

The page features several large, overlapping abstract shapes in orange and blue. At the top, a long orange rounded rectangle overlaps a circular orange shape on the left. On the right side, a large orange circle overlaps a blue circle below it. At the bottom center, there is a single orange circle. The background is white.

Datennutzung

- 24 Datennutzung in der digitalen Verwaltung
- 25 Weiterverwendung von Daten in der Forschung
- 26 Einwohneradressen an Abstimmungskomitee
- 27 Fusionen von Sozialbehörden mehrerer Gemeinden
- 28 Zugriff Krebsregisterstelle auf Wohnsitzdatenbank
- 29 Verordnung über das Meldewesen und die Einwohnerregister
- 30 Datenaustausch zwischen Statthalterämtern und der Polizei
- 31 Standardmässige Anfragen der Bezirksgerichte an die Jugendhilfestellen

Datennutzung in der digitalen Verwaltung

Amtsstellen, Gemeinden, Schulen oder Gesundheitsinstitutionen ermöglichen der Bevölkerung, Transaktionen mit dem Gemeinwesen oder staatlichen Einrichtungen zunehmend digital abzuwickeln. Einwohnerinnen und Einwohner können heute bereits digital umziehen, Parkkarten beziehen, die Steuererklärung einreichen, eine Firma im Handelsregister anmelden oder eine Arbeitsbewilligung beantragen. Künftig sollen beispielsweise auch das Einbürgerungs- oder das Baubewilligungsverfahren elektronisch abgewickelt werden.

Vor- und Nachteile der Mehrfachnutzung von Daten

Daten zentral zu speichern und mehrfach zu nutzen, bringt viele Vorteile. Dies geschieht beispielsweise bei einem Bürgerkonto, über das eine Person alle Angelegenheiten mit dem Staat erledigen kann. Der Mensch wird dadurch aber gegenüber der Verwaltung immer gläserner, während die Datenflüsse im Hintergrund zunehmen und intransparenter werden.

Das Datenschutzrecht bestimmt, dass ein öffentliches Organ die Daten bearbeiten darf, die es zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt (§ 8 Abs. 1 IDG). Diese Aufgaben sowie jede Bearbeitung von besonderen Personendaten an sich müssen in einem Gesetz geregelt sein (§ 8 Abs. 2 IDG). Sollen Daten regelmässig an ein anderes öffentliches Organ weitergegeben werden, muss auch dieser Datenfluss gesetzlich geregelt sein (§§ 16 und 17 Abs. 1 IDG). Zudem ergibt sich aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip (§ 8 Abs. 1 IDG), dass digitale Datenflüsse (File Transfer, Pull- oder Push-Dienste, Abrufverfahren usw.) nur die Daten beinhalten dürfen, die für die Aufgabenerfüllung des Datenempfängers geeignet und erforderlich sind.

Legalitätsprinzip bleibt massgebend

In der Praxis fehlen diese Rechtsgrundlagen häufig. Es genügt nicht, dass die mehrfache Datennutzung praktisch, effizient oder wirtschaftlich ist. Das Legalitätsprinzip ist in der öffentlichen Verwaltung wegweisend, was sich nicht nur aus dem IDG ergibt, sondern auch aus der Verfassung und den verwaltungsrechtlichen Prinzipien.

Frühzeitige Prüfung der Rechtsgrundlagen wichtig

Der Datenschutzbeauftragte empfiehlt, bei Digitalisierungsprojekten alle Datenbearbeitungen, Datennutzungen und Datenflüsse zu prüfen, ob sie vom geltenden Recht abgedeckt sind. Diese Prüfung findet am besten bereits in der Initialisierungs-, spätestens aber in der Konzeptphase statt, wie es auch in der Projektmanagementmethode Hermes beschrieben ist. Gleichzeitig kann geprüft werden, ob das Vorhaben vorabkontrollpflichtig ist (§ 10 IDG). Damit können auch rechtzeitig die notwendigen Rechtsgrundlagen geschaffen werden.

Weiterverwendung von Daten in der Forschung

Eine kantonale Amtsstelle gelangte im Zusammenhang mit einem Versorgungsforschungsprojekt an den Datenschutzbeauftragten. Sie hatte zwei Fachstellen Leistungsaufträge erteilt und ihnen damit eine öffentliche Aufgabe übertragen, in deren Rahmen sie Personendaten bearbeiten und in ihrer Datenbank abspeichern. Aus diesen Daten soll nun ein Register aufgebaut werden, das Aussagen zur Versorgungssituation ermöglicht, beispielsweise um Über- und Unterversorgungslagen im Kanton zu erkennen. Das neue Register soll fortlaufend die aktuellen Daten aus der Datenbank der Fachstellen beziehen. Die Datensätze des Registers sind deshalb über eine Schlüsselnummer der Datenbank zuordenbar. Das Register soll zudem die Daten für ein Versorgungsforschungsprojekt liefern.

Die Amtsstelle stellte dem Datenschutzbeauftragten die Frage, ob die betroffenen Personen hinsichtlich der zukünftig zu erhebenden Daten zwingend schriftlich in die Weiterverwendung der Daten für das Forschungsprojekt einwilligen müssten oder ob es wie in Bezug auf die Weiterverwendung der bereits erhobenen Daten ausreiche, sie über ihr Widerspruchsrecht aufzuklären.

Register an Fachstellen ausgelagert

Der Datenschutzbeauftragte zeigte auf, dass zwischen dem Aufbau und dem Betrieb des Registers und der Weiterverwendung der Daten für das Versorgungsforschungsprojekt zu unterscheiden ist. Der Betrieb des Registers dient der kantonalen Versorgungsplanung und damit einem Planungszweck, während die Weiterverwendung einen Forschungszweck verfolgt.

Für die Versorgungsplanung ist es ausreichend, anonymisierte Daten zu bearbeiten. Der Datenschutzbeauftragte wies zudem darauf hin, dass es sich um ein Outsourcing handelt, wenn das Register nicht von der kantonalen Amtsstelle, sondern von einer der beiden Fachstellen geführt wird.

Verwendung besonderer Personendaten nur mit ausdrücklicher Einwilligung

Die Weiterverwendung der Daten für das Versorgungsforschungsprojekt ist eine Zweckänderung, wofür eine Einwilligung der betroffenen Personen nötig ist. Da es sich bei den bearbeiteten Daten zudem um besondere Personendaten handelt, ist eine ausdrückliche Einwilligung erforderlich. Die Zustimmung muss also aktiv erteilt werden (Opt-in). Bleibt ein Widerspruch gegen die Weiterverwendung aus, kann dies nicht als Zustimmung gewertet werden (Opt-out). Die Einwilligung muss freiwillig und vorgängig erteilt werden. Der Datenschutzbeauftragte hielt fest, dass dies auch in Bezug auf die Weiterverwendung der bereits erhobenen Personendaten gilt.

Adresslisten an Abstimmungskomitee

In einer Kirchgemeinde stand eine Urnenabstimmung bevor. Ein Mitglied eines Abstimmungskomitees wollte den Stimmberechtigten Abstimmungsinformationen zustellen und verlangte dafür bei der Einwohnerkontrolle die Adressen aller Kirchgemeindemitglieder.

Keine Listen nach Konfession

Einwohnerkontrollen können laut dem Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister (MERG) sogenannte Listenauskünfte erteilen. Sie können Adressdaten von Einwohnerinnen und Einwohnern nach bestimmten Kriterien geordnet bekannt geben, wenn diese für ideelle Zwecke verwendet und nicht weitergegeben werden. Die Konfession stellt jedoch kein solches Kriterium dar. Eine Listenauskunft darf deshalb nicht erteilt werden. Gemäss dem Verhältnismässigkeitsprinzip sind zudem Listenauskünfte ausgeschlossen, wenn die gewünschten Listen einen grossen Teil des Einwohnerstamms beinhalten.

Herausgabe des Stimmregisters nicht erlaubt

Im konkreten Fall wünschte das Abstimmungskomitee mit der Anfrage die Bekanntgabe des gesamten Stimmregisters der betreffenden Kirche. Dies widerspricht zusätzlich dem Gesetz über die politischen Rechte (GPR). Stimmberechtigten wird auf Verlangen zwar Auskunft über die Stimmberechtigung einer Person erteilt, jedoch nur im Einzelfall und in Bezug auf eine bestimmte Person (§ 9 Abs. 2 GPR, § 6 Verordnung über die politischen Rechte, VPR). Die Herausgabe des Stimmregisters oder eines Auszugs daraus ist nicht erlaubt.

§ 19 Abs. 1 MERG
§ 9 Abs. 2 GPR
§ 6 VPR
§ 16 Abs. 1 IDG

Fusionen von Sozialbehörden mehrerer Gemeinden

In einigen Gemeinden des Kantons Zürich sind Fusionen von Sozialbehörden zu interkommunalen Anstalten im Gang. Verschiedene Gemeinden wandten sich an den Datenschutzbeauftragten mit Fragen zum Austausch von Personendaten mit anderen öffentlichen Organen wie der Einwohnerkontrolle.

Interkommunale Anstalten arbeiten nicht im Auftragsverhältnis

Der Datenschutzbeauftragte hat zunächst darauf hingewiesen, dass es sich bei den neuen interkommunalen Anstalten um öffentliche Organe handelt, welche die ihnen übertragenen Aufgaben eigenständig ausüben und gestützt auf die Rechtsgrundlagen im Sozialhilfereich selbstständig tätig werden. Es liegt kein Auftragsverhältnis vor. Der Datenaustausch richtet sich nach dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz. Die interkommunalen Anstalten dürfen deshalb so weit Personendaten bearbeiten, als dies zur Erfüllung ihrer gesetzlich umschriebenen Aufgaben notwendig ist. Sie dürfen nur auf diejenigen Daten der Einwohnerkontrolle zugreifen, die ihre Klientinnen und Klienten betreffen, und auch nur auf diejenigen Personendaten oder Informationen, die sie zur Aufgabenerfüllung benötigen, also beispielsweise Namen oder Anzahl Mitbewohnerinnen oder Mitbewohner.

Zugriff auf die Daten aller Personen wäre unverhältnismässig

Ein Zugriff auf die Daten aller bei den Einwohnerkontrollen registrierten Personen wäre unverhältnismässig. Ein elektronisches Abrufverfahren kann deshalb nicht eingerichtet werden. Es kann aber eine Schnittstelle erstellt werden, über welche die Personendaten von bereits betreuten Klientinnen und Klienten ausgetauscht werden können. Bei neu hinzukommenden Klienten der Anstalt ist der zuständigen Einwohnerkontrolle eine Einzelanfrage zu stellen.



§ 8 IDG
§ 17 MERG

Zugriff Krebsregisterstelle auf Wohnsitzdatenbank

Die Gesundheitsdirektion und die Krebsregisterstelle des Kantons Zürich wandten sich mit Fragen zur Umsetzung des Datenbezugs der Krebsregisterstelle bei den Gemeinden an den Datenschutzbeauftragten. Das Krebsregistergesetz verpflichtet die Gemeinden, der Krebsregisterstelle jährlich die Personalien aller Personen bekannt zu geben, die im vorangegangenen Jahr in der Gemeinde wohnhaft waren. Sie können der Krebsregisterstelle dazu den direkten elektronischen Zugriff auf die Daten des Einwohnerregisters gewähren.

Zwischenlösung gesucht

Die Umsetzung dieser Regelung in allen Gemeinden hätte sowohl bei der Krebsregisterstelle als auch bei den Gemeinden erheblichen Aufwand verursacht. Die Kantonale Einwohnerplattform (KEP), die aus einer Kopie der kommunalen Einwohnerregister bestehen wird, ist erst im Aufbau. Nach ihrer Einführung wird die Krebsregisterstelle die erforderlichen Daten voraussichtlich daraus beziehen. Im Sinne einer Zwischenlösung stellte sich die Frage, ob der Krebsregisterstelle der Zugriff auf die Wohnsitzdatenbank der Gesundheitsdirektion eingeräumt werden kann.

Die Wohnsitzdatenbank dient der Gesundheitsdirektion, den Wohnsitz von Personen zu überprüfen, an deren Behandlungskosten sich der Kanton gemäss der Sozialversicherungsgesetzgebung des Bundes zu beteiligen hat oder die ein Gesuch um Befreiung vom Krankenversicherungspflichtobligatorium gestellt haben. Sie enthält einen Teil der in den kommunalen Einwohnerregistern geführten Daten und umfasst die Personendaten, welche die Krebsregisterstelle benötigt.

Keine erhöhten Risiken für betroffene Personen

Der Datenschutzbeauftragte prüfte das geplante Vorgehen und kam zum Schluss, dass der Datenbezug aus der Wohnsitzdatenbank der Gesundheitsdirektion aus datenschutzrechtlicher Sicht keine erhöhten Risiken für die betroffenen Personen beinhaltet. Die Gesundheitsdirektion erarbeitete daraufhin eine Änderung der Wohnsitzprüfungsverordnung. Der Datenschutzbeauftragte begrüsst die Änderung. Damit wurden die notwendigen Rechtsgrundlagen für den Datenbezug der Krebsregisterstelle bei der Wohnsitzdatenbank der Gesundheitsdirektion geschaffen. Der Datenschutzbeauftragte nahm zu einzelnen Aspekten Stellung, die von der Gesundheitsdirektion berücksichtigt wurden.

§§ 17 i.V.m. 23 IDG
§ 5 Krebsregistergesetz
§§ 1 und 5 Wohnsitzprüfungsverordnung

Verordnung über das Meldewesen und die Einwohner- register

Die Verordnung über das Meldewesen und die Einwohnerregister (MERV) regelt insbesondere das Verfahren zum Bezug und zur Bekanntgabe von Daten aus der Kantonalen Einwohnerdatenplattform (KEP). Das mit der Ausarbeitung der Verordnung beauftragte Gemeindeamt lud den Datenschutzbeauftragten zur Mitwirkung ein. Er wurde regelmässig über Entwürfe der MERV informiert und konnte das Gemeindeamt aus datenschutzrechtlicher Sicht beraten. Schliesslich nahm er am Vernehmlassungsverfahren teil. Der Datenschutzbeauftragte begrüsst diese enge und gute Zusammenarbeit.

Einwohnerregister insgesamt sensibel

Der Datenschutzbeauftragte wies darauf hin, dass die KEP als Ganzes und unabhängig von den bearbeiteten Personendaten sensibel ist, dies aufgrund der Anzahl der betroffenen Personen, der Anzahl der zugriffsberechtigten Personen sowie der Tatsache, dass die Daten im Abrufverfahren zur Verfügung stehen.

Protokollierung als Massnahme gegen Missbrauch

Der Datenschutzbeauftragte hielt fest, dass aus Transparenzgründen die Datenbezüger und die von ihnen bezogenen Personendaten in einem Anhang aufgeführt werden müssen. Weiter beriet er das Gemeindeamt bei Fragen zur Protokollierung und ihrer regelmässigen Auswertung, zur Zugriffsberechtigung sowie zu möglichen Massnahmen gegen Missbräuche.

Im Rahmen der Vernehmlassung begrüsst der Datenschutzbeauftragte die abschliessende Aufzählung der zusätzlich im Einwohnerregister erfassten Personendaten sowie die Auflistung der möglichen Datenbezüger und der abrufbaren Personendaten in einem Anhang. Er wies zudem darauf hin, dass mit der Protokollierung auch zu dokumentieren ist, auf welche Personendaten zugegriffen wurde, damit mögliche Missbräuche nachgewiesen werden können.

§ 24 Abs. 4 IDV
§ 3 [Abs. 4] lit. a IDG
§ 12 IDG
§ 8 IDG
§ 7 IDG

Datenaustausch zwischen Statt- halterämtern und der Polizei

Die Änderung des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation (GOG) regelt den gegenseitigen direkten elektronischen Zugriff auf Daten durch die Statthalterämter und die Polizei bei der Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen.

Notwendige gesetzliche Grundlage geschaffen

Die Bestimmung schafft die für einen Austausch von besonderen Personendaten notwendige gesetzliche Grundlage, wie sie bereits besteht für den Datenaustausch zwischen Staatsanwaltschaften und Polizei. Da der Zugriff auf die für die Aufgabenerfüllung notwendigen Daten beschränkt ist, begrüsst der Datenschutzbeauftragte die Regelung.

Anfragen der Bezirksgerichte an die Jugendhilfestellen

Die Bezirksgerichte stellen den Jugendhilfestellen in hängigen Eheverfahren standardmässig Formulare zu, mit denen um Mitteilung über Informationen gebeten wird, die im Hinblick auf die Kinderzuteilung oder die Gestaltung des Besuchsrechts wichtig sind. Das Amt für Jugend und Berufsberatung fragte den Datenschutzbeauftragten, wie diese Anfragen datenschutzrechtlich zu behandeln sind.

Entbindung von Geheimnispflichten nötig

Der Datenschutzbeauftragte stellte fest, dass es sich um eine Datenbekanntgabe handelt, für die eine hinreichend bestimmte Grundlage in einem formellen Gesetz nötig ist. Diese Voraussetzung erfüllt Art. 190 Zivilprozessordnung (ZPO). Vor einer Auskunftserteilung muss der betreffende Mitarbeitende jedoch von der vorgesetzten Behörde vom Amtsgeheimnis und allenfalls vom Berufsgeheimnis entbunden werden. Dies ergibt sich zwar nicht aus dem Wortlaut von Art. 190 ZPO, jedoch aus Lehre und Rechtsprechung. Eine Entbindung verlangt auch § 143 Abs. 1 Vollzugsverordnung zum Personalgesetz (VVO), die für kantonale Angestellte und häufig auch für Gemeindeangestellte gilt.

Ausnahme, wenn kein Geheimnisinteresse besteht

Im konkreten Fall stellte sich die Frage, ob bereits die Information unter das Amts- oder Berufsgeheimnis fällt, dass die Jugendhilfestelle über keine Hinweise verfüge, die im Hinblick auf die Kinderzuteilung oder die Gestaltung des Besuchsrechts wichtig sind.

Ein Geheimnis ist eine Tatsache, die einem begrenzten Personenkreis bekannt ist, welche die Person geheim halten will und an deren Geheimhaltung sie ein berechtigtes Interesse hat. Die Angestellten sind zur Geheimhaltung über dienstliche Angelegenheiten verpflichtet, wenn ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse besteht oder wenn eine besondere Vorschrift dies vorsieht. Im vorliegenden Fall besteht kein berechtigtes öffentliches oder privates Interesse an der Geheimhaltung. Mit der Information, über keine Hinweise zu verfügen, legt die Jugendhilfestelle nicht offen, ob ihr die Eltern oder das Kind bekannt sind. Die Mitteilung ist datenschutzrechtlich zulässig und da kein Geheimhaltungsinteresse besteht, bedarf diese Auskunft keiner Entbindung vom Amts- oder Berufsgeheimnis.

Art. 190 ZPO
§ 17 i.V.m. § 23 IDG
Art. 320 und 321
Strafgesetzbuch (StGB)
§ 43 VVO