen («unberechtigten») Fahrzeuge lösten ein ordentliches Ordnungsbusverfahren aus. Auf den Einsatz solcher Testbetriebe wurde vor Ort durch entsprechende Hinweisschilder hingewiesen. Unter diesen Voraussetzungen beurteilte die Datenschutzstelle den Testbetrieb als datenschutzkonform. Gleichzeitig wies sie die Stadtpolizei darauf hin, dass bei einem allfälligen regulären Einsatz eines solchen Kontrollsystems ein verbindliches Betriebskonzept zu erstellen ist.

## 10 Personalrekrutierung

Um der branchenbedingten Personalknappheit im Pflegebereich entgegenzuwirken, setzen die Pflegezentren der Stadt Zürich (PZZ) unter anderem darauf, dass bestehendes Personal freie Stellen an ihre Bekannten aus der Branche weiterleitet und diesen nahelegt, sich bei den PZZ zu bewerben. Führt eine solche aktive Empfehlung gar zu einer erfolgreichen Stellenbesetzung, soll die vermittelnde Mitarbeiterin bzw. der vermittelnde Mitarbeiter mit einer Vermittlungsgebühr belohnt werden. Die PZZ haben sich entschieden, diese Prozesse durch den Einsatz eines sogenannten Mitarbeiter-Empfehlungsprogramms zu digitalisieren. Die Datenschutzstelle prüfte einerseits die im Zusammenhang mit dem Mitarbeiter-Empfehlungsprogramm relevanten Outsourcing-Verträge. Andererseits wurde auf Anregung der Datenschutzstelle von den PZZ ein internes Reglement für die Nutzung des Mitarbeiter-Empfehlungsprogramms geschaffen. Dieses Reglement dient dazu, klar und verständlich über die im Zusammenhang mit dem Mitarbeiter-Empfehlungsprogramm bearbeiteten Daten zu informieren, zu erläutern, wozu diese Daten gebraucht werden beziehungsweise wozu sie nicht verwendet werden dürfen, sowie aufzuzeigen, wer Zugriff auf diese Daten hat. Mitarbeitende der PZZ werden so präzise über die mit dem Mitarbeiter-Empfehlungsprogramm durchgeführten Datenbearbeitungen informiert. Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist die Schaffung eines solchen Reglements aufgrund des Transparenzgebots zentral.

# 11 Ermächtigungsformular

## Pensionskasse

Sind städtische Mitarbeitende über längere Zeit krank, muss allenfalls eine vertrauensärztliche Begutachtung zur Abklärung einer gesundheitsbedingten (ganzen oder teilweisen) Arbeitsunfähigkeit durchgeführt werden. Damit der Vertrauensarzt die im Zusammenhang mit der Begutachtung notwendigen Informationen erhalten kann, muss die betroffene Person eine sogenannte Ermächtigungserklärung unterzeichnen. Damit entbindet sie Ärztinnen und Ärzte, Unfallversicherer und gegebenenfalls weitere Stellen, welche dem Vertrauensarzt die gewünschten Auskünfte erteilen oder Akten herausgeben sollen, von deren beruflichen Geheimhaltungspflichten.

Aufgrund einer Weiterleitung durch die Ombudsfrau der Stadt Zürich hatte die Datenschutzstelle im Berichtsjahr den Wortlaut der Ermächtigungserklärung, welche von der Pensionskasse der Stadt Zürich zur Abklärung gesundheitsbedingter Arbeitsunfähigkeit verwendet wird, auf deren Datenschutzkonformität zu überprüfen. Grundsätzlich ist eine Ermächtigungs- bzw. Einwilligungserklärung immer nur dann gültig, wenn die betroffene Person deren Umfang und die Tragweite der Einwilligung erkennen kann. Die entsprechenden Formulare müssen somit klar und eindeutig darüber Auskunft geben, bei wem welche Informationen beschafft werden. Dieser Grundsatz gilt umso mehr, wenn es sich bei den fraglichen Informationen um besonders sensible Personendaten wie Gesundheitsdaten handelt. Gleichzeitig müssen solche Formulare aber auch praktikabel sein, dürfen also sowohl hinsichtlich Informationsumfang als auch hinsichtlich administrativem Aufwand nicht überborden. Da die verwendete Ermächtigungserklärung Anpassungsbedarf aufwies, hat die Datenschutzstelle gemeinsam mit der Pensionskasse der Stadt Zürich diese



überarbeitet. Das Formular konnte klarer, präziser und für die Betroffenen verständlicher formuliert werden und erfüllt dadurch noch besser die Anforderungen an eine klare und rechtsgültige Einwilligung.

Nicht nur die Pensionskasse, sondern auch die Stadtverwaltung Zürich als Arbeitgeberin lässt vertrauensärztliche Untersuchungen durchführen. Im Zuge der Überarbeitung des Ermächtigungsformulars der Pensionskasse überprüfte und überarbeitete die Datenschutzstelle in Zusammenarbeit mit Human Resources Management (HRZ) auch diejenige Ermächtigungserklärung, welche die Stadtverwaltung Zürich bei vertrauensärztlichen Abklärungen einsetzt.



## 12 Ampelsystem in Schulen

In vielen Schulen und Kindergärten der Stadt Zürich ist es gängige Praxis, mittels eines sogenannten Ampelsystems den Kindern non-verbal ihr Verhalten aufzuzeigen. Für jedes Kind ist auf einer Ampel anhand der Farben Grün, Orange und Rot erkennbar, wie sein Verhalten von der Klassenlehrperson bewertet wird und wo es im Vergleich zu den anderen Kindern steht. Da mit der fraglichen Ampelmethode Informationen über die jeweiligen Kinder bearbeitet werden, setzte sich die Datenschutzstelle aufgrund einer Anfrage mit dem Ampelsystem auseinander und kam nach Einholung einer entsprechenden Stellungnahme des zuständigen Schulpräsidiums zu folgender Einschätzung: Bei der Ampel handelt es sich um ein methodisches Instrument, welches grundsätzlich für den geschlossenen Kreis einer Klasse bzw. einer Erziehungsgemeinschaft bestimmt ist und somit nicht mit einer klassischen Datenbekanntgabe im datenschutzrechtlichen Sinn gleichgesetzt werden kann. Im Hinblick auf die herrschende Methodenfreiheit, welche den Lehrpersonen aufgrund des Lehrpersonalgesetzes des Kantons Zürich zugesichert ist, erachtete die Datenschutzstelle das System grundsätzlich als zulässig. Dennoch empfahl die Datenschutzstelle beim Einsatz eines Ampelsystems insbesondere zu berücksichtigen, dass Dritte – Besucherinnen und Besucher von ausserhalb oder Eltern, die ihre Kinder abholen – keinen Einblick auf die Ampel erhalten und die Ampel deshalb an einem in diesem Sinne möglichst diskreten Ort positioniert werden soll. Zudem sollten Eltern der betroffenen Kinder über das Ampelsystem als pädagogisch-didaktische Massnahme transparent aufgeklärt und informiert werden. Nicht zu äussern hatte sich die Datenschutzstelle zur Kritik in der erwähnten Anfrage, wonach es sich bei den fraglichen Ampelsystemen um sogenannte Schulpranger handle. Die Frage nach dem pädagogischen Wert und Nutzen solcher Ampelsysteme ist keine, die sich datenschutzrechtlich beantworten lässt.

## 13 Zahlungsüberweisungen durch die Stadtverwaltung

Eine Privatperson beschwerte sich bei der Datenschutzstelle über die gängige Praxis der Stadtverwaltung, wonach bei Überweisungen von Unterstützungsgeldern auf Bank- oder Postkonti als Absenderin jeweils die auszahlende Dienstabteilung der Stadtverwaltung angegeben wird. Konkret wurde kritisiert, dass durch die Angabe der Dienstabteilung «Soziale Dienste» (SOD) für alle Mitarbeitenden von Banken oder der Post erkennbar sei, dass die begünstigte Person Sozialhilfe beziehe. Eine solche Offenlegung des Sozialstatus sei stigmatisierend. Durch Angabe eines neutralen Absenders wie beispielsweise «Stadt Zürich» könne dies auf einfache Weise verhindert werden.

Die Abklärungen der Datenschutzstelle bei den zuständigen Dienstabteilungen SOD und Finanzverwaltung (FVW) haben gezeigt, wie komplex Abläufe und Verfahren sein können, die es im Zusammenhang mit einer vermeintlich so einfachen Anfrage zu berücksichtigen gilt. Gemäss Auskunft der FVW sind die Zahlungsempfangenden in der Regel zwingend darauf angewiesen zu wissen, welche städtische Dienstabteilung die Zahlung ausgelöst hat. Gleichzeitig ist die Nennung der Dienstabteilung aber auch für die stadtinterne Verarbeitung von sogenannten Zahlungsrückläufern (Rückweisungen beispielsweise als Folge eines nicht mehr existierenden Kontos) notwendig. Alleine bei den Zahlungen der SOD für wirtschaftliche Hilfe gibt es jedes Jahr mehrere hundert Zahlungsrückläufer. Ohne die Angabe der Dienstabteilung SOD könnten in solchen Fällen Gutschriften nicht mehr automatisiert vorgenommen werden, was zu Abklärungen und Rückfragen führen würde, welche administrativ nicht zu bewältigen wären. Dies würde umso mehr gelten, wenn der Zahlungsverkehr der

gesamten Stadtverwaltung in Betracht gezogen wird. Jährlich hat die FVW circa zwei Millionen Einzelzahlungen von rund 50 Dienstabteilungen auszulösen. Das städtische Zahlungsverkehrssystem ist aufgrund der heterogenen Systemlandschaft, der grossen Datenmengen und der Vielzahl von involvierten Stellen ein äusserst komplexes Konstrukt und deshalb dringend auf Standards angewiesen.

Aufgrund dieser Ausgangslage beziehungsweise Gegebenheiten ist die Beurteilung der Stadtverwaltung, die Zahlungsüberweisungen könnten nicht ohne Nennung der Dienstabteilungen erfolgen, nachvollziehbar und verständlich. Zusätzlich zu diesen faktischen Argumenten galt es auch die rechtliche Wertung der Angabe «Soziale Dienste» bei Zahlungsüberweisungen mit zu berücksichtigen. Zahlungsüberweisungen der SOD betreffen regelmässig auch diverse Bereiche ausserhalb der Sozialhilfe. Ausserdem leisten die SOD – wie andere Dienstabteilungen auch – Zahlungen an zahlreiche Kreditoren. Nach Ansicht der Datenschutzstelle handelt es sich bei der fraglichen Absenderangabe deshalb nicht grundsätzlich um eine Information von erhöhter Sensibilität. Eine solche wäre – entsprechend dem Wertungsmassstab gemäss kantonalem Datenschutzrecht – gegeben, wenn wegen der Bedeutung, der Bearbeitungsart oder der Verknüpfungsmöglichkeit eine besondere Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung besteht. In Berücksichtigung aller dieser Umstände konnte sich die Datenschutzstelle der Haltung der Stadtverwaltung zur Beibehaltung der bisherigen Praxis anschliessen. Nicht geteilt beziehungsweise relativiert hat die Datenschutzstelle jedoch eine weitere Argumentation, die im Rahmen der Abklärungen vorgebracht wurde. Es wurde geltend gemacht, die fragliche Angabe bei der Absenderin sei auch deshalb nicht problematisch, weil die Mitarbeitenden von Banken und der Post einer Geheimhaltungspflicht, nämlich dem Bankengeheimnis, unterstehen. Es ist zwar richtig, dass diese eine Schweigepflicht zu beachten haben, diese Tatsache entbindet

aber die Stadtverwaltung nicht von der verwaltungsrechtlichen Pflicht, dafür zu sorgen, dass Informationen nur soweit erforderlich bekannt gegeben werden.

## 14 Umgang mit Daten

### Verstorbener

Die Datenschutzstelle hatte sich im Berichtsjahr mit der Frage nach der Recht- und Verhältnismässigkeit der Publikation von Daten Verstorbener auf der Homepage des Bestattungsamtes der Stadt Zürich auseinanderzusetzen. Mehrere Personen meldeten sich bei der Datenschutzstelle mit Fragen zur Praxis der Veröffentlichung von Personalien Verstorbener durch das städtische Bestattungsamt.

Die kantonale Bestattungsverordnung sieht seit Anfang 2016 vor, dass die Wohngemeinden die Personalien der verstorbenen Personen veröffentlichen. Aus den Erwägungen des Regierungsrats zur einschlägigen Bestimmung ergibt sich, dass «wer von einer verstorbenen Person Abschied nehmen will, soll dies tun können. (...) Es besteht ein öffentliches Interesse daran, über den Tod einer Person informiert zu werden. Deshalb sollen in allen Fällen die Personalien der verstorbenen Person und die Tatsache ihres Hinschieds publiziert werden.» Der Gesetzgeber sieht somit zwingend eine Publikation der Personalien einer verstorbenen Person vor. Er überlässt es jedoch den Gemeinden zu bestimmen, wo und für wie lange diese Publikation erfolgen soll. Das Bestattungsamt der Stadt Zürich publiziert die Todesfälle auf seiner Homepage unter der Rubrik: «Veröffentlichung von Todesfällen». Gemäss der von der Datenschutzstelle eingeholten Stellungnahme des Bestattungsamts werden die Todesfälle dort während zweier Jahren publiziert und danach von der Homepage gelöscht.

Die Veröffentlichung der Personalien verstorbener Personen stützt sich auf eine genügende gesetzliche Grundlage und ist somit rechtmässig. Was die Dauer der Publikation betrifft, ist zu berücksichti-

gen, dass es in der Schweiz weder einen postmortalen Persönlichkeitsschutz noch einen Schutz der Daten einer verstorbenen Person gibt. In Lehre und Rechtsprechung wird bloss ein sehr beschränkter postmortaler Persönlichkeitsschutz anerkannt, so dass nahe Angehörige aufgrund ihrer emotionalen Verbundenheit zu den Verstorbenen berechtigt sein können, aus eigenem Recht für das Ansehen dieser Person zu sorgen (sogenannte Andenkensberechtigung). Nach Ansicht der Datenschutzstelle kann das Ansehen einer verstorbenen Person durch die blosser Publikation ihres Ablebens jedoch nicht verletzt werden. Diese rechtliche Qualifikation – verbunden mit der faktischen Argumentation des Bestattungsamts, dass in der Praxis während zwei Jahren regelmässig Anfragen zu Todesfällen eingehen – lässt die vom städtischen Bestattungsamt praktizierte Publikationsdauer von zwei Jahren als verhältnismässig erscheinen.

Die Veröffentlichung von Personalien Verstorbener durch ein Bestattungsamt ist nur eine von vielen Konstellationen, bei denen es um die Frage nach dem korrekten Umgang mit Daten verstorbener Personen geht. In der Praxis stellen sich denn auch je nach Fall unterschiedliche rechtliche Fragen zum Umgang mit Daten Verstorbener: *Wer erhält Einsicht in die Daten Verstorbener? Welche Interessen gilt es bei solchen Zugangsgesuchen gegeneinander abzuwägen? Inwiefern sind allfällige Berufs- und Amtsgeheimnisse zu beachten und wann stellen diese ein Hindernis für die Bekanntgabe dar? Gibt es einen Anspruch der Hinterbliebenen auf Löschung und Vernichtung der Daten verstorbener Personen und was ist dabei zu beachten?* Diese und ähnliche Fragen lassen sich oft nur schwer beantworten, da dafür regelmässig keine expliziten gesetzlichen Bestimmungen, sondern nur allgemeine Prinzipien oder Grundsätze, welche sich je nach Rechtsgebiet jedoch teilweise widersprechen, zur Verfügung stehen. In der derzeit laufenden Revision des Bundesdatenschutzgesetzes ist vorgesehen, Regelungen für den Umgang mit Daten ver-



storbener Personen aufzunehmen. In der Vernehmlassung wurden die Vorschläge jedoch sehr kritisch aufgenommen. Je nach Ausgestaltung der zukünftigen Regelung ist es möglich, dass diese auch die Revision des kantonalen Informations- und Datenschutzgesetzes beeinflussen werden.

Das Spannungsfeld zwischen Datenschutz und dem Umgang mit beziehungsweise dem Zugang zu Daten von Verstorbenen wurzelt in der rechtlichen Tatsache, dass die Persönlichkeit eines Menschen mit dessen Tod endet. Daraus ergibt sich, dass einer verstorbenen Person keine persönlichkeitsrechtlichen Befugnisse und damit auch keine aus dem Persönlichkeitsschutz fließenden Abwehr- oder Unterlassungsansprüche mehr zustehen. Mit dem Persönlichkeitsschutz gehen auch die datenschutzrechtlichen Rechte und Ansprüche einer Person unter. Das Datenschutzrecht ist somit nur für lebende Personen da. Zwar sieht das kantonale Datenschutzrecht ein Recht auf Auskunft über Daten Verstorbener vor und die erwähnte Revision des Bundesdatenschutzgesetzes entwirft ein noch weitergehendes Auskunftsrecht für solche Daten. Beides ist jedoch konzeptionell fragwürdig. In der Lehre wird deshalb postuliert, dass sich das Datenschutzrecht grundsätzlich auf sein angestammtes Gebiet beschränken solle, nämlich das Recht lebender Menschen, über die eigenen Informationen angemessen mitzubestimmen. Der Umgang mit Daten verstorbener Personen könnte beispielsweise im Erbrecht geregelt werden.



# Statistik Stadt Zürich im Zeitalter von Big Data

Was weiss das Statistische Amt der Stadt Zürich im Zeitalter von Big Data über die Einwohnerinnen und Einwohner dieser Stadt? Führen wissenschaftliche Erhebungen und Auswertungen zum gläsernen Bürger? Diese und weitere Fragen werden

NACHGEFRAGT bei Simone Nuber, seit 1. Dezember 2011 Direktorin von Statistik Stadt Zürich, einer Dienstabteilung des Präsidialdepartements. Zu den Aufgaben von Statistik Stadt Zürich gehören im Wesentlichen die Versorgung von Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit mit statistischer Information, die Durchführung von Analysen und Erhebungen sowie die Führung und Weiterentwicklung von Registern. Simone Nuber hat einen naturwissenschaftlichen Background sowie eine bibliophile Dauerliebe. Ihre beruflichen Stationen führten sie von Buchverlagen über ein Bankinstitut und das Bundesamt für Statistik zu Swiss Post International und schlussendlich zur Stadt Zürich.

Seit Wochen wird beinahe täglich über Datenmissbrauch und Gefahrenpotential bei den sozialen Medien berichtet. Facebook und Cambridge Analytica stehen dabei stellvertretend für die negativen Auswirkungen von Big Data. Welche Bedeutung hat Big Data für die Tätigkeiten Ihrer Dienstabteilung? Oder anders gefragt: Wie nutzt die öffentliche Statistik Big Data?

Wenn ich mich gleich auf die letzte Frage beziehen kann: derzeit noch gar nicht. Big Data ist für die öffentliche Statistik noch keine zentrale Quelle für statistische Information, auch wenn einzelne Datensätze durchaus von Interesse wären. Die öffentliche Statistik stützt sich zur Hauptsache auf bereits vorhandene Daten in Registern ab, ergänzt

durch Befragungen. Selbstverständlich ist es ein Ziel, die Datenbasis durch den Zugang zu weiteren Datensätzen zu erweitern. Alternative Erhebungsformen bieten zwar den Zugang zu weiteren Informationen, aber oftmals nur für einen Teil der Personen oder Objekte im Stadtraum. Das Ziel der öffentlichen Statistik sind jedoch repräsentative Aussagen für die Allgemeinheit zu machen. Hierzu eignet sich Big Data in der Regel nicht.

Die grossen Datensammler sind heute nicht mehr in erster Linie öffentliche Stellen, sondern private Unternehmen. Wie bekommt die öffentliche Statistik diese Konkurrenz durch Private zu spüren?

Private Unternehmen verfügen teils über eine Unmenge von Daten, die Personen herausgeben oder gewollt oder ungewollt hinterlassen. Diese werden in erster Linie für firmeneigene Zwecke genutzt. Nur wenige der Daten werden ausgewertet und medienwirksam veröffentlicht. Ob diese Informationen auch wirklich von gesellschaftlichem Interesse sind, interessiert diese Unternehmen meist nicht, es geht ihnen primär um die eigenen Interessen. Hier liegt der Unterschied zur öffentlichen Statistik, die den Auftrag hat, den Bedarf an statistisch relevanten Informationen von gesellschaftlichem Interesse zu decken. Damit wird klar, dass Private kaum eine echte Konkurrenz darstellen, da bei ihren Statistiken nicht das gesellschaftliche Interesse im Vordergrund steht.

In unserer digitalen Welt sind wir alle zu eigentlichen Datenproduzenten geworden. Wir bezahlen die Benutzung sozialer Medien mit unseren persönlichen Daten und hinterlassen täglich eine enorme Menge elektronischer Spuren. Wir liefern also quasi den Rohstoff gleich selber. Profitiert auch die öffentliche Statistik von dieser Entwicklung?

Nein, die öffentliche Statistik profitiert nicht von dieser Entwicklung, da die Daten nicht repräsentativ sind. Unsere Stossrichtung geht ganz klar dahin, bereits vorhandene Daten zu nutzen und durch Verknüpfung mit anderen Datensätzen statistische Information zu gewinnen. Zu unseren Rohstoffen gehören zunächst einmal unser eigenes Gebäude- und Wohnungsregister sowie der Zugriff auf die Informationen im städtischen Bevölkerungsregister. Diese Datenbestände werden ergänzt durch eigene Erhebungen und durch Daten des Bundes, die aus gesamtschweizerischen Erhebungen stammen. Für einzelne Themenbereiche wiederum erhalten wir die Daten direkt aus sehr verschiedenartigen Quellen, stadtinternen und externen. Und dann gibt es auch neue Erhebungsformen wie etwa das Crowdsourcing.

### Crowdsourcing? Was ist darunter zu verstehen?

Die Auslagerung der Datenerhebung an eine grosse Zahl von Personen. Lohndaten beispielsweise können direkt bei den Unternehmen sowie den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern erhoben werden. Diese Personen übermitteln die Daten via Internet, über soziale Medien oder über Smartphone Apps. Das Crowdsourcing setzt auf die freiwillige Teilnahme. Im Gegenzug erhält die teilnehmende Person Informationen, wie weit sich beispielsweise ihr Lohn vom Durchschnitt vergleichbarer Berufe unterscheidet. Die Teilnehmenden erhalten also immer eine Gegenleistung. Für die öffentliche Statistik bringt das Crowdsourcing jedoch grosse Herausforderungen mit sich. So werden ausgefeilte Algorithmen benötigt, um Falschangaben zu erkennen. Zudem ist die Repräsentativität der Ergebnisse nicht gegeben.

Gemäss Medienberichten verfügt Cambridge Analytica über die in ihren Systemen erfassten Personen bis zu 5000 sogenannter Data Points, d.h. Bruchstücke von Informationen. Verfügt Statistik Stadt

## Zürich über ein ähnlich detailliertes Wissen über die Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Zürich?

Tatsächlich weiss die öffentliche Statistik sehr wenig über die Einwohnerinnen und Einwohner. Das Alter und Geschlecht einer Person sind selbstverständlich bekannt, auch die Zusammensetzung eines Haushalts. Diese Angaben stammen aus dem Einwohnerregister, der Basis für die statistische Information. Will man mehr wissen, etwa über Meinungen oder Verhaltensweisen, so sind Befragungen auch heutzutage unverzichtbar. Der grundlegende Unterschied liegt in der Motivation für die Datensammlung. Statistik Stadt Zürich interessiert sich grundsätzlich nicht für einzelne Personen. Die grösseren Zusammenhänge werden aus den Rohdaten extrahiert und dienen dann zur faktenbasierten Diskussionsgrundlage oder als Planungs- und Steuerungsinstrument.

Statistische und andere nicht personenbezogene Datenbearbeitungen dürfen in aller Regel immer dann erfolgen, wenn Personendaten anonymisiert werden und wenn aus Auswertungen keine Rückschlüsse auf einzelne Personen gemacht werden können. Seit von Big Data die Rede ist, wird auch je länger je mehr behauptet, Anonymisierung sei nicht mehr zu gewährleisten. Mit wenigen Verknüpfungen könne auch bei scheinbar anonymen Daten ein Personenbezug (wieder) hergestellt werden. Wie ist eine solche Einschätzung zu beurteilen? Wäre Statistik ohne Gewährleistung von Anonymität überhaupt denkbar?

Mit dem Argument einer möglichen Deanonymisierung werde ich vielfach konfrontiert. Ich denke es ist irreführend, zumindest im statistischen Kontext. Statistik Stadt Zürich publiziert ausschliesslich zusammengefasste, also aggregierte Zahlen. Damit sind die Bedingungen für eine Deanonymisierung schlichtweg nicht gegeben. Die

letzte Frage kann ich klar mit nein beantworten. Das Statistikgeheimnis ist ein zentraler Grundsatz unserer Charta und ist auch gesetzlich verankert. Generell kann ich bestätigen, dass es zum daily business einer öffentlichen Statistikstelle gehört, Themen wie Anonymisierung und Deanononymisierungsbestrebungen im Griff zu haben und dass wir mit unserem Wissen und technischen Knowhow sicherstellen, dass hier keine Lücke entsteht.

Ein fundamentales Prinzip im Datenschutzrecht ist die Transparenz über die Bearbeitung von Personendaten. Welcher Stellenwert kommt der Transparenz in der öffentlichen Statistik zu? Und wie wird Transparenz in der öffentlichen Verwaltung verwirklicht?

Die Transparenz ist ein wichtiges, in der «Charta der öffentlichen Statistik» verankertes Grundprinzip. Es besagt, dass statistische Informationen dokumentiert werden, damit sie leichter verstanden und korrekt verwendet werden. Konkret heisst dies, dass über verwendete Methoden und Verfahren öffentlich zugängliche Informationen vorliegen und die Benutzenden fortlaufend über die verwendeten Methoden und die Qualität der statistischen Ergebnisse informiert werden. Die Statistiken sind zudem derart zu präsentieren, dass eine sachgerechte Interpretation und aussagekräftige Vergleiche erleichtert werden. Ein wichtiger Pfeiler für Transparenz in der Verwaltung ist das Öffentlichkeitsprinzip, welches in der Stadt Zürich seit 10 Jahren gilt und mit dem kantonalen Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG) in Kraft gesetzt wurde. Die Stadt Zürich geht diesbezüglich noch einen Schritt weiter, indem sie mit «Open Data Zürich» eine proaktive Veröffentlichung aller nicht schützenswerten Datenbestände verfolgt.

Zu «Open Data Zürich» beziehungsweise «Open Government Data» (OGD) bekennt sich die Stadt Zürich seit 2012. Über ein Portal der

Stadt Zürich werden Daten der Stadtverwaltung zur freien Weiterverwendung zugänglich gemacht, soweit nicht Geheimhaltungsvorschriften oder Datenschutzanliegen dagegensprechen. Welche Erfahrungen wurden seither gemacht?

Statistik Stadt Zürich hat vom Stadtrat den Auftrag erhalten, die Aktivitäten im Bereich OGD stadtweit zu koordinieren und voranzutreiben. Unser Open Data Team engagiert sich mit viel Herzblut, um den Gedanken von OGD zu verbreiten. Es identifiziert stadtweit geeignete Datensätze, um diese auf dem OGD-Portal der Stadt aufzuschalten. Mittlerweise stehen rund 350 Datensätze auf dem OGD-Portal zur Verfügung und die Zahl wächst von Monat zu Monat.

Diese Erfolge dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass noch viele Daten brachliegen. Open Data wird in der Stadt nicht so stark gelebt, wie wir uns dies wünschen. Es hat gegenüber dem Tagesgeschäft eine tiefe Priorität und das Wissen über Open Data ist nicht überall gleich gross. Darum braucht es weiterhin noch viel Überzeugungsarbeit.

Gegen OGD werden oft auch datenschutzrechtliche Bedenken vorgebracht, beispielsweise in dem Sinne, dass zum Zeitpunkt einer Publikation von Informationen eine zukünftige Persönlichkeitsrelevanz nicht abgeschätzt werden könne oder dass jede Information ein weiteres Puzzlestück sein könne, um scheinbar anonyme Informationen zu deanonymisieren. Gibt es hierzu einen Erfahrungswert?

Nein, einen Erfahrungswert gibt es nicht. Uns sind bis heute keine Fälle bekannt, in denen es zu einer Deanonymisierung gekommen wäre. Die geschilderten Bedenken scheinen mir eher ein Vorwand zu sein, um die generellen Vorbehalte gegenüber OGD zu verschleiern. Datensätze werden auf dem OGD Portal der Stadt nicht einfach so



auf die Schnelle veröffentlicht. Jeder Datensatz wird vorher einer eingehenden Prüfung unterzogen. Kriterien wie Geheimhaltung, Datenschutz, politische Relevanz gelangen dabei zur Anwendung. In Zweifelfällen gilt auch hier der Grundsatz, dass auf eine Veröffentlichung verzichtet wird und die Daten ohnehin nur aggregiert zur Verfügung gestellt werden.



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

Marcel Studer, RA lic. iur.

Datenschutzbeauftragter (80%)

Patrizia Zbinden, Dr. iur.

juristische Mitarbeiterin (80%)

Jürg von Flüe, lic. iur.

juristischer Mitarbeiter (60%)

Monika Niederberger

Sekretariat (20%)

Quelle Fotos:

Marcel Studer

Gestaltung:

Stadt Zürich, PrintShop

Stadt Zürich  
Datenschutzbeauftragter  
Beckenhofstrasse 59  
8006 Zürich  
Tel. 044 412 16 00  
datenschutz@zuerich.ch  
[www.stadt-zuerich.ch/datenschutz](http://www.stadt-zuerich.ch/datenschutz)