

Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat

Datenschutzverordnung (DSV), Neuerlass

1. Ausgangslage

Am 1. Oktober 2008 sind das Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG; LS 170.4) sowie die entsprechende Verordnung (IDV; LS 170.41) in Kraft getreten, welche das bisherige kantonale Datenschutzgesetz und die entsprechende Datenschutzverordnung (DSG/DSV; LS 236.1/236.11) abgelöst haben. Nach § 37 IDV haben die Gemeinden die zum Vollzug des IDG und der IDV erforderlichen Massnahmen innert zweier Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes, d. h. bis spätestens 1. Oktober 2010, zu erlassen. Soweit das neu eingeführte Öffentlichkeitsprinzip betroffen ist, hat der Stadtrat die ihm in den §§ 1 Abs. 4 und 37 IDV übertragene Pflicht zum Erlass von Umsetzungsregelungen mit Beschluss vom 10. September 2008 bereits wahrgenommen; die Verordnung zum Öffentlichkeitsgrundsatz (ÖGV, AS 170.400) wurde auf den 1. Oktober 2008 in Kraft gesetzt. Was das kommunale Datenschutzrecht betrifft, drängt sich eine Revision der seit dem 1. September 1988 in Kraft stehenden Allgemeinen Datenschutzverordnung der Stadt Zürich (ADSV; AS 236.100) bzw. ein Neuerlass einer städtischen Datenschutzverordnung auf.

Mit Beschluss vom 10. September 2008 wurde die zwecks Revision des städtischen Datenschutzrechts eingesetzte Arbeitsgruppe unter Leitung des Datenschutzbeauftragten eingeladen, dem Stadtrat bis Ende 2008 einen Vorschlag für das weitere Vorgehen zu unterbreiten. Dieser Aufforderung ist der Datenschutzbeauftragte mit Einfrage vom 11. Dezember 2008 nachgekommen. Das Vorgehen gemäss dieser Einfrage wurde vom Stadtrat genehmigt, namentlich der Zeitplan, das vorgeschlagene zweistufige Vernehmlassungsverfahren sowie die Auflösung der im Mai 2007 eingesetzten Arbeitsgruppe. In der Folge hat die Datenschutzstelle in direkter Zusammenarbeit mit denjenigen Dienstabteilungen, welche durch Spezialregelungen im Besonderen betroffen sind, einen Entwurf für einen Neuerlass einer Datenschutzverordnung erarbeitet und ein erstes (kleines) Vernehmlassungsverfahren (Gremium Beratende für Datenschutz, Rechtskonsulent, Departementssekretariate FD/PD/SD) durchgeführt. Mit Beschluss vom 2. September 2009 hat der Stadtrat die Vorlage «Datenschutzverordnung (DSV); Neuerlass» den Departementen zur Vernehmlassung bis 30. Oktober 2009 zugestellt. Nachfolgend werden die vorgeschlagenen Bestimmungen mit DSV (Datenschutzverordnung) abgekürzt.

2. Regelungsbedarf

Bei der Überarbeitung der bestehenden ADSV hat sich der Stadtrat von folgenden Grundgedanken leiten lassen:

- Primär geht es beim Neuerlass der städtischen Datenschutzverordnung um Anpassungen an die neue übergeordnete kantonale Datenschutzgesetzgebung (Gesetz und Verordnung über die Information und den Datenschutz; IDG/IDV; LS 170.4/170.41).

- Auf kommunaler Ebene soll nur geregelt werden, was unbedingt notwendig ist. Auf eine deklaratorische Wiedergabe von Regelungen und Vorschriften, welche bereits durch das übergeordnete kantonale Recht vorgegeben sind, wird so weit als möglich verzichtet. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass auf kantonaler Ebene zahlreiche neue Regelungen in das Datenschutzrecht eingeführt worden sind. Auf kommunaler Ebene sind zusätzliche Regelungen zu Themen, welche bereits durch das kantonale Recht geregelt werden, daher nur noch in beschränktem Mass notwendig.
- Auf formelle Anforderungen (wie beispielsweise die bisher statuierte Bewilligungspflicht durch den Stadtrat bei gewissen Datenbekanntgaben für Forschungs- und Statistikvorhaben) wird weitgehend verzichtet. Dies führt auf kommunaler Ebene zu einem Abbau formeller Vorschriften. Die damit einhergehende erhöhte Verantwortung des zuständigen Organs ist im Sinne des kantonalen Datenschutzrechts.
- Zusätzlicher Regelungsbedarf kann bei spezifischen städtischen Anliegen gegeben sein, sofern materielle Regelungen auf kantonaler Ebene fehlen. Insbesondere das II. Kapitel (Besondere Datenbearbeitungen) statuiert ermächtigende Rechtsgrundlagen für die Stadtverwaltung Zürich.

Diese Überlegungen haben dazu geführt, dass die bisherige ADSV eine grundlegende Überarbeitung erfahren hat. Der Entwurf für den Neuerlass einer städtischen Datenschutzverordnung (DSV) gliedert sich wie folgt:

- I. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen
- II. Kapitel: Besondere Datenbearbeitungen
 - A) Einwohnerregister:
Abrufverfahren und regelmässige Bekanntgaben
 - B) Statistik
 - C) Videoüberwachung
 - D) Reglementierte Pilotversuche
- III. Kapitel: Vorabkontrolle
- IV. Kapitel: Beauftragte oder Beauftragter für Datenschutz
- V. Kapitel: Vollzug
- VI. Kapitel: Übergangs- und Schlussbestimmungen

3. Ergebnisse der Vernehmlassung

Alle Departemente sowie einzelne Dienstabteilungen haben fristgerecht ihre Stellungnahmen beim Datenschutzbeauftragten eingereicht. Der Neuerlass einer städtischen Datenschutzverordnung wurde einhellig begrüsst. Auch die Stellungnahmen im Einzelnen sind durchwegs positiv ausgefallen und enthielten in erster Linie Präzisierungen zu einzelnen Bestimmungen. Die wichtigsten Stellungnahmen betrafen folgende Bestimmungen:

II. Kapitel: Besondere Datenbearbeitungen

A. Einwohnerregister: Abrufverfahren und regelmässige Bekanntgaben (Art. 3 bis 7)

Im Rahmen der Vernehmlassung wurde gefordert, dass die Personendaten, welche der Verwaltung aus dem Einwohnerregister zur Verfügung gestellt werden können, nicht auf die Aufzählung in § 39

Gemeindegesetz beschränkt sein sollten. Dieser Hinweis wurde aufgenommen und es wird neu vorgeschlagen, dass der Stadtrat weitere Personendaten aus dem Einwohnerregister definieren kann, welche das Bevölkerungsamt öffentlichen Organen mittels Abrufverfahren oder durch regelmässige Bekanntgabe zugänglich machen kann.

B. Statistik (Art. 8)

Auf die Bestimmung in Abs. 1, wonach sich Statistik Stadt Zürich für ihre Datenbearbeitungen auf die Charta der öffentlichen Statistik der Schweiz stützt, wird verzichtet. Ein solcher so genannter dynamischer Verweis ist aus gesetzgeberischer Sicht problematisch, da der kommunale Gesetzgeber keinen Einfluss auf Änderungen dieser Charta hat. Der Stadt Zürich steht es unabhängig von der Erwähnung in der städtischen Datenschutzverordnung offen, dieser Charta beizutreten bzw. sie als verbindlich anzuerkennen.

C. Videoüberwachung (Art. 9 bis 11)

Die meisten Stellungnahmen haben sich erwartungsgemäss auf die Bestimmungen zur Videoüberwachung bezogen. Dabei hat sich gezeigt, dass eine Anknüpfung an das Hausrecht zu restriktiv ist und für die unterschiedlichen Bedürfnisse der Stadtverwaltung eine nicht genügend praktikable Lösung bietet. Unverändert wird daran festgehalten, dass sich die ermächtigende Grundsatznorm für den Einsatz von Videoüberwachung auf bestimmte, für die gesamte Stadtverwaltung relevante Zwecke beschränkt. Neu soll Videoüberwachung nicht nur zum Zweck der Wahrung des Hausrechts, sondern grundsätzlich immer dann zulässig sein, wenn sie zum Schutz von Personen oder Sachen vor strafbaren Handlungen und zur Verfolgung solcher strafbarer Handlungen sowie zur Abwendung einer drohenden Gefahr für Leib und Leben notwendig ist. Festgehalten wird auch am Erfordernis, wonach für Videoüberwachungen (unter Vorbehalt bestimmter Ausnahmen) Reglemente zu erstellen sind. Diese Reglementspflicht blieb in der Vernehmlassung dem Grundsatz nach unbestritten. Angepasst wird allerdings die Regelung, die bestimmt, welche Videoüberwachungen zusätzlich der Genehmigung durch den Stadtrat bedürfen. Mit der neu eingefügten Anknüpfung der Genehmigungspflicht an die Vorabkontrolle durch den Datenschutzbeauftragten kann im Sinne einer Triage sichergestellt werden, dass alle sensiblen Videoüberwachungen – aber nur diese – dem Stadtrat zur Genehmigung vorgelegt werden.

D. Reglementierte Pilotversuche (Art. 11)

Die Möglichkeit, in der Stadtverwaltung bestimmte Pilotversuche entsprechend der eidgenössischen Regelung (Art. 17a DSG) realisieren zu können, wurde mehrheitlich begrüsst. Vorgebracht wurde, dass die vorgesehenen Fristen für die Erstellung eines Evaluationsberichts und die Schaffung einer formell-gesetzlichen Grundlage zu kurz seien. Es wird deshalb neu vorgeschlagen, diese Fristen auf zwei bzw. vier Jahre zu erhöhen.

III. Kapitel: Vorabkontrolle (Art. 12)

Es wurde mehrheitlich begrüsst, dass im städtischen Datenschutzrecht die im kantonalen Datenschutzrecht (IDG/IDV) allgemein gehaltenen Bestimmungen zur Vorabkontrolle präzisiert werden. Die Neuformulierung des Einleitungssatzes soll verdeutlichen, dass die Tatbestände gemäss lit. a bis d in erster Linie nicht eine Erweiterung, sondern eine Präzisierung bzw. Konkretisierung des kantonalen Rechts darstellen.

4. Verordnungstext mit Erläuterungen

Ingress

Der Gemeinderat erlässt, gestützt auf § 8 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG), § 37 der Verordnung über die Information und den Datenschutz (IDV) und Art. 41 lit. I der Gemeindeordnung, folgende Verordnung:

I. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Diese Verordnung bezweckt den Vollzug übergeordneten Datenschutzrechts und regelt den Umgang der Stadt Zürich mit Personendaten ergänzend zu den Vorschriften des eidgenössischen und des kantonalen Rechts.

Art. 2 Geltungsbereich

Der Geltungsbereich dieser Verordnung bestimmt sich nach § 2 IDG.

Art. 1 DSV

Mit der städtischen Verordnung (DSV) wird einerseits kantonales Datenschutzrecht vollzogen, andererseits werden für besondere Datenbearbeitungen ermächtigende Rechtsgrundlagen auf kommunaler Ebene geschaffen. Vollzugsbestimmungen finden sich v.a. in den Kapiteln III. (Vorabkontrolle), IV. (Beauftragte oder Beauftragter für Datenschutz) und V. (Vollzug), während Kapitel II. (Besondere Datenbearbeitungen) neue materielle Rechtsnormen für die Bereiche Einwohnerkontrolle, Statistik, Videoüberwachung und Pilotprojekte enthält.

Art. 2 DSV

Der Geltungsbereich des übergeordneten kantonalen Datenschutzrechts umfasst auch die Behörden und Verwaltungen der Gemeinden (§ 2 i.V.m. § 3 IDG). Keine Geltung hat das IDG für Verwaltungen, die am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen und dabei nicht hoheitlich handeln (§ 2 Abs. 2 IDG). Für diese gilt im Bereich des Persönlichkeitsschutzes das Bundesgesetz über den Datenschutz. Art. 2 DSV stellt klar, dass diese Ausnahme auch für die Stadtverwaltung Geltung hat.

II. Kapitel: Besondere Datenbearbeitungen

A. Einwohnerregister: Abrufverfahren und regelmässige Bekanntgaben

Art. 3 Einzelabfragen

a. Grundsatz

Das Bevölkerungsamt kann die in § 39 Abs. 1 Gemeindegesetz genannten Personendaten öffentlich im Abrufverfahren zur Verfügung stellen. Es stellt sicher, dass

ausschliesslich Einzelabfragen über bestimmte Personen möglich sind;

Abfragen gesperrter Personendaten nicht möglich sind.

Art. 4 Einzelabfragen

b. Erweiterte Einzelabfragen auf Gesuch

¹ Auf Gesuch und unter den Voraussetzungen gemäss Art. 3 kann das Bevölkerungsamt Privaten Zugriff im Abrufverfahren auch auf die in § 39 Abs. 2 Gemeindegesetz genannten Personendaten gewähren.

² Das schriftliche Gesuch hat mindestens zu enthalten:

Angabe aller benötigten Personendaten, je mit Beschreibung des Verwendungszwecks;

Glaubhaftmachung eines berechtigten Interesses für den Bezug der in § 39 Abs. 2 Gemeindegesetz genannten Daten;

Begründung der Notwendigkeit eines Zugriffs im Abrufverfahren.

³ Das Bevölkerungsamt erlässt einen schriftlichen Entscheid. Es kann diesen mit Auflagen versehen.

⁴ Das Bevölkerungsamt stellt sicher, dass nur erforderliche Personendaten abgerufen werden können.

Art. 5 Bekanntgabe an öffentliche Organe

a. Stammdaten

¹ Auf Gesuch kann das Bevölkerungsamt öffentlichen Organen auf folgende Personendaten des Einwohnerregisters Zugriff im Abrufverfahren gewähren oder diese Daten regelmässig bekanntgeben:

auf die in § 39 Abs. 1 und 2 Gemeindegesetz genannten Personendaten;

auf weitere, vom Stadtrat durch Erlass bestimmte Personendaten.

² Das schriftliche Gesuch hat mindestens zu enthalten:

Angabe aller benötigten Personendaten, je mit Beschreibung des Verwendungszwecks;

Begründung der Notwendigkeit eines Zugriffs im Abrufverfahren oder einer regelmässigen Bekanntgabe zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben.

³ Das Bevölkerungsamt erlässt einen schriftlichen Entscheid. Es kann diesen mit Auflagen versehen.

⁴ Das Bevölkerungsamt stellt sicher, dass nur die für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben notwendigen Personendaten abgerufen werden können bzw. regelmässig bekannt gegeben werden.

Art. 6 Bekanntgabe an öffentliche Organe

b. Weitere Daten

Das Bevölkerungsamt kann unter den Voraussetzungen gemäss Art. 5 öffentlichen Organen weitere Personendaten durch Zugriff im Abrufverfahren oder durch regelmässige Bekanntgabe zur Verfügung stellen, soweit gesetzliche Spezialbestimmungen dazu ermächtigen. Im Gesuch gemäss Art. 5 ist zusätzlich die ermächtigende Rechtsgrundlage darzulegen.

Art. 7 Verantwortung und Modalitäten

¹ Verantwortlich für die Bekanntgabe von Daten aus dem Einwohnerregister im Abrufverfahren ist das Bevölkerungsamt. Bei Abrufverfahren nach Art. 4 bis 6 sind die jeweiligen abrufenden Stellen für die Erteilung und Kontrolle der Zugriffsberechtigungen sowie die Ausübung der Zugriffe bei den Datennempfängern verantwortlich.

² Bei Abrufverfahren nach Art. 4 bis 6 protokolliert das Bevölkerungsamt zu Kontrollzwecken folgende Verkehrsdaten, welche nach Ablauf von zwölf Monaten automatisiert zu löschen sind:

die Angaben, die für die Identifizierung der abrufenden Personen notwendig sind;

Datum und Uhrzeit der einzelnen Abrufe;

die abgerufenen Daten.

³ Zugriff auf die Verkehrsdaten über die abgerufenen Daten gemäss Abs. 2 lit. c steht ausschliesslich der abrufenden Stelle zu.

⁴ Das Bevölkerungsamt unterzieht Infrastruktur und technische Massnahmen regelmässigen Risikoüberprüfungen.

A. Einwohnerregister: Vorbemerkungen

Die Bekanntgabe von Daten aus dem Einwohnerregister ist im Kanton Zürich vorwiegend im Gemeindegesetz (§ 38ff.) geregelt. Dabei wird unterschieden zwischen der Datenbekanntgabe an Private und derjenigen an öffentliche Organe.

Massgebend für die Datenbekanntgabe an Private sind § 39 Abs. 1 und 2 Gemeindegesetz:

¹ Die Gemeinde gibt einer privaten Person im Einzelfall voraussetzungslos Name, Vorname, Adresse, Datum von Zu- und Wegzug einer Person aus dem Einwohnerregister bekannt.

² Zuzugs- und Wegzugsort, Geburtsdatum, Geschlecht, Zivilstand und Heimatort einer Person gibt sie bekannt, wenn ein berechtigtes Interesse glaubhaft gemacht wird.

Massgebend für die Datenbekanntgabe an öffentliche Organe ist § 38 Abs. 4 Gemeindegesetz:

⁴ *Sie [die Gemeinde] kann einem anderen öffentlichen Organ Zugriff auf das Einwohnerregister gewähren oder regelmässige Auskünfte daraus erteilen, sofern eine rechtliche Bestimmung dies vorsieht und Inhalt, Umfang und Modalitäten der Bekanntgabe regelt.*

Das Gemeindegesetz musste aufgrund des neuen Registerharmonisierungsgesetzes des Bundes einer Teilrevision unterzogen werden. Die vom Kantonsrat verabschiedete Referendumsvorlage (veröffentlicht im «Amtsblatt des Kantons Zürich» vom 15. Januar 2010, Ablauf Referendumsfrist: 16. März 2010) sieht keine materiellen Änderungen vor, welche sich auf die Bestimmungen der DSV auswirken.

Mit der DSV sollen die rechtlichen Grundlagen geschaffen werden, damit die Stadt Zürich den heutigen Anforderungen entsprechend und vor allem mit Blick auf zukünftige e-government-Bedürfnisse Daten aus dem Einwohnerregister sowohl an Private als auch an öffentliche Organe bekannt geben kann. Das übergeordnete kantonale Recht gibt hierfür verbindliche Rahmenbedingungen vor, lässt aber gleichzeitig Platz für kommunale Regelungen. Die DSV regelt: die elektronische Abfrage (Abrufverfahren) von Einwohnerregisterdaten durch Private (Art. 3, 4 und 7) sowie

die elektronische Abfrage (Abrufverfahren) sowie den regelmässigen Bezug von Einwohnerregisterdaten durch öffentliche Organe (Art. 5, 6 und 7).

Unter den Begriffen *Abrufverfahren* und *regelmässige Bekanntgaben* ist Folgendes zu verstehen: Unter *Abrufverfahren* versteht man jedes automatisierte Verfahren, welches Dritten einen Zugriff auf Personendaten durch Abruf ermöglicht. Abruf bedeutet, dass das Auslösen des Zugriffsvorgangs durch den Datenempfänger erfolgt, dieser also die Daten selber beschaffen kann. Die Datenkommunikation geschieht dabei über firmeneigene Netze (bzw. bei der Stadt Zürich über das Zürinetz) oder über das Internet. Im Gegensatz zu Abrufverfahren werden *regelmässige Datenbekanntgaben* von den Datenlieferanten, d. h. vorliegend dem Bevölkerungsamt, ausgelöst; dies kann in schriftlicher oder elektronischer Form geschehen.

Ob die Abfragen kosten- oder gebührenpflichtig sind, ist keine Frage des Datenschutzrechts. Diesbezügliche Bestimmungen sind deshalb nicht in der DSV zu statuieren.

Art. 3 DSV

Das Bevölkerungsamt erteilt aus dem Einwohnerregister der Stadt Zürich jährlich etwa 20 000 Einzelauskünfte an Private. Bereits seit einigen Jahren können Private derartige Einzelanfragen via Internet stellen, wobei die Auskunftserteilung per Brief erfolgt. Weder das IDG noch das Gemeindegesetz enthalten explizite Bestimmungen für Einzelauskünfte an Private via Abrufverfahren (Internet). Mit dem Neuerlass einer Datenschutzverordnung soll nun die Gelegenheit ergriffen werden, eine diesbezügliche *spezifische Rechtsgrundlage zu schaffen*. Die DSV unterscheidet dabei zwischen

Einzelabfragen, welche für die Öffentlichkeit, d. h. jeder anfragenden Privatperson, ganz allgemein und ohne besondere Voraussetzungen möglich sind (Art. 3 DSV), und

Einzelabfragen, welche nur solchen Privatpersonen gewährt werden, welche dem Bevölkerungsamt vorgängig ein entsprechendes Gesuch eingereicht und dieses bewilligt erhalten haben (Art. 4 DSV).

Art. 3 DSV bestimmt, dass das Bevölkerungsamt die in § 39 Abs. 1 Gemeindegesetz abschliessend aufgezählten Datenfelder (Name, Vorname, Adresse, Datum von Zu- und Wegzug einer Person) auch öffentlich im Abrufverfahren zur Verfügung stellen kann. Das Abrufverfahren ist – analog zu den herkömmlichen Schalterauskünften bzw. brieflichen Auskünften – auf Einzelabfragen über bestimmte Personen beschränkt (lit. a). Mit Einzelabfragen können nur Angaben zu einer klar identifizierbaren Person angefragt werden, was voraussetzt, dass dem Anfragenden bereits so viele Informationen bekannt sind, dass eine eindeutige Identifizierung der betroffenen Person möglich ist. Das Resultat einer Einzelanfrage kann somit nie Auskunft über mehrere Personen enthalten. Kann im Rahmen einer Einzelabfrage eine gesuchte Person mit den Informationen des Anfragenden nicht eindeutig identifiziert werden, wird keine Auskunft erteilt. Dieser Grundsatz ist – wie bei herkömmlichen Schalterauskünften bzw. brieflichen Auskünften – auch bei Auskunftserteilungen via Abrufverfahren verbindlich.

Lit. b nimmt Bezug auf die in § 22 IDG geregelte Datensperre. Gestützt auf § 22 IDG kann jede Einwohnerin oder jeder Einwohner der Stadt Zürich seine Daten im Einwohnerregister – ohne Angabe von Gründen – sperren lassen. Eine solche Datensperre bewirkt, dass gesperrte Daten an Private nicht bekannt gegeben werden dürfen, was auch bei Auskunftserteilung via Abrufverfahren gewährleistet werden muss. Keine Wirkung hat die Datensperre gegenüber öffentlichen Organen (§ 22 IDG).

Mit der Beschränkung des Abrufverfahrens auf Einzelabfragen (lit. a) und der Berücksichtigung der Datensperren (lit. b) bleibt der Schutz der personenbezogenen Daten des Einwohnerregisters wie bisher gewahrt.

Art. 4 DSV

Art. 4 DSV ermöglicht dem Bevölkerungsamt, Privaten auch auf die in § 39 Abs. 2 Gemeindegesetz genannten, weiteren Personendaten (Zuzugs- und Wegzugsort, Geburtsdatum, Geschlecht, Zivilstand und Heimatort) Zugriff im Abrufverfahren zu gewähren. Ein Zugriff auf diesen erweiterten Datenkatalog im Abrufverfahren darf vom Bevölkerungsamt erst nach Prüfung der Voraussetzungen gemäss Art. 4 DSV erteilt werden.

In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass ein Zugriff auf Daten des Einwohnerregisters im Abrufverfahren aus datenschutzrechtlicher Sicht erhebliche Vorteile bieten kann: Verwaltungsstellen oder private Organisationen, welche in sensiblen und hoch vertraulichen Bereichen tätig sind (wie beispielsweise im Gesundheitswesen oder in der Sozialhilfe), können benötigte Stammdaten ihrer Klienten via Abrufverfahren aus dem Einwohnerregister abrufen, ohne dass die betroffenen Personen gegenüber der Einwohnerkontrolle namentlich genannt werden müssen, wie dies bei herkömmlichen Auskunftsbefehlen notwendigerweise der Fall ist.

Abs. 1

Die Daten nach § 39 Abs. 2 Gemeindegesetz dürfen nur dann bekannt gegeben werden, wenn ein berechtigtes Interesse glaubhaft gemacht wird. Ein Zugriff auf diesen erweiterten Datenkatalog erfordert deshalb ein Gesuch (Abs. 2). Mit dem Verweis auf die Voraussetzungen gemäss Art. 3 DSV wird klargestellt, dass auch erweiterte Datenabfragen über bestimmte Personen immer nur im Rahmen von Einzelabfragen möglich sind und allfällige Datensperren beachtet werden müssen.

Abs. 2

Damit Privaten Zugriff auf die Daten nach § 39 Abs. 2 Gemeindegesetz mittels Abrufverfahren gewährt werden kann, müssen diese vorläufig ein schriftliches Gesuch mit folgendem Mindestinhalt beim Bevölkerungsamt einreichen:

Lit. a: Aufzählung aller benötigter Personendaten einschliesslich Verwendungszweck: Das allgemein geltende Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt, dass nur diejenigen Personendaten bearbeitet und bekannt gegeben werden, welche zur jeweiligen Aufgabenerfüllung tatsächlich notwendig sind. Es obliegt den Gesuchstellenden, darzulegen, welche Daten für welche Aufgaben bzw. zu welchem Zweck benötigt werden.

Lit. b: Glaubhaftmachung eines berechtigten Interesses bezüglich der gewünschten Daten gemäss § 39 Abs. 2 Gemeindegesetz: Diese Voraussetzung wird bereits vom übergeordneten kantonalen Recht verlangt (§ 39 Abs. 2 Gemeindegesetz).

Lit. c: Darlegung der Notwendigkeit eines Zugriffs im Abrufverfahren: Es obliegt den Gesuchstellenden, die Notwendigkeit eines Zugriffs im Abrufverfahren darzulegen.

Da bei Abrufverfahren die einzelnen Abfragen vom Bevölkerungsamt nicht mehr geprüft werden, sind an die Glaubhaftmachung der berechtigten Interessen sowie an die Notwendigkeit eines Zugriffs im Abrufverfahren hohe Anforderungen zu stellen. Solche dürften beispielsweise dann gegeben sein, wenn ein Unternehmen Einzelabfragen nach § 39 Abs. 2 Gemeindegesetz regelmässig in grösserer Anzahl durchführen muss, und sich diese Anfragen stets auf identische berechtigte Interessen abstützen lassen. So geht etwa aus den Verträgen und Dokumenten von Bankinstituten, Versicherungen sowie Kreditkartenfirmen, welche dem Bevölkerungsamt zur Glaubhaftmachung des berechtigten Interesses eingereicht werden, regelmässig hervor, dass sich die Geschäftskunden zur umgehenden Mitteilung von Adressänderungen verpflichten und ihren Vertragspartnern das Recht einräumen, sämtliche Auskünfte für einen reibungslosen Verkehr selber einzuholen.

Abs. 3

Die Verpflichtung, ein schriftliches Gesuch mit einem schriftlichen Entscheid zu erledigen und die Möglichkeit, den Entscheid mit Auflagen zu versehen, ist einem im übergeordneten kantonalen Datenschutzrecht geregelten vergleichbaren Verfahren entnommen (§ 21 IDV sieht dieses Verfahren bei der Bekanntgabe von Personendaten zu Forschungs- oder Statistikzwecken vor).

Abs. 4

Gestützt auf das Verhältnismässigkeitsprinzip dürfen nur diejenigen Personendaten bearbeitet bzw. bekannt gegeben werden, welche für die Erfüllung der jeweiligen Aufgabe notwendig sind. Das Bevölkerungsamt ist dafür verantwortlich, dass den Gesuchstellenden nur diejenigen Daten im Abrufverfahren zur Verfügung gestellt werden, welche für die jeweilige Aufgabenerfüllung der Gesuchstellenden auch tatsächlich erforderlich sind. Gestützt auf diese Bestimmung obliegt dem Bevölkerungsamt die Pflicht, durch entsprechende organisatorische und v.a. technische Massnahmen dafür zu sorgen, dass auch Daten mittels Abrufverfahren nur in verhältnismässigem Umfang zur Verfügung gestellt werden.

Art. 5 DSV

Abs. 1

Abs. 1 regelt – wie dies in § 38 Abs. 4 Gemeindegesetz verlangt wird – Inhalt und Umfang von Datenbekanntgaben mittels Abrufverfahren bzw. regelmässigen Bekanntgaben an andere öffentliche Organe: Betreffend die Datenfelder verweist die Bestimmung einerseits auf die in § 39 Abs. 1 und 2 Gemeindegesetz definierten Datenfelder (lit. a) und schafft andererseits eine Delegationsnorm, welche es dem Stadtrat erlaubt, weitere Datenfelder aus dem Einwohnerregister durch Erlass zu bestimmen (lit. b). Die Schaffung einer solchen Delegationsnorm ist notwendig und zweckmässig, da

die in § 39 Abs. 1 und 2 Gemeindegesetz genannten Datenfelder für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der öffentlichen Organe – insbesondere der Stadtverwaltung – nicht ausreichend sind und Zugriffe auf weitere Daten (wie beispielsweise Aufenthaltsstatus, Drittmeldpflichtige, gesetzliche Vertretung) notwendig sein können;

die gesetzlichen Aufgaben der öffentlichen Organe ändern können und eine abschliessende Aufzählung der Datenfelder auf formell-gesetzlicher Stufe nicht sinnvoll wäre.

Abs. 2

Das Bevölkerungsamt prüft und entscheidet, welche Datenfelder einem öffentlichen Organ regelmässig oder im Abrufverfahren bekannt gegeben werden dürfen und welche organisatorischen und technischen Massnahmen notwendig sind. Damit das Bevölkerungsamt einen solchen Entscheid fällen kann, ist es auf eine detaillierte Darstellung der konkreten Sachlage angewiesen. Art. 5 DSV verlangt daher für derartige Datenbekanntgaben immer ein schriftliches Gesuch.

Abs. 3

Vergleiche dazu die Erläuterungen zu Art. 4 Abs. 3 DSV.

Abs. 4

Vergleiche zum Verhältnismässigkeitsprinzip die Ausführungen zu Art. 4 Abs. 4 DSV.

Art. 6 DSV

Art. 6 DSV gibt dem Bevölkerungsamt über Art. 5 DSV hinaus die Möglichkeit, öffentlichen Organen auch noch weitere Daten als die in § 39 Abs. 1 und Abs. 2 Gemeindegesetz genannten und die durch Erlass des Stadtrates definierten Daten im Abrufverfahren zur Verfügung zu stellen. Vorausgesetzt ist hier allerdings, dass eine *gesetzliche Spezialbestimmung* zum Bezug weiterer Personendaten aus dem Einwohnerregister ermächtigt. Verlangt wird auch hier, dass das öffentliche Organ ein entsprechendes Gesuch stellt, wobei dem Bevölkerungsamt zusätzlich die ermächtigende Rechtsgrundlage darzulegen ist.

Art. 7 DSV

Abs. 1

Das Bevölkerungsamt ist für die Bekanntgabe von Daten aus dem Einwohnerregister und damit auch für die grundsätzliche Zugriffsgewährung im Abrufverfahren verantwortlich. Diese Verantwortung obliegt dem Bevölkerungsamt für jedes Abrufverfahren, welches es zur Verfügung stellt. Bei den Abrufverfahren nach Art. 4 bis 6 DSV ist das Bevölkerungsamt zusätzlich dafür verantwortlich, dass das

Abrufverfahren und die damit verbundenen Zugriffe für die Verantwortlichen kontrollierbar sind, weshalb es verpflichtet ist, die in Abs. 2 lit. a bis c erwähnten Verkehrsdaten zu protokollieren. Nicht verantwortlich ist das Bevölkerungsamt für die Erteilung und Kontrolle der internen Zugriffsberechtigungen und für die Ausübung der einzelnen Zugriffe durch die Datenempfänger. Diese Verantwortung liegt bei den abrufenden Stellen. Diese sind für die rechtmässige und verhältnismässige Datenbearbeitung und damit auch für die entsprechenden internen Kontrollen selbst verantwortlich. Dabei spielt es keine Rolle, ob es sich bei der abrufenden Stelle um eine Privatperson oder um eine öffentliche Verwaltungsstelle handelt.

Abs 2

Durch die Protokollierung der in Abs. 2 abschliessend aufgezählten Verkehrsdaten (lit. a bis c) kann bei Abrufverfahren nach Art. 4 bis 6 DSV zu Kontrollzwecken im Nachhinein nachvollzogen werden, wer zu welchem Zeitpunkt welche Daten abgerufen hat. Damit für die Verantwortlichen sämtliche Datenzugriffe kontrollierbar sind, muss auch protokolliert werden, welche Personendaten aus dem Einwohnerregister abgerufen worden sind (lit. c; für die Zugriffe auf diese Daten siehe aber Abs. 3). Die Verkehrsdaten werden beim Bevölkerungsamt gespeichert und sind nach Ablauf von zwölf Monaten automatisch zu löschen.

Abs 3

Mit der Protokollierung auf den Systemen des Bevölkerungsamtes wird eine (nachträgliche) Kontrolle für die jeweils Verantwortlichen über sämtliche Zugriffe möglich. Mit Abs. 3 soll sichergestellt werden, dass ausschliesslich die abrufende Stelle Kenntnis über die abgerufenen Daten gemäss Abs. 2 lit. c erhält. Im Abrufverfahren bietet der Zugriff auf Daten des Einwohnerregisters dadurch datenschutzrechtlich erhebliche Vorteile: Öffentliche Organe, aber auch Private, welche in sensiblen oder vertraulichen Bereichen tätig sind, können aus dem Einwohnerregister Personendaten abrufen, ohne dass die betroffenen Personen gegenüber der Einwohnerkontrolle namentlich genannt werden müssen, wie dies bei einem traditionellen Auskunftsbegehren notwendigerweise der Fall ist. Somit sind Zugriffe durch Spitäler, Sozialdienste, Krankenkassen oder die Polizei etc. auf bestimmte Personendaten des Einwohnerregisters möglich, ohne dass das Bevölkerungsamt davon im Einzelnen Kenntnis erhält.

Abs 4

Stellt das Bevölkerungsamt Abrufverfahren für Datenbekanntgaben aus dem Einwohnerregister zur Verfügung, obliegt ihm hierfür auch die entsprechende Verantwortung. Insbesondere ist es dafür verantwortlich, dass die Infrastruktur und die technischen Massnahmen regelmässig überprüft werden.

B. Statistik

Art. 8 Statistik Stadt Zürich

¹ Statistik Stadt Zürich kann

im Rahmen des gesetzlichen Auftrags personenbezogene Informationen anderer öffentlicher Organe der Stadt Zürich statistisch auswerten. Die öffentlichen Organe der Stadt Zürich geben Statistik Stadt Zürich die für diese Auswertungen notwendigen personenbezogenen Informationen bekannt, sofern dies nicht durch eine rechtliche Bestimmung ausgeschlossen ist;

personenbezogene Informationen privaten und öffentlichen Forschungsstellen zu nicht personenbezogenen Zwecken bekannt geben. Statistik Stadt Zürich holt vor Erlass des Entscheids gemäss § 21 IDV die Zustimmung des für die Quelldaten verantwortlichen öffentlichen Organs der Stadt Zürich ein.

² Der Stadtrat erlässt für die Modalitäten der Datenbearbeitungen von Statistik Stadt Zürich ein Reglement.

B. Statistik: Vorbemerkungen

Die Bearbeitung von personenbezogenen Informationen zu statistischen Zwecken basiert im Kanton Zürich aktuell auf den §§ 9 Abs. 2 und 18 IDG sowie § 21 IDV. Für die Stadtverwaltung ist zusätzlich das geltende kommunale Recht zu beachten, welches eine entsprechende Bestimmung in der Allgemeinen Datenschutzverordnung der Stadt Zürich enthält (Art. 9 ADSV). Ein eigentliches Statistikgesetz fehlt.

Obwohl in der Stadtverwaltung für die öffentliche Statistik primär *Statistik Stadt Zürich* (Teil der Dienstabteilung Archiv und Statistik des Präsidialdepartements) zuständig ist, macht Art. 9 ADSV für die Datenbearbeitung zu statistischen Zwecken keine Unterscheidung zwischen Statistik Stadt Zürich und den übrigen öffentlichen Organen der Stadtverwaltung. Dadurch wird die geltende ADSV der Sonderstellung und dem sich daraus ergebenden Bedürfnis von Statistik Stadt Zürich, aus der gesamten Stadtverwaltung umfassende und aktuelle Informationen beziehen zu können, nicht gerecht. Dieses Manko soll mit der Sondernorm in Art. 8 DSV für Statistik Stadt Zürich behoben werden. Art. 8 DSV gibt einerseits die zum Teil bereits bestehende Praxis wieder und schafft andererseits einzelne (notwendige) gesetzliche Erleichterungen für Datenbearbeitungen und insbesondere Datenbeschaffungen durch Statistik Stadt Zürich. Ausserdem wird der Stadtrat verpflichtet, die Modalitäten der Datenbearbeitungen von Statistik Stadt Zürich zu regeln. Aufgaben und Kompetenzen anderer öffentlicher Organe der Stadt Zürich im Bereich Statistik werden von dieser Sondernorm nicht tangiert. Die Zuständigkeit für statistische Aufgaben in der Stadt Zürich ergibt sich aus dem städtischen Organisationsrecht (vgl. insbesondere den Stadtratsbeschluss über die Departementsgliederungen und -aufgaben, StRB DGA, AS 172.110).

Abs. 1

Lit. a: Gemäss § 18 IDG sind die öffentlichen Organe grundsätzlich ermächtigt, jedoch nicht verpflichtet, einem anderen öffentlichen Organ personenbezogene Informationen zu nicht personenbezogenen Zwecken bekanntzugeben. Mit Art. 8 DSV wird nun für die Stadtverwaltung Zürich eine Pflicht statuiert, Statistik Stadt Zürich auf deren Verlangen die entsprechenden Daten bekanntzugeben. Statistik Stadt Zürich soll im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags darüber entscheiden, welche in der Stadtverwaltung verfügbaren personenbezogenen Informationen statistisch ausgewertet werden sollen. Gestützt auf § 18 Abs. 1 IDG gilt dies – sofern nicht durch eine rechtliche Bestimmung ausgeschlossen (beispielsweise aufgrund eines Berufsgeheimnisses gemäss Art. 321 StGB) – auch für besondere Personendaten. Deklaratorisch wird das allgemein geltende Verhältnismässigkeitsprinzip wiedergegeben, wonach sich die Pflicht zur Datenbekanntgabe der öffentlichen Organe (bzw. das Recht zum Bezug durch Statistik Stadt Zürich) auf die für die Auswertungen effektiv notwendigen Personendaten zu beschränken hat.

Lit. b: Gestützt auf § 18 IDG können öffentliche Organe Personendaten zu nicht personenbezogenen Zwecken bekanntgeben, sofern ein schriftliches Gesuch gemäss § 21 IDV und der Nachweis der Anonymisierung der Daten gemäss § 18 Abs. 2 IDG vorliegen. Grundsätzlich entscheiden die für die Quelldatensammlungen verantwort-

lichen öffentlichen Organe über die entsprechenden Datenbekanntgaben. Statistik Stadt Zürich verfügt aufgrund ihrer gesetzlichen Aufgabe über umfassende Datenbestände und über entsprechende technische Möglichkeiten der Datenaufbereitung und insbesondere der Datenanonymisierung. Statistik Stadt Zürich soll daher die Möglichkeit haben, über Gesuche gemäss § 21 IDV auch dann entscheiden zu können, wenn Statistik Stadt Zürich für die Quelldatensammlung selber nicht verantwortlich ist bzw. die Personendaten zu statistischen Zwecken von einem städtischen öffentlichen Organ erhalten hat. Damit können die bei Statistik Stadt Zürich bestehenden Ressourcen besser genutzt und unnötiger Aufwand vermieden werden. Gleichzeitig wird Statistik Stadt Zürich aber verpflichtet, vor dem Entscheid gemäss § 21 Abs. 3 IDV die Einwilligung des für die Quelldatensammlung verantwortlichen öffentlichen Organs der Stadt Zürich (beispielsweise beim Bevölkerungsamt betreffend Daten aus dem Einwohnerregister) einzuholen.

Abs. 2

Durch den Stadtrat geregelt werden sollen nicht nur die Modalitäten der Datenbezüge von Statistik Stadt Zürich bei anderen Dienststellen, sondern die Datenbearbeitungen von Statistik Stadt Zürich generell, so beispielsweise auch Betrieb und Nutzung von Data Warehouses.

Das für Datenbekanntgaben statuierte Verfahren gemäss § 21 IDV dient primär der Sicherstellung der zweckkonformen (nicht personenbezogenen bzw. statistischen) Datenbearbeitung und der damit verbundenen verbindlichen Regelung der Modalitäten. Dieses Verfahren kann durch eine Regelung des Stadtrates abgelöst oder zumindest wesentlich vereinfacht werden. Damit wird in Zukunft der Aufwand für Einzelentscheidungen bzw. bilaterale Vereinbarungen zu einem grossen Teil wegfallen.

C. Videoüberwachung

Art. 9 Voraussetzungen

¹ Im Rahmen der gesetzlich umschriebenen Aufgaben darf zum Schutz von Personen und Sachen vor strafbaren Handlungen und zur Verfolgung solcher strafbarer Handlungen sowie zur Abwendung einer drohenden Gefahr für Leib und Leben Videoüberwachung eingesetzt werden.

² Zu anderen Zwecken ist Videoüberwachung zulässig, sofern genügende gesetzliche Grundlagen bestehen.

³ Videoüberwachung muss verhältnismässig sein. Insbesondere ist sie örtlich und zeitlich auf das zur Erreichung des konkreten Zwecks Erforderliche zu beschränken.

⁴ Videoüberwachung ist angemessen zu kennzeichnen.

Art. 10 Reglement

¹ Bei Videoüberwachung mit Bildaufzeichnung hat das verantwortliche Organ vor Inbetriebnahme ein schriftliches Reglement zu erstellen mit folgendem Inhalt:

Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten

Konkreter Zweck der Videoüberwachung

Beschrieb der Technik (Geräte, Funktionalitäten), der erfassten Bereiche und der Betriebszeiten

Erfasste Personen

Regelung der Zugriffsrechte, der Einsichtnahme und Auswertung

Regelung der Aufbewahrung und Löschung

Beschrieb der organisatorischen und technischen Sicherheitsmassnahmen

Beschrieb der Kennzeichnung

² Videoüberwachung ohne Aufzeichnung unterliegt der Reglementsspflicht nach Abs. 1, wenn diese in erheblichem Masse private oder öffentliche Interessen tangiert.

³ Das Reglement ist der oder dem Datenschutzbeauftragten zur Prüfung vorzulegen. Unterliegt die Videoüberwachung gemäss Entscheid der oder des Datenschutzbeauftragten der Vorabkontrolle gemäss § 10 IDG, bedarf das Reglement der Genehmigung durch den Stadtrat. Die Genehmigung wird jeweils längstens für vier Jahre erteilt. Gesuche um Verlängerung der Genehmigung sind der oder dem Datenschutzbeauftragten vorgängig zur Stellungnahme zuhanden des Stadtrates vorzulegen.

C. Videoüberwachung: Vorbemerkungen

Aus datenschutzrechtlicher Sicht stellen Videoüberwachungen Datenbearbeitungen dar, die – wie alle anderen Datenbearbeitungen auch – die datenschutzrechtlichen Prinzipien und Voraussetzungen (Gesetzmässigkeit, Zweckbindung, Verhältnismässigkeit, Transparenz, Sicherheit) zu beachten haben. Über diese allgemeinen Datenschutzbestimmungen hinaus existieren keine Sondernormen oder allgemeine Regelungen, welche den Einsatz von Videoüberwachung generell und für den gesamten öffentlichen Bereich regeln. Der Einsatz von Videoüberwachung muss deshalb im Einzelfall auf Zulässigkeit geprüft und allenfalls spezialgesetzlich geregelt werden. Spezialgesetzlich ist die Videoüberwachung insbesondere im *Bereich der Polizei* (im Rahmen der Strafverfolgung wie auch der Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung) sowie im *Bereich des öffentlichen Verkehrs* geregelt. In diesen Bereichen sind Videoüberwachungen – gestützt auf kantonales Recht – an allgemein zugänglichen Orten in der Stadt Zürich zulässig: So regelt etwa die kantonale «Verordnung über die Videoüberwachung im öffentlichen Verkehr» (LS 740.12) den Einsatz von Videoüberwachung bei den Verkehrsbetrieben der Stadt Zürich (VBZ), und die Stadtpolizei ist – gestützt auf die Strafprozessordnung (§ 106d StPO, LS 321) – ermächtigt, im Rahmen der Strafverfolgung an allgemein zugänglichen Orten Bild- und Tonaufnahmen zu machen.

Auch in der Stadtverwaltung besteht zunehmend das Bedürfnis, Videoüberwachung einzusetzen, namentlich zum Schutz von Personen (Mitarbeitende, Kunden) oder zur Überwachung von Gebäuden und Anlagen (so insbesondere zur Verhinderung von Sachbeschädigungen und Vandalenakten an und in Liegenschaften, zur Beweissicherung bei Vorfällen oder zu Eintrittskontrollen an Eingangsbereichen). In der Stadtverwaltung sind bereits heute zahlreiche Videoüberwachungen im Einsatz.

Es gilt zu verhindern, dass bestehende Rechtsunsicherheiten dazu führen, dass Videoüberwachung in der Stadtverwaltung je nach Gutdünken eingesetzt und ohne Einhaltung der datenschutzrechtlichen Prinzipien praktiziert wird. Auf kommunaler Ebene drängt sich aus diesen Gründen eine gesetzliche Regelung sowohl betreffend Zuständigkeit (Legislative/Exekutive) als auch betreffend die wichtigsten materiellen Eckpfeiler der Videoüberwachung auf. Ziel der DSV ist es, auf kommunaler Ebene für möglichst viele Fälle von Videoüberwachungen Rechtssicherheit zu schaffen, indem die bereits erwähnten datenschutzrechtlichen Prinzipien und Voraussetzungen für die Stadtverwaltung konkretisiert werden, namentlich die Gesetzmässigkeit und Verhältnismässigkeit (§ 8 IDG), die Zweckbindung (§ 9 IDG) sowie die Transparenz und Nachvollziehbarkeit (§§ 7 und 12 IDG).

Die DSV sieht zur Videoüberwachung zwei Artikel vor: Art. 9 DSV regelt die Voraussetzungen, Art. 10 DSV das Reglement. Ein Reglement ist erforderlich, wenn eine Videoüberwachung mit Bildaufzeichnung erfolgt oder wenn private oder öffentliche Interessen in erheblichem Masse tangiert sind. Reglemente unterliegen der Prüfungspflicht durch die oder den Datenschutzbeauftragte/-beauftragten und allenfalls der Genehmigungspflicht durch den Stadtrat. Für Videoüberwachungen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung bestehen, sind die Reglemente innert einem Jahr der oder dem Datenschutzbeauftragten zur Prüfung zu unterbreiten (Art. 20 DSV).

Art. 9 DSV

Abs. 1

Die Bestimmung ermächtigt die Stadtverwaltung für die ausdrücklich genannten Zwecke – Schutz von Personen und Sachen vor strafbaren Handlungen, Verfolgung solcher strafbarer Handlungen sowie Abwendung einer drohenden Gefahr für Leib und Leben – Videoüberwachung einzusetzen. Mit der Formulierung «im Rahmen der gesetzlich umschriebenen Aufgaben» wird die Videoüberwachung zu den genannten Zwecken eingeschränkt und bewegt sich im von § 8 Abs. 1 IDG gesteckten Rahmen, wonach das öffentliche Organ Personendaten bearbeiten darf, «soweit dies zur Erfüllung seiner gesetzlich umschriebenen Aufgaben geeignet und erforderlich ist». Damit soll insbesondere verhindert werden, dass städtische Verwaltungsstellen polizeiliche Aufgaben übernehmen, welche gemäss Gesetz der Polizei obliegen. Die Strafverfolgung und die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bleiben polizeiliche Aufgaben.

Mit Art. 9 Abs. 1 DSV werden die Anforderungen erfüllt, welche das kantonale Datenschutzrecht in grundsätzlicher Weise an Rechtsgrundlagen und somit auch an solche für Videoüberwachungen stellt (§ 8 Abs. 1 und 2 IDG). Videoüberwachungen zu den in Art. 9 Abs. 1 DSV erwähnten Zwecken stellen in der Regel zwar keine sensiblen Datenbearbeitungen dar, können aber je nach Vorfall dennoch «besondere Personendaten» enthalten. Gestützt auf die allgemeine Definition und die nicht abschliessende Aufzählung der «besonderen Personendaten» in § 3 IDG dürfte es sich beispielsweise bei Videoaufnahmen, welche eindeutig das strafbare Verhalten einer erkennbaren oder zumindest identifizierbaren Person festhalten, spätestens dann um besondere Personendaten handeln, wenn die (gerade im Hinblick darauf erstellten) Videoaufnahmen der Einleitung eines Straf- oder Zivilverfahrens dienen. Die hinreichend bestimmte Regelung in einem formellen Gesetz, welche § 8 Abs. 2 IDG für das Bearbeiten besonderer Personendaten verlangt, wird mit Art. 9 Abs. 1 DSV geschaffen. Mit der formell-rechtlichen Regelung ist sichergestellt, dass die Videoüberwachung in diesen Fällen rechtmässig ist und sich somit in einem Verfahren auch die Frage der Verwertbarkeit rechtswidrig erlangter Beweismittel erübrigen dürfte.

Beispiele:

Videoüberwachung im Eingangsbereich zu Amtshäusern, städtischen Liegenschaften usw.: Die Stadt Zürich kann sowohl (als Arbeitgeberin) zum Schutz ihrer Mitarbeitenden als auch (als Eigentümerin) zum Schutz ihres Eigentums sowie ganz allgemein zur Wahrung des ihr zustehenden Hausrechts (z. B. Durchsetzung von Hausverboten usw.) Videoüberwachung einsetzen (zur Frage ob mit oder ohne Bildaufzeichnung vgl. Erläuterungen zu Art. 9 Abs. 3 DSV).

Videüberwachung von Schulgebäuden: Schulhäuser und -anlagen dienen in erster Linie der Umsetzung der Bildungs- und Erziehungsaufgaben gemäss Volksschulgesetzgebung. Im Rahmen der Schulgesetzgebung ist die Videoüberwachung gesetzlich nicht geregelt. Allerdings setzt die Umsetzung der Bildungs- und Erziehungsaufgaben voraus, dass eine bestimmungs- und ordnungsgemässe Nutzung von Schulhäusern und -anlagen sichergestellt ist. Im Rahmen der gesetzlich umschriebenen Aufgaben steht es der Schulverwaltung, gestützt auf Art. 9 Abs. 1 DSV, somit (auch) zu, Schulgebäude und -anlagen mit Videoüberwachung gegen Sachbeschädigungen und Vandalenakte (wie Graffiti, zerbrochene Scheiben usw.) zu schützen, soweit dies eine geeignete und erforderliche Massnahme ist. Kommt es auf einem allgemein zugänglichen Schulareal demgegenüber nachts wiederholt zu Nachtruhestörungen oder Überfällen auf Passanten, so hat dies nichts mit dem Schulbetrieb an sich zu tun. Die Verfolgung und Ahndung dieser Tatbestände lässt sich nicht unter die gesetzlich umschriebenen Aufgaben gemäss Volksschulgesetzgebung subsumieren. Der Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder die Strafverfolgung stellen indes polizeiliche Aufgaben dar. Videoüberwachungen zu diesen Zwecken liegen – im Rahmen der polizeilichen Grundlagen – in der Zuständigkeit der Stadtpolizei.

Genügende gesetzliche Grundlagen müssen für alle Videoüberwachungen gegeben sein, unabhängig davon, ob diese mit oder ohne Bildaufzeichnungen erfolgen. Art. 9 DSV unterscheidet deshalb nicht nach Videoüberwachungen mit oder ohne Aufzeichnungen. Diese Unterscheidung wird erst bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit (Sind Aufzeichnungen notwendig?) sowie bei der Reglementsspflicht (Art. 10 Abs. 2 DSV) relevant.

Abs 2

Art. 9 Abs. 2 DSV verdeutlicht, dass die städtische Regelung im Vergleich zur kantonalen Bestimmung nicht restriktiver sein soll. Es wird klargestellt, dass Videoüberwachungen zu anderen Zwecken als den in Abs. 1 ausdrücklich erwähnten grundsätzlich zulässig sind, sofern hierfür genügende Rechtsgrundlagen gegeben sind. Eine mögliche Rechtsgrundlage ist immer auch § 8 Abs. 1 IDG, wonach ein öffentliches Organ ordentliche, d. h., nicht besondere Personendaten grundsätzlich zu jedem Zweck bearbeiten darf, soweit dies zur Erfüllung seiner gesetzlich umschriebenen Aufgaben geeignet und erforderlich ist. Grenzen der Videoüberwachung ergeben sich allerdings aufgrund der Einhaltung der allgemeinen Datenschutzbestimmungen (dazu im Einzelnen: Erläuterungen zu Art. 9 Abs. 3 DSV).

Beispiele:

Videoüberwachungen, welche (auch) zu anderen als den in Art. 9 Abs. 1 DSV erwähnten Zwecken erfolgen, sind beispielsweise bei Versorgungswerken (Wasserwerke, Strom usw.) oder Infrastrukturunternehmen (Öffentlicher Verkehr, IT usw.) gegeben. Hier geht es nicht nur um den Schutz von Anlagen, sondern auch um den Schutz sensibler und für die Allgemeinheit kostbarer Güter vor irgendwelchen Zwischenfällen. Entsprechend stehen hier die Sicherheit und die Gewährleistung eines einwandfreien Betriebs im Vordergrund. Solche Videoüberwachungen bedürfen keiner weiteren gesetzlichen Grundlagen, da sie sich auf § 8 Abs. 1 IDG abstützen können.

Spezialgesetzliche Regelungen auf formell-gesetzlicher Stufe sind – angesichts der bearbeiteten Personendaten – demgegenüber beispielsweise für Videoüberwachungen durch die Polizei zu verlangen. Im Bereich der Kriminalpolizei existiert eine solche in § 106d der Strafprozessordnung.

Abs 3

Steht fest, dass eine geplante Videoüberwachung grundsätzlich rechtmässig ist, bleibt für die weitere Planung und Umsetzung in erster Linie der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten, welcher einer Videoüberwachung in der Praxis Grenzen setzt. Eine Betonung und Konkretisierung der Verhältnismässigkeit auf Stufe Daten-

schutzverordnung unterstreicht die grosse Bedeutung dieses Bearbeitungsprinzips und die sich daraus ergebende Pflicht der verantwortlichen Organe, jede einzelne Videoüberwachung in örtlicher und zeitlicher Hinsicht auf Erforderlichkeit und Geeignetheit zu prüfen.

Beispiele:

Sind Schulhäuser und -anlagen regelmässig von nächtlichen Vandalenakten betroffen, so rechtfertigt es sich nur, nachts eine Videoüberwachung in Betracht zu ziehen (zeitlich beschränkte Videoüberwachung). Handelt es sich bei den Vandalenakten um Beschädigungen der Gebäudefassade (z. B. Graffiti an der Hausfassade, zerschlagene Fensterscheiben), so ist eine allfällige Videoüberwachung auf die Überwachung der Gebäude zu beschränken (örtlich beschränkte Videoüberwachung). Die örtlich und zeitlich beschränkte Videoüberwachung ist für die Erreichung des konkreten Zwecks (Verhinderung von nächtlichen Vandalenakten an der Gebäudefassade) ausreichend und somit verhältnismässig. Unverhältnismässig wäre im vorliegenden Fall eine Überwachung des ganzen Schulhausplatzes oder -areals.

Die Verhältnismässigkeit muss aber auch in Bezug auf das Verhältnis von Eingriffszweck und Eingriffswirkung gegeben sein. Dabei geht es um die Abwägung zwischen öffentlichen Interessen (Eingriffszweck) und betroffenen privaten Interessen (Eingriffswirkung).

Beispiele:

Ist der Einsatz von Video für die Sicherstellung einer Eingangskontrolle zu einem Amtshaus, Verwaltungsgebäude usw. geeignet und erforderlich, so dürfte gestützt auf die Abwägung zwischen Eingriffszweck (Eingangskontrolle) und Eingriffswirkung (bei den von der Überwachung betroffenen Personen) in der Regel nur eine Videoüberwachung ohne Bildaufzeichnung in Betracht kommen. Dies deshalb, weil Videoüberwachungen mit Bildaufzeichnungen für eine Eingangskontrolle nicht notwendig sind und überdies einen grösseren Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen darstellen als solche ohne Bildaufzeichnungen. Eine Videoüberwachung mit Bildaufzeichnung während der Öffnungszeiten zu allgemein zugänglichen Gebäuden liesse sich somit nur schwer rechtfertigen. Anders fällt die Abwägung dagegen aus, wenn eine Videoüberwachung ausserhalb der Öffnungszeiten bzw. nachts zum Schutz vor unberechtigten Zutritten eingesetzt werden soll. In diesen Fällen sind nur jene Personen von Bildaufzeichnungen betroffen, welche kein schützenswertes Interesse geltend machen können, da sie sich unrechtmässig Zugang zu einem Gebäude verschaffen wollen. Somit lassen sich ausserhalb der Öffnungszeiten bzw. nachts ganz allgemein auch Videoüberwachungen mit Bildaufzeichnungen rechtfertigen.

Abs 4

Die Kennzeichnungspflicht von Videoüberwachungen ist Ausfluss des allgemeinen Datenschutzgrundsatzes der Erkennbarkeit von Datenbeschaffungen (§ 12 IDG). Da die Kennzeichnungspflicht für alle Videoüberwachungen gilt, macht es Sinn, auch diesen allgemeinen Grundsatz unter Art. 9 DSV zu statuieren. Die Kennzeichnungspflicht kann allerdings nur allgemein statuiert werden. Welche Kennzeichnung angemessen ist, entscheidet sich aufgrund der konkreten Umstände im Einzelfall. Zu berücksichtigen sind Aspekte wie die Zeiten der Videoüberwachung, die Bildaufzeichnung, die von der Videoüberwachung erfassten Personen, die räumlichen/örtlichen Gegebenheiten usw.

Art. 10 DSV

Abs 1

Erfolgt die Videoüberwachung mit Bildaufzeichnung, hat das verantwortliche Organ in jedem Fall ein schriftliches Reglement zu erstellen. Das Reglement ist vom verantwortlichen Organ vor der Inbetriebnahme zu erstellen und der oder dem Datenschutzbeauftragten zur Prüfung vorzulegen (siehe dazu Abs. 3). Das Reglement hat mindestens folgende Punkte zu regeln:

Lit. a: Festzuhalten ist, wer für den Einsatz und die Umsetzung der Videoüberwachung die Verantwortung trägt und wer im Einzelnen zuständig ist (vgl. zu den Zuständigkeiten auch lit. e).

Lit. b: Verlangt wird die Definition eines konkreten Zwecks. Damit wird klargestellt, dass die allgemeine Zweckumschreibung in Art. 9 Abs. 1 DSV nicht genügt und im Anwendungsfall konkretisiert werden muss.

Lit. c: Notwendig ist neben dem Beschrieb der Funktionalitäten der eingesetzten Geräte (z. B. Zoom-Möglichkeiten, Grad der Identifizierung) eine Beschreibung der von der Videoüberwachung erfassten Bereiche und der Betriebszeiten. Es muss klar ersichtlich sein, an welchen Orten, wann und zu welchen Zeiten eine Videoüberwachung mit Bildaufzeichnung erfolgt. Aus dem Reglement muss sich somit klar ergeben, wann, wo und wie Personen von einer Bildaufzeichnung tangiert werden (können). Spezielles Augenmerk gilt hier dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit.

Lit. d: Im Reglement sind die von der Videoüberwachung erfassten und somit betroffenen Personen zu nennen. Aus dem Reglement soll ersichtlich werden, welche Personenkategorien (Mitarbeitende, Lieferanten, Publikumsverkehr usw.) von der Videoüberwachung betroffen sein werden.

Lit. e: Es ist festzulegen, wer (zuständige Person) in welchen Fällen (rechtfertigender Anlass für eine Auswertung) und unter welchen Voraussetzungen (beispielsweise Vieraugenprinzip; Pflicht zur schriftlichen Berichterstattung, Protokollierung der Zugriffe) die Videoaufzeichnungen einsehen darf.

Lit. f: Zu regeln ist die Aufbewahrung und Löschung der Bildaufzeichnungen. Entscheidendes Kriterium ist auch hier der Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Neben der grundsätzlichen Regelung ist auch die Löschung und Aufbewahrung jener Fälle zu regeln, in welchen eine Auswertung stattfindet.

Lit. g: Unter den Beschrieb der organisatorischen und technischen Sicherheitsmassnahmen fallen beispielsweise die Vorkehrungen zur Verhinderung von Manipulationen, von Zweckentfremdungen oder von unberechtigten Zugriffen; des Weiteren auch Massnahmen wie die technische Protokollierung von Zugriffen.

Lit. h: Das Reglement hat schliesslich darzulegen, wie auf die Videoüberwachung hingewiesen wird. Art. 9 Abs. 4 DSV schreibt vor, dass Videoüberwachungen angemessen zu kennzeichnen sind. Diese Bestimmung ist im Reglement auf den konkreten Anwendungsfall bezogen umzusetzen.

Nicht erforderlich ist, dass für jede einzelne Liegenschaft je ein eigenes Reglement erstellt werden muss. Grundsätzlich ist es möglich, Reglemente für Kategorien von Liegenschaften zu erstellen, so beispielsweise für Schulgebäude, Alters- und Pflegeheime oder Wasserwerke. Eine Unterstellung mehrerer Videoüberwachungen unter ein einziges Reglement verlangt jedoch, dass die Modalitäten der Videoüberwachung, welche Gegenstand eines Reglements sein müssen, einheitlich für alle überwachten Objekte Geltung haben. Des Weiteren ist zu verlangen, dass jede einzelne Videoüberwachung einem bestimmten Reglement zugeordnet werden kann und dass für jedes Reglement jederzeit nachvollziehbar feststeht, welche Videoüberwachungen gestützt darauf durchgeführt werden.

Videüberwachungen, bei welchen eine Reglementsspflicht besteht, unterliegen immer auch der Prüfungspflicht durch die oder den Datenschutzbeauftragte/-beauftragten sowie einer allfälligen Genehmigungspflicht durch den Stadtrat (dazu Abs. 3).

Abs 2

Bei Videüberwachungen ohne Aufzeichnung ist immer zu prüfen, ob diese in erheblichem Masse private oder öffentliche Interessen tangieren. Ist dies der Fall, muss auch hierfür ein Reglement erstellt werden, wobei der Regelungsgegenstand der Aufbewahrung und Löschung gemäss Art. 10 Abs. 1 lit. f DSV aus sachlichen Gründen wegfällt. Videüberwachungen, bei welchen eine Reglementsspflicht besteht, unterliegen immer auch der Prüfungspflicht durch die oder den Datenschutzbeauftragten sowie einer allfälligen Genehmigungspflicht durch den Stadtrat (dazu Abs. 3).

Beispiele:

Beim Einsatz von Videüberwachung ohne Bildaufzeichnung im Eingangsbereich zu Amtshäusern, Verwaltungsgebäuden usw. werden in der Regel keine privaten und öffentlichen Interessen in erheblichem Masse tangiert. Die betroffenen Personen halten sich im Eingangsbereich üblicherweise nicht (länger) auf, sondern passieren diesen lediglich. Die betroffenen Personen werden, wenn überhaupt, dann nur am Rande vom Videoeinsatz tangiert. Derartige Videüberwachungen sollen nicht der Reglementsspflicht nach Art. 10 DSV unterliegen. Anders wären Videüberwachungen zu beurteilen, die beispielsweise einzelne Personen nicht nur für kurze Zeit überwachen, sondern zu einer eigentlichen Verhaltensüberwachung der Betroffenen führen oder die an Orten geschehen, an welchen solche Überwachungen üblicherweise nicht zu erwarten sind. So lässt sich beispielsweise eine Videüberwachung einer öffentlichen Parkanlage nur ausnahmsweise rechtfertigen, eine Videüberwachung ohne Bildaufzeichnung auf der Intensivstation eines Spitals angesichts der permanent zu gewährleistenden medizinischen Interventionsmöglichkeiten hingegen schon.

Abs 3

Jede Videüberwachung, für welche ein Reglement erstellt werden muss, ist der oder dem Datenschutzbeauftragten zur Prüfung vorzulegen. Dieser Prüfungspflicht unterliegen somit sämtliche Videüberwachungen mit Bildaufzeichnungen (Art. 10 Abs. 1 DSV) sowie Videüberwachungen ohne Bildaufzeichnungen, falls private oder öffentliche Interessen in erheblichem Masse tangiert sind (Art. 10 Abs. 2 DSV).

In einem ersten Schritt ist der Datenschutzstelle nur das Reglement vorzulegen. Der weitere Verlauf und die weiteren formellen Voraussetzungen werden durch die darauf folgende Beurteilung bestimmt. Ist die Videüberwachung gemäss Beurteilung der Datenschutzstelle nicht problematisch, gibt diese eine Stellungnahme zum Reglement ab. Verbindlichkeit und Rechtswirkungen der Stellungnahme ergeben sich aus dem kantonalen Recht, so insbesondere aus § 36 IDG (Empfehlungen und Einwirkungsbefugnisse).

Handelt es sich um eine sensible Videüberwachung, eröffnet der Datenschutzbeauftragte eine Vorabkontrolle, womit die Angelegenheit detailliert geprüft wird; allenfalls sind weitere Informationen und Dokumentationen einzuholen. Durch die Eröffnung der Vorabkontrolle wird gleichzeitig bestimmt, dass die Videüberwachung – unabhängig vom Prüfungsergebnis der Vorabkontrolle – zusätzlich der Genehmigung durch den Stadtrat bedarf. Das Resultat der Vorabkontrolle wird auch dem Stadtrat als Stellungnahme zum Gesuch um Genehmigung abgegeben.

Dieses stufenweise Vorgehen bewirkt, dass sich Überprüfung und formelle Voraussetzungen nach der konkreten Sensibilität der jeweiligen Videoüberwachung richten. Für die meisten Videoüberwachungen wird eine Prüfung des Reglements durch den Datenschutzbeauftragten genügen, und nur in Ausnahmefällen wird eine Genehmigung durch den Stadtrat notwendig sein. Durch die ausdrückliche Anknüpfung an die Vorabkontrolle wird klargestellt, dass diese Ausnahmefälle nur dann gegeben sind, wenn eine Videoüberwachung, gestützt auf § 10 IDG, der Vorabkontrolle unterliegt. Dies ist der Fall, wenn eine Videoüberwachung «mit besonderen Risiken für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen» verbunden ist. Für die Bestimmung, welche Videoüberwachungen der Genehmigungspflicht durch den Stadtrat unterliegen, müssen somit keine neuen Merkmale oder Kriterien geschaffen werden.

Genehmigungen sind auf maximal vier Jahre befristet, können aber verlängert werden. Im Rahmen von Gesuchen um Verlängerung soll die oder der Datenschutzbeauftragte jedoch nur noch eine Stellungnahme zuhanden des Stadtrates abgeben und nicht mehr eine (wiederholte) Vorabkontrolle durchführen.

D. Reglementierte Pilotversuche

Art. 11 Voraussetzungen

¹ Fehlt für das Bearbeiten besonderer Personendaten eine kommunale Rechtsgrundlage gemäss § 8 Abs. 2 IDG, kann der Stadtrat, nachdem er die Stellungnahme der oder des Datenschutzbeauftragten eingeholt hat, die Datenbearbeitung im Rahmen eines reglementierten Pilotversuchs vorsehen.

² Ein reglementierter Pilotversuch ist nur zulässig, wenn die Erfüllung der gesetzlich vorgesehenen Aufgaben die Bearbeitung von besonderen Personendaten erfordert und die praktische Umsetzung der Datenbearbeitung eine Testphase zwingend erfordert. Das Vorliegen dieser Voraussetzungen ist in einem schriftlichen Bericht nachzuweisen.

³ Der Stadtrat regelt die Datenbearbeitung in einem Reglement, welches die Modalitäten und die organisatorischen und technischen Sicherheits- und Datenschutzmassnahmen in verbindlicher Weise festlegt.

⁴ Das zuständige öffentliche Organ legt dem Stadtrat und der oder dem Datenschutzbeauftragten spätestens innert zweier Jahre nach Beginn des Pilotversuchs einen Evaluationsbericht vor. Gestützt darauf entscheidet der Stadtrat über die Fortführung oder Einstellung der Bearbeitung.

⁵ Die Datenbearbeitung muss in jedem Fall abgebrochen werden, wenn innert vier Jahren seit Beginn des Pilotversuchs keine Rechtsgrundlage gemäss § 8 Abs. 2 IDG erlassen worden ist.

D. Reglementierte Pilotversuche: Vorbemerkungen

Das Datenschutzrecht verlangt, dass sich sensible Datenbearbeitungen auf eine hinreichend bestimmte Rechtsgrundlage in einem formellen Gesetz abstützen (§ 8 Abs. 2 IDG). Verlangt werden also Rechtsgrundlagen, welche von der zuständigen Legislative (Bund, Kanton, Gemeinde, jeweils mit Referendumsmöglichkeit) erlassen werden und inhaltlich die wesentlichen Modalitäten der Datenbearbeitung regeln. Dieses Erfordernis kann die Verwaltung – insbesondere bei neuen Vorhaben oder Projekten – vor schwierige Herausforderungen stellen: Aufgrund der verhältnismässig langen Dauer des Gesetzgebungsprozesses muss mit der Ausarbeitung der gesetzlichen Grundlage begonnen werden, bevor die Details der betreffenden Datenbearbeitung bekannt sind. Bei diesem Vorgehen besteht daher das Risiko, dass die gesetzliche Grundlage nur ungenügend auf die Gegebenheiten der konkreten Datenbearbeitung (insbesondere betreffend Zweckbestimmung, Umfang der erforderlichen Daten sowie beteiligte Organe) ausgerichtet ist.

Art. 11 DSV enthält eine Delegationsnorm, die es dem Stadtrat für eine auf höchstens vier Jahre begrenzte Dauer erlaubt, die Bearbeitung von besonderen Personendaten zu bewilligen, wenn die praktische Umsetzung einer gesetzlichen Aufgabe eine Versuchsphase zwingend erforderlich macht. Die neue Bestimmung beschränkt sich darauf, dort, wo eine entsprechende Notwendigkeit wirklich besteht, eine «experimentelle Gesetzgebung» zuzulassen. Diese ermöglicht, die Auswirkungen einer geplanten Regelung zunächst während einer Pilotphase zu überprüfen und zu evaluieren. Reglementierte Pilotversuche sind nur für eine beschränkte Zeit und nur unter folgenden strengen Voraussetzungen zulässig:

die Erfüllung von gesetzlich vorgesehenen Aufgaben erfordert die Bearbeitung der besonderen Personendaten (Abs. 2);

die praktische Umsetzung der Datenbearbeitung erfordert zwingend eine Testphase (Abs. 2);

für die Pilotphase erlässt der Stadtrat ein Reglement (Abs. 3), welches vorgängig der oder dem Datenschutzbeauftragten zur Stellungnahme unterbreitet wird (Abs. 1);

spätestens nach zwei Jahren ist ein Evaluationsbericht zu erstellen (Abs. 4);

die Pilotphase darf längstens vier Jahre dauern (Abs. 5).

Diese Voraussetzungen müssen kumulativ gegeben sein. Art. 11 DSV stellt eine Ausnahmeregelung dar, welche nur mit Zurückhaltung zur Anwendung gebracht werden darf.

Für die zeitlich befristete Testphase wird zwar eine hinreichend bestimmte Rechtsgrundlage in einem formellen Gesetz fehlen, nicht aber eine hinreichend bestimmte Regelung an sich, denn das Manko der fehlenden formell-gesetzlichen Grundlage ist durch eine stadt-rätliche Regelung in einem detaillierten Reglement sicherzustellen. Dadurch soll für die Testphase volle Transparenz und damit auch Nachvollziehbarkeit und Rechtssicherheit geschaffen werden.

Die in Art. 11 DSV vorgesehene Regelung lehnt sich stark an Art. 17a Datenschutzgesetz des Bundes (DSG) an. Diese Bestimmung ist seit Dezember 2006 in Kraft. Auf Bundesebene wurde bis anhin erst ein Projekt nach Art. 17a DSG realisiert (Pilotprojekt für einen nationalen Polizeiindex; vgl. hierzu Tätigkeitsbericht des Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten 2006/2007, S. 37). Auf kantonaler Stufe existiert keine derartige Regelung. Das IDG sieht die Möglichkeit von Pilotversuchen nicht vor.

Art. 11 DSV

Abs. 1

Die vorgeschlagene Bestimmung sieht in jenen Fällen, in welchen eine kommunale Rechtsgrundlage gemäss § 8 Abs. 2 IDG fehlt, eine Delegation an den Stadtrat vor. Es geht somit um Fälle, in denen der Gemeinderat die entsprechende Kompetenz zum Erlass einer solchen Bestimmung hätte, diese aber (noch) nicht wahrgenommen hat und die praktische Umsetzung der Datenbearbeitung zwingend eine Testphase erfordert (so ausdrücklich Art. 11 Abs. 2 DSV). Nur in diesen Fällen ist eine Delegation der Reglementierung eines Pilotprojekts an den Stadtrat vorgesehen. Das Fehlen einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage kann allenfalls auch (erst) im Rahmen einer Vorabkontrolle festgestellt worden sein. Die Bestimmung ist auf das

Fehlen einer kommunalen Rechtsgrundlage beschränkt, da der Gemeinderat keine Kompetenzen an den Stadtrat weiterdelegieren kann, welche ihm gar nicht zustehen. Insofern ist entscheidend, dass eine kommunale Rechtsgrundlage i. S.v. § 8 Abs. 2 IDG fehlt – unabhängig davon, ob sich diese aus einer originären oder konkurrierenden Kompetenz herleiten lässt. Der Gemeinderat wird letztlich erst mit dem Erlass einer kommunalen Rechtsgrundlage gemäss § 8 Abs. 2 IDG entscheiden, ob und wie er eine ihm zustehende Kompetenz ausschöpft.

In formeller Hinsicht ist erforderlich, dass der Stadtrat zum beabsichtigten Pilotversuch vorgängig eine Stellungnahme der oder des Datenschutzbeauftragten eingeholt hat. Der oder dem Datenschutzbeauftragten sind dazu alle für die Beurteilung des Pilotversuchs notwendigen Unterlagen zur Verfügung zu stellen, namentlich der vom verantwortlichen Organ zu erstellende Bericht über die Notwendigkeit des Pilotversuchs (Abs. 2) sowie das dem Pilotversuch zugrunde liegende Reglement gemäss Abs. 3.

Abs 2

Um von der Möglichkeit eines gesetzlich vorgesehenen Pilotversuchs Gebrauch zu machen, müssen neben dem Fehlen einer kommunalen Rechtsgrundlage gemäss § 8 Abs. 2 IDG die beiden in Abs. 2 umschriebenen weiteren Voraussetzungen gegeben sein:

Die Bearbeitung von besonderen Personendaten muss für die Erfüllung von gesetzlich vorgesehenen Aufgaben erforderlich sein. Das heisst, die Aufgabe an sich muss gesetzlich vorgesehen sein, sei es in einem eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Erlass, und sie muss die Bearbeitung von besonderen Personendaten erforderlich machen.

Zudem muss die praktische Umsetzung der Datenbearbeitung eine Testphase mit besonderen Personendaten zwingend erfordern. Anhaltspunkte für die Frage, wann die praktische Umsetzung einer Datenbearbeitung eine Testphase zwingend erforderlich macht, kann Art. 17a Abs. 2 DSG (und die sich mit der Zeit allenfalls dazu entwickelnde Praxis) geben. Danach ist dies der Fall, wenn beispielsweise

die Erfüllung einer Aufgabe technische Neuerungen erfordert, deren Auswirkungen zunächst evaluiert werden müssen (vgl. Art. 17a Abs. 2 lit. a DSG); oder

die Erfüllung einer Aufgabe bedeutende organisatorische oder technische Massnahmen erfordert, deren Wirksamkeit zunächst geprüft werden muss, insbesondere bei der Zusammenarbeit mit Organen des Bundes und der Kantone (vgl. Art. 17a Abs. 2 lit. b DSG).

Das Vorliegen dieser beiden Voraussetzungen ist in einem schriftlichen Bericht nachzuweisen. Dieser Bericht ist der oder dem Datenschutzbeauftragten zusammen mit dem Reglement (Abs. 3) zur Stellungnahme zu unterbreiten.

Abs 3

Für die Testphase sind die Modalitäten der Datenbearbeitung in einem Reglement detailliert zu regeln. Die Kompetenz zum Erlass dieses Reglements wird an den Stadtrat delegiert. Das Reglement hat in verbindlicher Weise die Modalitäten der Datenbearbeitung sowie die organisatorischen und technischen Sicherheits- und Datenschutzmassnahmen festzulegen.

Das Reglement stellt die gesetzliche Grundlage für die Dauer eines Pilotversuchs dar. Mit der Befristung des Pilotversuchs auf maximal vier Jahre (vgl. Abs. 5) soll dem Gesetzgeber die nötige Zeit für die Schaffung einer hinreichend bestimmten Regelung i.S.v. § 8 Abs. 2 IDG eingeräumt werden. Gleichzeitig ist er auch aufgefordert, eine solche Regelung zu schaffen, soll die Datenbearbeitung definitiv eingeführt bzw. weitergeführt werden, da die Datenbearbeitung nach Ablauf dieser gesetzlich vorgesehenen Dauer ansonsten abgebrochen werden muss.

Abs. 4

Der eidgenössischen Regelung entsprechend sieht auch der Vorschlag für eine kommunale Bestimmung die Erstellung eines Evaluationsberichtes vor; dieser hat die Funktion eines Zwischenberichts, gestützt auf welchen über die Weiterführung bzw. Einstellung des Pilotversuchs zu entscheiden ist. Der Evaluationsbericht ist dem Stadtrat und der oder dem Datenschutzbeauftragten vom zuständigen Organ spätestens zwei Jahre nach Beginn des Pilotversuchs vorzulegen. Die oder der Datenschutzbeauftragte kann zuhanden des Stadtrates eine Stellungnahme zum Evaluationsbericht und damit zur Fortführung bzw. vorzeitigen Beendigung des Pilotversuchs abgeben.

Gestützt auf den Evaluationsbericht haben Stadtrat und Gemeinderat schliesslich auch die Gesetzgebungsarbeiten an die Hand zu nehmen (vgl. Abs. 5).

Abs. 5

Wird gestützt auf den Evaluationsbericht (vgl. Abs. 4) entschieden, dass das Pilotprojekt fortgeführt wird, muss spätestens vier Jahre nach Beginn des Pilotversuchs eine Rechtsgrundlage gemäss § 8 Abs. 2 IDG vorliegen, ansonsten die Datenbearbeitung in jedem Fall abgebrochen werden muss. Das mit einem Pilotprojekt gemachte (zeitlich beschränkte) «Zugeständnis» an das Legalitätsprinzip lässt sich nur angesichts der strengen Voraussetzungen und diesen strikten Konsequenzen rechtfertigen.

III. Kapitel: Vorabkontrolle

Art. 12 Tatbestände

Als besondere Risiken i.S.v. § 10 IDG und § 24 IDV gelten auch folgende Datenbearbeitungen:

die Erhebung oder die Bekanntgabe von besonderen Personendaten zu nicht personenbezogenen Zwecken gemäss §§ 9 und 18 IDG, sofern die Art der Bearbeitung oder Bekanntgabe sowie die Schutzmassnahmen gesetzlich nicht geregelt sind;

das Bearbeiten im Auftrag gemäss § 6 IDG, sofern besondere Personendaten betroffen sind;

die Schaffung von Informationsbeständen mit Personendaten, welche von mehreren öffentlichen Organen oder gemeinsam mit Privaten bearbeitet werden;

die Verknüpfung oder Verbindung von Informationsbeständen, sofern mindestens ein Informationsbestand Personendaten enthält.

III. Kapitel: Vorbemerkungen

§ 10 IDG verpflichtet die Stadtverwaltung, bestimmte Datenbearbeitungen der oder dem Datenschutzbeauftragten zur so genannten Vorabkontrolle vorzulegen. Mit diesem Instrument will der Gesetzgeber sicherstellen, dass bei sensiblen Datenbearbeitungen die datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen bereits vor einem operativen Einsatz geprüft werden. Der Pflicht zur Vorabkontrolle

unterliegen gemäss § 10 IDG alle Bearbeitungen von Personendaten, welche mit besonderen Risiken für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen verbunden sind. Was unter dem Begriff der «besonderen Risiken» zu verstehen ist, hat der Regierungsrat in § 24 IDV mit einer nicht abschliessenden Aufzählung wichtiger Anwendungsbeispiele konkretisiert. Danach unterliegen Datenbearbeitungen insbesondere dann der Vorabkontrolle, wenn diese

ein Abrufverfahren vorsehen,

die Sammlung einer Vielzahl besonderer Personendaten betreffen, mit dem Einsatz neuer Technologien verbunden sind,

von mindestens drei öffentlichen Organen gemeinsam betrieben werden,

eine grosse Anzahl von Personen betreffen.

Ist eine Vorabkontrolle durchzuführen, so ist die beabsichtigte Datenbearbeitung mindestens mit einer Projektbeschreibung, einer Darstellung der Rechtslage sowie einer Übersicht über die technischen und organisatorischen Massnahmen zum Schutz der Personendaten zu dokumentieren (§ 24 IDV).

Art. 12 DSV präzisiert das abstrakt formulierte kantonale Recht (§ 10 IDG; § 24 IDV) mit folgenden konkreten Tatbeständen sensibler Datenbearbeitungen, bei welchen sich erfahrungsgemäss eine vorgängige Kontrolle durch die unabhängige Datenschutzstelle als wichtig und angezeigt erwiesen hat:

Lit. a

Sollen Personendaten zu nicht personenbezogenen Zwecken – also für Forschung, Planung, Statistik oder Expertisen – bearbeitet oder bekannt gegeben werden, muss die Anonymisierung der Daten gewährleistet werden, damit Rückschlüsse auf Personen nicht möglich sind (§§ 9 und 18 IDG). Zur Sicherstellung dieser Massnahmen verlangt § 21 IDV schriftliche Gesuche, welche den Ablauf und die Schutzmassnahmen zu umschreiben haben. Art. 12 lit. a DSV beschränkt eine Vorabkontrolle im Bereich von Forschung, Planung oder Statistik auf solche Datenbearbeitungen, bei welchen *besondere* Personendaten *erhoben* oder *bekanntgegeben* werden. Will eine Dienstabteilung Personendaten, über die sie bereits aufgrund ihrer gesetzlichen Aufgaben verfügt, beispielsweise zu Zwecken von Forschung oder Statistik, auswerten, bedarf sie hierzu keiner Vorabkontrolle gemäss lit. a. Eine Vorabkontrolle gemäss lit. a erübrigt sich im Weiteren, wenn gesetzliche Grundlagen bestehen, welche die Art der Bearbeitung oder Bekanntgabe sowie die Schutzmassnahmen regeln. Die Anforderungen gemäss § 21 IDV (schriftliches Gesuch, schriftlicher Entscheid) sind jedoch in allen Fällen zu erfüllen. Ein Anwendungsfall von lit. a wären beispielsweise Mitarbeitendenbefragungen, welche die *Erhebung* besonderer Personendaten durch entsprechende Umfragen beinhalten.

Lit. b

Das Bearbeiten im Auftrag (Outsourcing) ist auch unter dem Geltungsbereich des IDG nach wie vor grundsätzlich zulässig (vgl. § 6 IDG). Gestützt auf § 25 IDV müssen die öffentlichen Organe bei Datenbearbeitungen durch Dritte den dort statuierten Mindestinhalt in einem schriftlichen Auftrag regeln und das Auslagern sensibler Datenbearbeitungen durch die vorgesetzte Stelle genehmigen lassen (in der Stadtverwaltung somit in der Regel durch die Vorsteherin

oder den Vorsteher des zuständigen Departements), sofern die Datenbearbeitung durch Dritte nicht gesetzlich geregelt ist. Mit der vorgesehenen Bestimmung in lit. b wird erreicht, dass die sensiblen Outsourcing-Projekte durch eine Vorabkontrolle bereits in einem frühen Stadium auf die rechtliche Zulässigkeit hin überprüft werden. Beim Bearbeiten von besonderen Personendaten sind die Voraussetzungen gemäss § 25 IDV sinnvollerweise erst zu erfüllen, wenn die grundsätzliche Zulässigkeit im Rahmen einer Vorabkontrolle bejaht worden ist.

Lit. c

Gemäss § 24 Abs. 1 lit. d IDV ist eine Vorabkontrolle vorzunehmen, wenn mindestens drei verschiedene öffentliche Organe gemeinsam Personendaten bearbeiten. Durch Art. 12 lit. c DSV werden die Voraussetzungen für eine Vorabkontrolle einerseits herabgesetzt, indem bereits eine Bearbeitung durch zwei öffentliche Organe genügt, um eine Vorabkontrolle nach sich zu ziehen, und andererseits dadurch ergänzt, dass auch eine Zusammenarbeit mit Privaten eine Vorabkontrolle auslöst. Diese «Anpassungen» durch kommunales Recht rechtfertigen sich durch den Umstand, dass bei gemeinsamen Datenbearbeitungen oft der grundlegenden Pflicht zur Regelung von Verantwortung und Zuständigkeit nicht oder zu wenig nachgekommen wird. Folge davon ist, dass sich auch für die weiteren datenschutzrechtlichen Pflichten (wie insbesondere die Regelung der Schutzmassnahmen und Modalitäten) niemand verantwortlich fühlt. Immerhin hält § 27 IDV für das Bearbeiten von Personendaten eines gemeinsamen Informationsbestands durch mehrere öffentliche Organe ausdrücklich fest, dass die Hauptverantwortung für den Datenschutz zu regeln ist.

Lit. d

Verknüpfungen oder Verbindungen von Informationsbeständen sind aus datenschutzrechtlicher Sicht als sensibel zu bezeichnen, da dadurch erweiterte oder neuartige Informationen über bestimmte Personen entstehen können. Ausserdem erhalten Betroffene über Verknüpfungen oder Verbindungen von Informationen oftmals keine Kenntnis. Solche Datenbearbeitungen beinhalten dadurch in aller Regel «besondere Risiken für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen» i.S.v. § 10 IDG, womit die Pflicht zur Vorabkontrolle bereits aufgrund kantonalen Rechts gegeben ist. Da diese Risiken in § 24 IDV exemplarisch konkretisiert werden, diese Aufzählung jedoch keinen Tatbestand beinhaltet, unter welchen sich die Verknüpfung oder Verbindung von Informationsbeständen unmittelbar subsumieren lässt, ist mit Blick auf die Umsetzung und Handhabung des Datenschutzrechts eine explizite Erwähnung angezeigt. Ein Anwendungsfall von lit. d wäre beispielsweise eine Verbindung von Fahndungsdatenbanken mit Fahrzeugüberwachungssystemen wie beispielsweise Radargeräten.

IV. Kapitel: Beauftragte oder Beauftragter für Datenschutz

Art. 13 Stellung

¹ Wahl und Stellvertretung der oder des Datenschutzbeauftragten richten sich nach der Gemeindeordnung der Stadt Zürich.

² Die oder der Datenschutzbeauftragte ist administrativ dem Büro des Gemeinderates zugeordnet.

³ Die oder der Datenschutzbeauftragte stellt ihr bzw. sein Personal selbst an.

Art. 14 Aufgaben und Befugnisse

¹ Die Aufgaben und Befugnisse der oder des Datenschutzbeauftragten richten sich nach den Bestimmungen der kantonalen Datenschutzgesetzgebung, nach der Gemeindeordnung der Stadt Zürich sowie nach dieser Verordnung.

² Die oder der Datenschutzbeauftragte ist in der Ausübung der gesetzlichen Aufgaben und Befugnisse unabhängig und nicht an Weisungen gebunden.

Art. 15 Stellungnahme und Mitbericht

Alle Anträge an den Stadtrat, welche Belange des Datenschutzes betreffen, sind der oder dem Datenschutzbeauftragten zur Stellungnahme zu unterbreiten.

Art. 16 Zugang

Alle Angestellten der Stadtverwaltung Zürich können direkt mit der oder dem Datenschutzbeauftragten verkehren.

Art. 17 Kontrolle

Die oder der Datenschutzbeauftragte kann zur Überprüfung organisatorischer und technischer Massnahmen die Dienstabteilung Organisation und Informatik (OIZ) oder externe Fachpersonen mit entsprechenden Begutachtungen beauftragen.

IV. Kapitel: Vorbemerkungen

Das kantonale Datenschutzrecht enthält in den §§ 30 bis 39 IDG Bestimmungen betreffend administrativer Stellung sowie Aufgaben und Befugnisse der bzw. des Beauftragten für Datenschutz. Für die Datenschutzstelle der Stadt Zürich haben diese Bestimmungen in unterschiedlicher Weise Geltung:

Administrative Stellung

Die Bestimmungen über die administrative Stellung (§§ 30 bis 32 IDG) beziehen sich auf die oder den kantonale/kantonale Beauftragte/Beauftragten für Datenschutz. Die Gemeinden haben die administrativen und organisatorischen Belange ihrer Beauftragten selber zu regeln. Dazu bestimmt § 33 Abs. 2 IDG: *Die Gemeinden und die Organisationen gemäss § 3 regeln Wahl und Organisation selbständig. Sie stellen sicher, dass die Beauftragten über die notwendigen fachlichen Voraussetzungen verfügen und in der Ausübung ihrer Aufgaben und Befugnisse unabhängig sind. Die oder der kantonale Beauftragte übt die Oberaufsicht aus.*

Die gestützt auf § 33 Abs. 2 IDG notwendigen administrativen Bestimmungen werden in Art. 13 DSV statuiert, soweit sie sich nicht bereits aus der Gemeindeordnung ergeben.

Aufgaben und Befugnisse

Die Aufgaben (§ 34 IDG), die Kontrollbefugnisse (§ 35 IDG), die Empfehlungen und Einwirkungsbefugnisse (§ 36 IDG), die Zusammenarbeit (§ 37 IDG), die Schweigepflicht (§ 38 IDG) sowie die Berichterstattung (§ 39 IDG) haben auch für die oder den städtische/städtischen Datenschutzbeauftragte/-beauftragten unmittelbare Geltung, so dass diese Bestimmungen nicht in das kommunale Recht übertragen werden müssen. Nebst dem IDG sieht auch die Gemeindeordnung Aufgaben und Befugnisse der oder des Datenschutzbeauftragten vor (Art. 39 i.V.m. Art. 39^{bis} GO), welche jedoch weitgehend denjenigen gemäss IDG entsprechen (vgl. nachfolgende Ausführungen zu Art. 14 DSV).

Art. 13 DSV

Abs. 1

Diese Bestimmung weicht von der bisherigen Regelung in Art. 15 Abs. 3 ADSV ab, entspricht aber der heutigen Rechtslage. Die massgebende Bestimmung ist Art. 35 Abs. 1 lit. i der Gemeindeordnung

(GO), welche im Jahr 2007 revidiert worden ist. Eine Anpassung der ADSV hatte bisher aber nicht stattgefunden. Nach Art. 35 Abs. 1 lit. i GO wird die oder der Datenschutzbeauftragte durch den Gemeinderat gewählt. Der Wahlvorschlag ist dem Stadtrat vor der Beschlussfassung zur Stellungnahme vorzulegen. Die Stellvertretung wird gemäss Art. 39^{bis} GO durch den Gemeinderat geregelt. Gemäss Gemeinderatsbeschluss (GR Nr. 2006/18) werden als Stellvertretung die juristischen Mitarbeitenden der oder des Datenschutzbeauftragten ernannt. Die Bezeichnung der Stellvertretung im Einzelfall wird an die oder den Datenschutzbeauftragte/-beauftragten delegiert.

Abs. 2

Für alle administrativen und somit auch personalrechtlichen Belange, für welche die Gemeindeordnung nicht explizit den Gemeinderat als zuständig erklärt (Wahl und Besoldung, Art. 35 Abs. 1 lit. i und Art. 41 lit. h GO), ist das Büro des Gemeinderates zuständig.

Abs. 3

Diese Bestimmung entspricht der bisherigen Regelung gemäss Art. 15 Abs. 6 ADSV. Die selbständige Wahl des Personals durch die oder den Datenschutzbeauftragte/-beauftragten ist Auswirkung der Unabhängigkeit (nachfolgend Art. 15 DSV) und bereits in der Gemeindeordnung der Stadt Zürich so vorgesehen (Art. 39 Abs. 3 i. V. m. Art. 39^{bis} GO).

Art. 14 DSV

Abs. 1

Diese Bestimmung entspricht der bisherigen Regelung gemäss Art. 15 Abs. 1 ADSV. Die Aufgaben der oder des Datenschutzbeauftragten sind in erster Linie in § 34 IDG festgehalten und umfassen im Wesentlichen Beratung und Kontrolle der Verwaltung, Auskunftserteilung an Privatpersonen, Information der Öffentlichkeit, Abgabe von Beurteilungen und Stellungnahmen sowie Aus- und Weiterbildungen. Auch die Kontrollbefugnisse der oder des Datenschutzbeauftragten gemäss § 35 IDG (umfassendes Auskunfts- und Einsichtsrecht, Mitwirkungspflicht der Verwaltung) entsprechen weitgehend den Bestimmungen, wie sie bereits das bisherige Datenschutzgesetz (DSG) gekannt hat.

Hervorzuheben sind dennoch zwei mit dem IDG neu eingeführte Aufgaben bzw. Befugnisse:

Gemäss § 10 IDG sind Datenbearbeitungen mit besonderen Risiken für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen vorab der oder dem Datenschutzbeauftragten zur Prüfung vorzulegen (so genannte Vorabkontrolle, vgl. dazu auch Art. 12 DSV).

Mit dem IDG ebenfalls neu eingeführt wurden die so genannten Einwirkungsbefugnisse gemäss § 36 IDG. Gestützt darauf hat die oder der Datenschutzbeauftragte die Möglichkeit, Verletzungen von Bestimmungen über den Datenschutz nach Massgabe des Verwaltungsrechtspflegegesetzes anzufechten.

Nebst dem IDG sieht auch die Gemeindeordnung Aufgaben und Befugnisse der oder des Datenschutzbeauftragten vor. Art. 39^{bis} GO bestimmt, dass nebst der kantonalen und kommunalen Datenschutzgesetzgebung die Bestimmungen über die Aufgaben und Befugnisse der Ombudsstelle gemäss Art. 39 Abs. 2 bis 4 GO sinngemäss auch für die oder den Datenschutzbeauftragte/-beauftragten Geltung haben. Dieser Vorschrift kommt jedoch nur marginale Bedeutung zu (Saile/Burgherr/Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich 2009, N 506).

Abs. 2

Diese Bestimmung entspricht der bisherigen Regelung gemäss Art. 15 Abs. 2 ADSV. Eine wesentliche Neuerung des IDG ist die Stärkung der Unabhängigkeit der oder des kantonalen Datenschutzbeauftragten. Diese Unabhängigkeit wird vom kantonalen Recht auch für die kommunalen Beauftragten verlangt (§ 33 Abs. 2 IDG). Diesbezügliche Anpassungen auf kommunaler Ebene sind allerdings nicht notwendig, denn der Gesetzgeber der Stadt Zürich sah bereits mit der Schaffung der kommunalen Datenschutzstelle vor, dass die oder der Datenschutzbeauftragte unabhängig ist (Art. 39 Abs. 3 i.V.m. Art. 39^{bis} GO).

Art. 15 DSV

Diese Bestimmung entspricht der bisherigen Regelung gemäss Art. 16 lit. a ADSV. Stellungnahmen zuhanden des Stadtrates werden vom Datenschutzbeauftragten regelmässig abgegeben. Die Verpflichtung der Stadtverwaltung, bei Stadtratsgeschäften mit datenschutzrechtlicher Relevanz auch die Stellungnahme der oder des Datenschutzbeauftragten einzuholen, ist insbesondere im Hinblick auf die Kontrollaufgaben der Datenschutzstelle von zentraler Bedeutung. Sie stellt nebst der mit dem IDG neu eingeführten Vorabkontrolle die einzige Meldepflicht der Verwaltung gegenüber der Datenschutzstelle dar. Die Stellungnahme des Datenschutzbeauftragten ist auch zu Entscheiden des Stadtrates über stadinterne Rekurse (Einsprachen) einzuholen. Die Kommentierung des Rechtskonsulenten zur entsprechenden Verordnung (AS 172.150) verweist ausdrücklich darauf, dass in datenschutzrelevanten Fällen der Datenschutzbeauftragte zum Mitbericht einzuladen ist.

Art. 16 DSV

Die Datenschutzstelle erhält regelmässig Anfragen, Hinweise, Beschwerden und dergleichen von städtischen Mitarbeitenden. In der Folge führt dies häufig zu entsprechenden Abklärungen oder Kontrolltätigkeiten und oft wird dadurch auch offenkundig, dass ein Systemfehler vorliegt und genereller Handlungsbedarf besteht. Die Möglichkeit für alle städtischen Mitarbeitenden, direkt und ohne Beachtung eines Dienstwegs mit der oder dem Datenschutzbeauftragten Kontakt aufnehmen zu können, darf nicht durch verwaltungsinterne Zuständigkeiten oder Verfahrenswege erschwert oder gar verunmöglicht werden. Behördenmitglieder und Angestellte der Stadt Zürich sind der oder dem Datenschutzbeauftragten gegenüber von der Schweigepflicht entbunden (Art. 39 Abs. 3 i.V.m. Art. 39^{bis} GO; § 35 IDG). Gleichzeitig sind die oder der Beauftragte sowie die Mitarbeitenden zur gleichen Verschwiegenheit verpflichtet wie das bearbeitende öffentliche Organ (§ 38 IDG).

Art. 17 DSV

Zahlreiche Abklärungen und Kontrollen setzen spezialisiertes Fachwissen – vor allem im Bereich der Sicherheitstechnologie – voraus. In solchen Fällen ist die Datenschutzstelle darauf angewiesen, Fachpersonen beiziehen zu können. Die Dienstabteilung OIZ verfügt über eine interne Abteilung IT Security und somit über spezialisiertes Fachwissen. Da mit der Beauftragung der OIZ als städtischer Dienstabteilung unter Umständen deren Unabhängigkeit in Frage gestellt werden kann, muss die Möglichkeit bestehen, auch externe Fachpersonen beiziehen zu können.

V. Kapitel: Vollzug

Art. 18 Stadtrat

Der Stadtrat kann Ausführungsbestimmungen zum Vollzug dieser Verordnung erlassen.

Art. 19 Beraterinnen und Berater für Datenschutz

¹ Die Departemente und die Stadtkanzlei ernennen eine Beraterin oder einen Berater für Datenschutz.

² Die Beraterin oder der Berater für Datenschutz:

berät die verantwortlichen Organe der Verwaltungseinheit;

fördert die Information und die Ausbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter;

wirkt bei der Anwendung der Datenschutzvorschriften mit;

arbeitet mit der oder dem Datenschutzbeauftragten zusammen.

Art. 19 DSV

Diese Bestimmung entspricht materiell der bisherigen Regelung in Art. 21 ADSV. Die Institution der departementalen Beraterinnen und Berater für Datenschutz hat sich sehr bewährt. Sowohl für die Departemente und deren Dienstabteilungen wie auch für die Datenschutzstelle ist es regelmässig hilfreich und effizient, in jedem Departement eine erste Ansprechperson zu haben. Neu wird allerdings nur noch von «Beraterinnen und Beratern für Datenschutz» gesprochen; der Zusatz «und Datensicherheit» wird weggelassen. Dafür sprechen rein praktische Gründe. Bezeichnungen sollen möglichst aussagekräftig, aber auch so kurz wie möglich sein. Gestrichen wurde Abs. 2 von Art. 21 ADSV, da mögliche Interessenskonflikte nicht erkennbar sind und die Voraussetzung der erforderlichen Sachkenntnis eine Selbstverständlichkeit darstellt.

VI. Kapitel: Übergangs- und Schlussbestimmungen

Art. 20 Übergangsbestimmungen

¹ Bis zur Ablösung des städtischen Informationssystems ALPHA haben für Abrufverfahren und regelmässige Datenbekanntgaben an öffentliche Organe aus diesem Informationssystem Art. 5 Abs. 4 und Art. 7 Absätze 2 und 3 dieser Verordnung keine Geltung. Voraussetzungen und Modalitäten für Abrufverfahren und regelmässige Datenbekanntgaben an öffentliche Organe aus dem Informationssystem ALPHA richten sich nach den Bewilligungen des Stadtrates.

² Für Videoüberwachungen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung bestehen, sind innert einem Jahr die erforderlichen Reglemente zu erstellen und zur Prüfung und allfälligen Genehmigung zu unterbreiten (Art. 10).

Art. 21 Aufhebung bisherigen Rechts

Die Allgemeine Datenschutzverordnung der Stadt Zürich (ADSV) vom 5. November 1997 (AS 236.100) wird aufgehoben.

Art. 22 Inkrafttreten

Der Stadtrat setzt diese Verordnung in Kraft.

Art. 20 DSV

Abs. 1

Für die Einwohnerkontrolle der Stadt Zürich sind heute die beiden städtischen Informationssysteme NERO und ALPHA im Einsatz. NERO wird noch im Verlauf des Jahres 2010 durch das neue SAP-Informationssystem TopaZ abgelöst werden. Die Ablösung von ALPHA wird in etwa zwei bis drei Jahren geschehen. Die Abrufverfahren und regelmässigen Datenbekanntgaben an öffentliche Organe erfolgen heute über das Informationssystem ALPHA. Eine technische Anpassung von ALPHA an die Voraussetzungen nach Art. 5 Abs. 4 DSV und Art. 7 Abs. 2 und 3 DSV wäre in Anbetracht

der bevorstehenden Ablösung und der anfallenden Kosten nicht zu rechtfertigen. Voraussetzungen und Modalitäten für Abrufverfahren und regelmässige Datenbekanntgaben der Einwohnerkontrolle an öffentliche Organe sollen sich deshalb bis zur Ablösung des Informationssystems ALPHA nach den jeweils zugrunde liegenden Stadtratsbeschlüssen richten.

Abs 2

Zahlreiche Stellen der Stadtverwaltung haben Videoüberwachungen bereits im Einsatz. Diese werden verpflichtet, innerhalb eines Jahres alle Videoüberwachungen auf die neuen gesetzlichen Anforderungen hin zu überprüfen und – sofern gestützt auf Art. 10 DSV erforderlich – Reglemente zu erstellen und diese der oder dem Datenschutzbeauftragten zur Prüfung und gegebenenfalls dem Stadtrat zur Genehmigung vorzulegen.

Art. 21 DSV

Mit Inkraftsetzung der Datenschutzverordnung und Aufhebung der ADSV wird der Stadtrat die folgenden beiden Beschlüsse aufheben können:

AS 236.101: Vollzugsbestimmungen über die Online-Zugriffe auf Personendaten des Personenmeldeamtes der Stadt Zürich;

AS 410.200: Reglement für den Einsatz von Videoüberwachung bei Schulgebäuden und -anlagen.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Es wird eine neue Datenschutzverordnung (DSV) gemäss Beilage erlassen.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements und dem Datenschutzbeauftragten übertragen.

Im Namen des Stadtrates

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

der Stadtschreiber

Dr. André Kuy

Datenschutzverordnung (DSV)

Gemeinderatsbeschluss vom ...

Der Gemeinderat erlässt gestützt auf § 8 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG), § 37 der Verordnung über die Information und den Datenschutz (IDV) und Art. 41 lit. I der Gemeindeordnung folgende Verordnung:

I. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1

Zweck

Diese Verordnung bezweckt den Vollzug übergeordneten Datenschutzrechts und regelt den Umgang der Stadt Zürich mit Personendaten ergänzend zu den Vorschriften des eidgenössischen und des kantonalen Rechts.

Art. 2

Geltungsbereich

Der Geltungsbereich dieser Verordnung bestimmt sich nach § 2 IDG.

II. Kapitel: Besondere Datenbearbeitungen

A. Einwohnerregister: Abrufverfahren und regelmässige Bekanntgaben

Art. 3

*Einzelabfragen
a. Grundsatz*

Das Bevölkerungsamt kann die in § 39 Abs. 1 Gemeindegesetz genannten Personendaten öffentlich im Abrufverfahren zur Verfügung stellen. Es stellt sicher, dass

- a) ausschliesslich Einzelabfragen über bestimmte Personen möglich sind;
- b) Abfragen gesperrter Personendaten nicht möglich sind.

Art. 4

*b. Erweiterte
Einzelabfragen
auf Gesuch*

¹Auf Gesuch und unter den Voraussetzungen gemäss Art. 3 kann das Bevölkerungsamt Privaten Zugriff im Abrufverfahren auch auf die in § 39 Abs. 2 Gemeindegesetz genannten Personendaten gewähren.

²Das schriftliche Gesuch hat mindestens zu enthalten:

- a) Angabe aller benötigten Personendaten, je mit Beschreibung des Verwendungszwecks;
- b) Glaubhaftmachung eines berechtigten Interesses für den Bezug der in § 39 Abs. 2 Gemeindegesetz genannten Daten;
- c) Begründung der Notwendigkeit eines Zugriffs im Abrufverfahren.

³Das Bevölkerungsamt erlässt einen schriftlichen Entscheid. Es kann diesen mit Auflagen versehen.

⁴Das Bevölkerungsamt stellt sicher, dass nur erforderliche Personendaten abgerufen werden können.

Art. 5

*Bekanntgabe
an öffentliche
Organe
a. Stammdaten*

¹Auf Gesuch kann das Bevölkerungsamt öffentlichen Organen auf folgende Personendaten des Einwohnerregisters Zugriff im Abrufverfahren gewähren oder diese Daten regelmässig bekannt geben:

- a) auf die in § 39 Abs. 1 und 2 Gemeindegesetz genannten Personendaten;
- b) auf weitere, vom Stadtrat durch Erlass bestimmte Personendaten.

²Das schriftliche Gesuch hat mindestens zu enthalten:

- a) Angabe aller benötigten Personendaten, je mit Beschreibung des Verwendungszwecks;
- b) Begründung der Notwendigkeit eines Zugriffs im Abrufverfahren oder einer regelmässigen Bekanntgabe zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben.

³Das Bevölkerungsamt erlässt einen schriftlichen Entscheid. Es kann diesen mit Auflagen versehen.

⁴Das Bevölkerungsamt stellt sicher, dass nur die für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben notwendigen Personendaten abgerufen werden können bzw. regelmässig bekannt gegeben werden.

Art. 6

b. Weitere Daten

Das Bevölkerungsamt kann unter den Voraussetzungen gemäss Art. 5 öffentlichen Organen weitere Personendaten durch Zugriff im Abrufverfahren oder durch regelmässige Bekanntgabe zur Verfügung stellen, soweit gesetzliche Spezialbestimmungen dazu ermächtigen. Im Gesuch gemäss Art. 5 ist zusätzlich die ermächtigende Rechtsgrundlage darzulegen.

Art. 7

Verantwortung und Modalitäten

¹Verantwortlich für die Bekanntgabe von Daten aus dem Einwohnerregister im Abrufverfahren ist das Bevölkerungsamt. Bei Abrufverfahren nach Art. 4 - 6 sind die jeweiligen abrufenden Stellen für die Erteilung und Kontrolle der Zugriffsberechtigungen sowie die Ausübung der Zugriffe bei den Datenempfängern verantwortlich.

²Bei Abrufverfahren nach Art. 4 - 6 protokolliert das Bevölkerungsamt zu Kontrollzwecken folgende Verkehrsdaten, welche nach Ablauf von 12 Monaten automatisiert zu löschen sind:

- a) die Angaben, die für die Identifizierung der abrufenden Personen notwendig sind;
- b) Datum und Uhrzeit der einzelnen Abrufe;
- c) die abgerufenen Daten.

³Zugriff auf die Verkehrsdaten über die abgerufenen Daten gemäss Abs. 2 lit. c steht ausschliesslich der abrufenden Stelle zu.

⁴Das Bevölkerungsamt unterzieht Infrastruktur und technische Massnahmen regelmässigen Risikoüberprüfungen.

B. Statistik

Art. 8

Statistik Stadt Zürich

¹Statistik Stadt Zürich kann

- a) im Rahmen des gesetzlichen Auftrages personenbezogene Informationen anderer öffentlicher Organe der Stadt Zürich statistisch auswerten. Die öffentlichen Organe der Stadt Zürich geben Statistik Stadt Zürich die für diese Auswertungen notwendigen personenbezogenen Informationen bekannt, sofern dies nicht durch eine rechtliche Bestimmung ausgeschlossen ist;
- b) personenbezogene Informationen privaten und öffentlichen Forschungsstellen zu nicht personenbezogenen Zwecken bekannt geben. Statistik Stadt Zürich holt vor Erlass des Entscheids gemäss § 21 IDV die Zustimmung des für die Quelldaten verantwortlichen öffentlichen Organs der Stadt Zürich ein.

²Der Stadtrat erlässt für die Modalitäten der Datenbearbeitungen von Statistik Stadt Zürich ein Reglement.

C. Videoüberwachung

Art. 9

Voraussetzungen

¹Im Rahmen der gesetzlich umschriebenen Aufgaben darf zum Schutz von Personen und Sachen vor strafbaren Handlungen und zur Verfolgung solcher strafbarer Handlungen sowie zur Abwendung einer drohenden Gefahr für Leib und Leben Videoüberwachung eingesetzt werden.

²Zu anderen Zwecken ist Videoüberwachung zulässig, sofern genügende gesetzliche Grundlagen bestehen.

³Videoüberwachung muss verhältnismässig sein. Insbesondere ist sie örtlich und zeitlich auf das zur Erreichung des konkreten Zwecks Erforderliche zu beschränken.

⁴Videoüberwachung ist angemessen zu kennzeichnen.

Art. 10

Reglement

¹Bei Videoüberwachung mit Bildaufzeichnung hat das verantwortliche Organ vor Inbetriebnahme ein schriftliches Reglement zu erstellen mit folgendem Inhalt:

- a) Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten
- b) Konkreter Zweck der Videoüberwachung
- c) Beschrieb der Technik (Geräte, Funktionalitäten), der erfassten Bereiche und der Betriebszeiten
- d) Erfasste Personen
- e) Regelung der Zugriffsrechte, der Einsichtnahme und Auswertung
- f) Regelung der Aufbewahrung und Löschung
- g) Beschrieb der organisatorischen und technischen Sicherheitsmassnahmen
- h) Beschrieb der Kennzeichnung

²Videoüberwachung ohne Aufzeichnung unterliegt der Reglementspflicht nach Absatz 1, wenn diese in erheblichem Masse private oder öffentliche Interessen tangiert.

³Das Reglement ist der oder dem Datenschutzbeauftragten zur Prüfung vorzulegen. Unterliegt die Videoüberwachung gemäss Entscheidung der oder des Datenschutzbeauftragten der Vorabkontrolle gemäss § 10 IDG, bedarf das Reglement der Genehmigung durch den Stadtrat. Die Genehmigung wird jeweils längstens für 4 Jahre erteilt. Gesuche um Verlängerung der Genehmigung sind der oder dem Datenschutzbeauftragten vorgängig zur Stellungnahme zuhanden des Stadtrates vorzulegen.

D. Reglementierte Pilotversuche

Art. 11

Voraussetzungen

¹Fehlt für das Bearbeiten besonderer Personendaten eine kommunale Rechtsgrundlage gemäss § 8 Abs. 2 IDG, kann der Stadtrat, nachdem er die Stellungnahme der oder des Datenschutzbeauftragten eingeholt hat, die Datenbearbeitung im Rahmen eines reglementierten Pilotversuchs vorsehen.

²Ein reglementierter Pilotversuch ist nur zulässig, wenn die Erfüllung der gesetzlich vorgesehenen Aufgaben die Bearbeitung von besonderen Personendaten erfordert und die praktische Umsetzung der Datenbearbeitung eine Testphase zwingend erfordert. Das Vorliegen dieser Voraussetzungen ist in einem schriftlichen Bericht nachzuweisen.

³Der Stadtrat regelt die Datenbearbeitung in einem Reglement, welches die Modalitäten und die organisatorischen und technischen Sicherheits- und Datenschutzmass-

nahmen in verbindlicher Weise festlegt.

⁴Das zuständige öffentliche Organ legt dem Stadtrat und der oder dem Datenschutzbeauftragten spätestens innert 2 Jahren nach Beginn des Pilotversuchs einen Evaluationsbericht vor. Gestützt darauf entscheidet der Stadtrat über die Fortführung oder Einstellung der Bearbeitung.

⁵Die Datenbearbeitung muss in jedem Fall abgebrochen werden, wenn innert 4 Jahren seit Beginn des Pilotversuchs keine Rechtsgrundlage gemäss § 8 Abs. 2 IDG erlassen worden ist.

III. Kapitel: Vorabkontrolle

Art. 12

Tatbestände

Als besondere Risiken im Sinne von § 10 IDG und § 24 IDV gelten auch folgende Datenbearbeitungen:

- a) die Erhebung oder die Bekanntgabe von besonderen Personendaten zu nicht personenbezogenen Zwecken gemäss §§ 9 und 18 IDG, sofern die Art der Bearbeitung oder Bekanntgabe sowie die Schutzmassnahmen gesetzlich nicht geregelt sind;
- b) das Bearbeiten im Auftrag gemäss § 6 IDG, sofern besondere Personendaten betroffen sind;
- c) die Schaffung von Informationsbeständen mit Personendaten, welche von mehreren öffentlichen Organen oder gemeinsam mit Privaten bearbeitet werden;
- d) die Verknüpfung oder Verbindung von Informationsbeständen, sofern mindestens ein Informationsbestand Personendaten enthält.

IV. Kapitel: Beauftragte oder Beauftragter für Datenschutz

Art. 13

Stellung

¹Wahl und Stellvertretung der oder des Datenschutzbeauftragten richten sich nach der Gemeindeordnung der Stadt Zürich.

²Die oder der Datenschutzbeauftragte ist administrativ dem Büro des Gemeinderats zugeordnet.

³Die oder der Datenschutzbeauftragte stellt ihr bzw. sein Personal selbst an.

Art. 14

Aufgaben und Befugnisse

¹Die Aufgaben und Befugnisse der oder des Datenschutzbeauftragten richten sich nach den Bestimmungen der kantonalen Datenschutzgesetzgebung, nach der Gemeindeordnung der Stadt Zürich sowie nach dieser Verordnung.

²Die oder der Datenschutzbeauftragte ist in der Ausübung der gesetzlichen Aufgaben und Befugnisse unabhängig und nicht an Weisungen gebunden.

Art. 15

Stellungnahme und Mitbericht

Alle Anträge an den Stadtrat, welche Belange des Datenschutzes betreffen, sind der oder dem Datenschutzbeauftragten zur Stellungnahme zu unterbreiten.

Art. 16

Zugang

Alle Angestellten der Stadtverwaltung Zürich können direkt mit der oder dem Datenschutzbeauftragten verkehren.

Art. 17

Kontrolle

Die oder der Datenschutzbeauftragte kann zur Überprüfung organisatorischer und

technischer Massnahmen die Dienstabteilung Organisation und Informatik (OIZ) oder externe Fachpersonen mit entsprechenden Begutachtungen beauftragen.

V. Kapitel: Vollzug

Art. 18

Stadtrat Der Stadtrat kann Ausführungsbestimmungen zum Vollzug dieser Verordnung erlassen.

Art. 19

Beraterinnen und Berater für Datenschutz ¹Die Departemente und die Stadtkanzlei ernennen eine Beraterin oder einen Berater für Datenschutz.

²Die Beraterin oder der Berater für Datenschutz:

- a) berät die verantwortlichen Organe der Verwaltungseinheit;
- b) fördert die Information und die Ausbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter;
- c) wirkt bei der Anwendung der Datenschutzvorschriften mit;
- d) arbeitet mit der oder dem Datenschutzbeauftragten zusammen.

VI. Kapitel: Übergangs- und Schlussbestimmungen

Art. 20

Übergangsbestimmungen ¹Bis zur Ablösung des städtischen Informationssystems ALPHA haben für Abrufverfahren und regelmässige Datenbekanntgaben an öffentliche Organe aus diesem Informationssystem Art. 5 Absatz 4 und Art. 7 Absätze 2 und 3 dieser Verordnung keine Geltung. Voraussetzungen und Modalitäten für Abrufverfahren und regelmässige Datenbekanntgaben an öffentliche Organe aus dem Informationssystem ALPHA richten sich nach den Bewilligungen des Stadtrats.

²Für Videoüberwachungen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung bestehen, sind innert einem Jahr die erforderlichen Reglemente zu erstellen und zur Prüfung und allfälligen Genehmigung zu unterbreiten (Art. 10).

Art. 21

Aufhebung bisheriger Rechts Die Allgemeine Datenschutzverordnung der Stadt Zürich (ADSV) vom 5. November 1997 (AS 236.100) wird aufgehoben.

Art. 22

Inkrafttreten Der Stadtrat setzt diese Verordnung in Kraft.