

Sitzung vom 16. September 2020

**886. Anfrage (Schutz von Personendaten im Rahmen
von COVID-19-Schutzkonzepten)**

Die Kantonsrättinnen Selma L'Orange Seigo und Silvia Rigoni sowie Kantonsrat Beat Bloch, Zürich, haben am 15. Juni 2020 folgende Anfrage eingereicht:

Allmählich kehrt die Schweiz vom Lockdown wieder zum Normalzustand zurück. Es gilt jedoch weiterhin die ausserordentliche, ab 20. Juni die besondere, Lage. Viele Aktivitäten dürfen nur stattfinden, wenn Schutzkonzepte vorliegen. Diese müssen zwar nicht genehmigt werden, die Aufsicht über ihre Umsetzung liegt jedoch bei den Kantonen. Einen wichtigen Teil der Schutzkonzepte stellt die Erhebung von Personendaten dar, um sogenanntes Contact Tracing zu ermöglichen (s. <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/massnahmen-des-bundes.html#730702021>). In den zur Verfügung gestellten Musterkonzepten fällt auf, dass zwar die Erhebung von Personendaten thematisiert wird, nicht jedoch ihr Umgang damit oder die Löschung nach einer gewissen Zeitspanne. Ein Positivbeispiel für ein Schutzkonzept, das explizit auf die Löschung von Personendaten hinweist, findet sich in der Anordnung der Zürcher Gesundheitsdirektion für Heime. Viele Schutzkonzepte werden jedoch von Vereinen oder Organisationen erstellt, die nicht speziell geschult sind im Umgang mit Personendaten und Datenschutz.

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

1. Welche Massnahmen ergreift der Regierungsrat im Rahmen seiner Aufsichtspflicht über die Umsetzung von COVID-19-Schutzkonzepten um sicherzustellen, dass der Datenschutz gewährleistet ist?
2. Bietet der Regierungsrat Hilfestellungen bezüglich Datenschutz an, die über die Musterkonzepte des BAG hinausgehen? Z.B. Musterkonzepte, die eine explizite Löschung von Personendaten vorsehen?
3. Wo können sich Veranstalter erkundigen, wie sie mit den gesammelten Daten umzugehen haben?
4. Mit welchen Konsequenzen haben Veranstalter zu rechnen, die Personendaten nicht sachgerecht vernichten, sondern diese bearbeiten und beispielsweise zu Werbezwecken weiterverwenden?

5. Falls aufgrund einer bestätigten Coronavirus-Infektion auf eine Kontaktliste zurückgegriffen werden soll:
 - a. Was sind die Voraussetzungen, damit eine Kontaktliste herausgegeben werden muss?
 - b. Wer bekommt Zugriff auf diese Daten, und wie werden sie weiter verarbeitet?
 - c. Wo und wie lange werden diese Daten gespeichert?
 - d. Wie wird sichergestellt, dass die Daten ausschliesslich für das Contact Tracing von COVID-19 verwendet werden und vor unerlaubtem Zugriff geschützt werden?

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Selma L'Orange Seigo, Silvia Rigoni und Beat Bloch, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Gestützt auf Art. 6 des Epidemielgesetzes vom 28. September 2012 (EpG, SR 818.101) stufte der Bundesrat am 28. Februar 2020 die Ausbreitung des Coronavirus in der Schweiz als besondere Lage ein und ordnete Vorkehrungen gegenüber der Bevölkerung an. Mit der Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19-Verordnung 2) ordnete er am 13. März 2020 weitere Massnahmen gegenüber der Bevölkerung, Organisationen und Institutionen sowie den Kantonen an. Am 16. März 2020 stufte er die Situation als ausserordentliche Lage gemäss Epidemielgesetz ein und verschärfte die Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung (geänderte Covid-19-Verordnung 2): öffentliche und private Veranstaltungen wurden verboten, alle Läden, Märkte, Restaurants, Bars sowie Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe wie Museen, Bibliotheken, Kinos, Konzert- und Theaterhäuser, Sportzentren, Schwimmbäder und Skigebiete sowie Betriebe, in denen das Abstandthalten nicht eingehalten werden kann, wurden geschlossen. In der Folge passte der Bundesrat die Covid-19-Verordnung 2 laufend der aktuellen Lage an. Erste Lockerungsschritte erfolgten am 27. April und 11. Mai 2020.

Am 27. Mai 2020 teilte der Bundesrat mit, dass er die ausserordentliche Lage auf den 19. Juni 2020 beende. Gleichzeitig beschloss er weitgehende Lockerungen der Massnahmen zur Bekämpfung des neuen Coronavirus. Die ab 6. Juni 2020 für öffentlich zugängliche Einrichtungen und öffentliche und private Veranstaltungen gültigen Lockerungen setzten voraus, dass diese über ein Schutzkonzept verfügen. Diese Schutzkonzepte mussten für den Fall, dass die Distanzregeln nicht eingehalten werden können, die Nachverfolgung enger Personenkontakte (Contact Tracing) sicher-

stellen. Die Covid-19-Verordnung 2 wurde mit verbindlichen Vorgaben für die Erhebung der Kontaktdaten ergänzt (vgl. insbesondere Art. 6e). Für die Ausarbeitung der Schutzkonzepte wurden verbindliche branchen- und verbandsspezifische Rahmen- und Musterschutzkonzepte zur Verfügung gestellt.

Mit Beschluss vom 19. Juni 2020 hob der Bundesrat die Covid-19-Verordnung 2 auf. Gleichentags erliess er als Nachfolgeerlasse die Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung besondere Lage, SR 818.101.26) sowie die Verordnung 3 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19-Verordnung 3, SR 818.101.24), die beide am 22. Juni 2020 in Kraft traten. Gemäss Art. 4 der Covid-19-Verordnung besondere Lage sind Betreiber von öffentlich zugänglichen Einrichtungen und Betrieben, einschliesslich Bildungseinrichtungen, sowie Organisatoren von Veranstaltungen weiterhin verpflichtet, ein Schutzkonzept zu erarbeiten und umzusetzen. Private Veranstaltungen sowie öffentlich nicht zugängliche Betriebe benötigen keine Schutzkonzepte mehr. Für das Schutzkonzept gelten die Vorgaben in Art. 4 Abs. 2 der Covid-19-Verordnung besondere Lage, die im Anhang der Verordnung näher ausgeführt werden und für alle Branchen gelten. Musterkonzepte stehen nicht mehr zur Verfügung. Die Kontrolle der Umsetzung der Schutzkonzepte obliegt den Kantonen.

Mit der Aufhebung der Covid-19-Verordnung 2 fiel die am 29. April 2020 vom Regierungsrat beschlossene Vollzugsregelung (RRB Nr. 436/2020) automatisch dahin. Diese beruhte auf der ordentlichen gesetzlichen Zuständigkeitsordnung: Die Polizei wurde allgemein als für die Einhaltung der Vorschriften und Kontrollen gemäss Art. 8 der Covid-19-Verordnung 2 sowie für die Anzeige von Verstössen gegen die Verordnung zuständig bezeichnet (§§ 3 ff. Polizeigesetz, LS 550.1). Die Kontrolle von Betrieben im Besonderen oblag weiterhin in erster Linie dem Amt für Wirtschaft und Arbeit (§ 1 Verordnung zum Arbeitsgesetz, LS 822.1). Ergänzend zu dieser Zuständigkeitsordnung waren die Zuständigkeiten für die Prüfung von Ausnahmebewilligungen gemäss Art. 7 der Covid-19-Verordnung 2 festgelegt worden. Für die in der Covid-19-Verordnung besondere Lage weiterhin vorgesehenen Kontrollen durch die kantonalen Behörden gilt nun wieder die ordentliche gesetzliche Zuständigkeitsordnung (vgl. auch RRB Nr. 594/2020). Der vom Regierungsrat mit Beschluss vom 10. Juli 2020 (RRB Nr. 720/2020) eingesetzte Sonderstab Covid-19 koordiniert die Tätigkeit der mit dem Vollzug beauftragten Verwaltungseinheiten, die ihre Tätigkeit mittlerweile verstärkt haben, und erstattet dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) weisungsgemäss wöchentlich Bericht über die durchgeführten Kontrollen und die angeordneten Massnahmen. Bis am 24. August 2020 wurden bereits über 1000 Schutzkonzepte überprüft.

Zu Fragen 1 und 2:

Gemäss Art. 4 Abs. 2 der Covid-19-Verordnung besondere Lage muss in den Schutzkonzepten die Erhebung von Kontaktdaten vorgesehen werden, wenn während einer bestimmten Dauer weder die Abstandsvorschriften eingehalten noch andere Schutzmassnahmen ergriffen werden können. Art. 5 der Covid-19-Verordnung besondere Lage legt – in Nachachtung der datenschutzrechtlichen Grundsätze – in verbindlicher Weise fest, dass die betroffenen Personen über die Erhebung ihrer Kontaktdaten (Name, Vorname, Wohnort, Telefonnummer, eventuell Sitzplatz- oder Tischnummer, Aufenthaltssektor und Ankunfts- und Weggangszeit) und deren Verwendungszweck zu informieren sind. Die erhobenen Kontaktdaten müssen bis 14 Tage nach der Teilnahme an einer Veranstaltung oder dem Besuch einer Einrichtung oder eines Betriebs aufbewahrt und anschliessend sofort vernichtet werden. Jegliche Weiterverwendung für andere Zwecke ist (vorbehältlich einer anderslautenden, ausdrücklichen Einwilligung der betroffenen Person) verboten. Während der Aufbewahrungsduer besteht eine Weiterleitungspflicht, sofern die kantonale Stelle die Daten zwecks Identifizierung und Benachrichtigung ansteckungsverdächtiger Personen anfordert. In Ziff. 4 des Anhangs der Verordnung wird zudem klargestellt, dass Betreiber und Organisationen die Vertraulichkeit der Kontaktdaten bei der Erhebung und die Datensicherheit namentlich bei der Aufbewahrung der Daten zu gewährleisten haben. Damit wurde die vom 6. bis 21. Juni 2020 geltende Regelung in Art. 6e der Covid-19-Verordnung 2 übernommen und weiter präzisiert.

Angesichts dieser detaillierten und klaren Regelung, die insbesondere die ausdrückliche Löschung bzw. Vernichtung der Kontaktdaten nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist von vierzehn Tagen, aber auch den Schutz der Daten vor dem unberechtigten Zugriff Dritter vorsieht, besteht grundsätzlich keine Veranlassung, auf kantonaler Ebene ergänzende Massnahmen zur Sicherstellung des datenschutzkonformen Umgangs mit Kontaktdaten zu ergreifen. Im Rahmen der Umsetzung und des Vollzugs der Covid-19-Verordnung besondere Lage sorgen der Regierungsrat, die Direktionen und die jeweils zuständigen Kontrollinstanzen jedoch dafür, die zur Erhebung von Kontaktdaten verpflichteten Einrichtungen, Betriebe und Veranstalter auf die von ihnen zu beachtenden Bestimmungen hinzuweisen:

So wird in den ab 1. Juli 2020 gültigen Anordnungen und Empfehlungen der Gesundheitsdirektion gegenüber Heimen betreffend Covid-19-Patientinnen und -Patienten – die sowohl für Alters- und Pflegeheime als auch für Invalideneinrichtungen und für Heime gelten und Vorgaben für die von diesen Institutionen zu erstellenden Schutzkonzepte enthalten – ausdrücklich festgehalten, dass die zur Unterstützung des Contact

Tracings erhobenen Daten nach Ablauf von 14 Tagen zu löschen sind. Das ergänzende Merkblatt des Kantonalen Sozialamtes für Invalideneinrichtungen und Heime vom 2. Juli 2020 enthält ebenfalls Hinweise für das Erheben von Kontaktdaten.

Auch in der Allgemeinverfügung der Gesundheitsdirektion vom 1. Juli 2020 betreffend Sicherstellung des Contact Tracings bei Besucherinnen und Besuchern von Clubs, mit der Clubs und Barbetriebe mit Tanzmöglichkeit zur ergänzenden Erhebung von Kontaktdaten (Postleitzahl, Telefonnummer, E-Mail-Adresse, Zeit des Ein- und Austritts) und zu deren Verifizierung verpflichtet werden, erfolgt der ausdrückliche Hinweis, dass die erhobenen Daten für keine anderen Zwecke verwendet werden dürfen und 14 Tage nach ihrer Erhebung gelöscht werden müssen. Das gilt insbesondere auch für elektronische Trägermedien, auf denen Kontaktdaten gespeichert oder mit deren Hilfe Kontaktdaten überprüft wurden.

Mit Beschluss vom 8. Juli 2020 (RRB Nr. 704/2020) erliess der Regierungsrat sodann ergänzende Vorgaben für die von Bildungseinrichtungen auf allen Stufen auszuarbeitenden Schutzkonzepte und verpflichtete sie zu deren Veröffentlichung. Die Ämter der Bildungsdirektion haben in der Folge für die Institutionen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich Muster für Schutzkonzepte ausgearbeitet, die ebenfalls Ausführungen zur Erhebung und zum Umgang mit Kontaktdaten, insbesondere zu deren Löschung enthalten.

In der am 24. August 2020 vom Regierungsrat erlassenen, vom 27. August bis Ende September 2020 geltenden Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (V Covid-19, LS 818.18), mit der Gastronomiebetriebe zur Erhebung der Kontaktdaten ihrer Gäste (Name, Vorname, Postleitzahl, Mobiltelefonnummer, E-Mail-Adresse und die Zeit des Ein- und des Austritts) verpflichtet werden, wird in Bezug auf die Verwendung der Kontaktdaten ausdrücklich auf Art. 5 der Covid-19-Verordnung besondere Lage verwiesen.

Zu Frage 3:

Die Hauptverantwortung für die Umsetzung der Schutzkonzepte und damit auch für den korrekten Umgang mit Kontaktdaten liegt weiterhin grundsätzlich bei den öffentlich zugänglichen Einrichtungen, Betrieben und Veranstaltern.

Auf kantonaler Ebene bestehen folgende Unterstützungsangebote:

Mit der Suchfunktion unter den Stichworten «Coronavirus», «Covid» oder «Schutzkonzept» lassen sich auf der Webseite des Kantons (zh.ch) verschiedene Informationen rund um die Corona-Pandemie abrufen, insbesondere auch solche zu Schutzkonzepten. Auf zh.ch/coronavirus führt

der Link «Vorlagen für Schutzkonzepte (SECO)» weiter auf den Link «Website des BAG», auf der die aktuellen Vorgaben des Bundes für Schutzkonzepte und die Erhebung von Kontaktdaten direkt abrufbar sind.

Bei Fragen zu Schutzkonzepten stehen ausserdem die kantonale Coronavirus-Hotline 0800 044 117, die jeweils zuständigen kantonalen oder kommunalen Aufsichts- und Kontrollbehörden und die eigenen Branchen-, Berufs- oder Sportverbänden für Auskünfte zur Verfügung.

Für spezifische datenschutzrechtliche Fragen können sich Private, die dem Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) unterstellt sind, an den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) wenden. Der EDÖB beaufsichtigt die Datenbearbeitung privater Betriebe im Rahmen der Umsetzung von Schutzkonzepten.

Öffentliche Organe, die dem Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG, LS 170.4) unterstehen, können sich zwecks Beratung an die Datenschutzbeauftragte des Kantons Zürich (DSB) wenden.

Zu Frage 4:

Weder das EpG noch die Covid-19-Verordnung besondere Lage sieht strafrechtliche Sanktionen für die widerrechtliche Verwendung von Kontaktdaten vor. Bei einer entsprechenden Datenschutzverletzung wäre deshalb – je nach konkret vorliegendem Sachverhalt und Schwere des Missbrauchs – nach Massgabe der Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0), des DSG und des IDG zu prüfen, ob ein strafrechtlich relevanter Tatbestand vorliegt. Das DSG sieht in Art. 34 und 35 allerdings nur bei vorsätzlicher Verletzung von Auskunfts-, Melde- und Mitwirkungspflichten oder bei Verletzung der beruflichen Schweigepflicht eine Bestrafung privater Personen auf Antrag vor. Ein griffigeres Sanktionenregime soll mit der anstehenden Revision des DSG eingeführt werden. Bei öffentlichen Organen käme allenfalls eine Bestrafung wegen Verletzung des Berufs- oder des Amtsgeheimnisses, bei von ihnen beauftragten Dritten eine Bestrafung nach § 40 IDG in Betracht.

Der DSB steht das Instrument der Empfehlung zur Verfügung (§ 36 IDG): Stellt sie bei einem öffentlichen Organ eine Datenschutzverletzung fest, kann sie ihm eine Empfehlung abgeben, welche Massnahmen zu ergreifen sind. Werden diese Empfehlungen bei einer erheblichen Verletzung der Bestimmungen über den Datenschutz nicht befolgt, kann die DSB verfügen, dass die Bearbeitung ganz oder teilweise angepasst, unterbrochen oder abgebrochen wird und die Personendaten ganz oder teilweise gelöscht oder vernichtet werden (§ 36a IDG).

Die widerrechtliche Verwendung von Kontaktdaten kann, je nach Schwere der Datenschutzverletzung, auch zu aufsichtsrechtlichen Massnahmen, insbesondere zu Massnahmen gemäss Art. 9 der Covid-19-Verordnung besondere Lage führen (Schliessung von Betrieben oder Verbot von Veranstaltungen).

Fehlbare private Betriebe und Veranstalter müssen je nach Sachlage und Schwere der Persönlichkeitsverletzung zudem mit zivilrechtlichen Konsequenzen rechnen, insbesondere mit Klagen betroffener Personen wegen Persönlichkeitsverletzung oder unerlaubter Handlung. Bei fehlbaren öffentlichen Organen haben betroffene Personen die Möglichkeit, gemäss den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG, LS 175.2) die Unterlassung, Einstellung oder Feststellung einer widerrechtlichen Datenbearbeitung zu verlangen (§ 10c VRG) oder nach Massgabe des Haftungsgesetzes (LS 170.1) Schadenersatzansprüche zu stellen.

Zu Frage 5:

Wird eine Person positiv auf SARS-CoV-2 getestet, werden im Rahmen des Contact Tracings die engen Kontaktpersonen ermittelt und für diese eine Quarantäne angeordnet, um Ansteckungsketten rasch unterbrechen zu können. Je nachdem, wo sich die positiv getestete Person in den 48 Stunden vor Symptombeginn oder – bei asymptomatischen Personen – vor der Testung aufgehalten hat, muss auf die entsprechenden Kontaktlisten zurückgegriffen werden können, um alle Kontaktpersonen schnellstmöglich zu erreichen. Die zur Erhebung der Kontaktdaten verpflichteten Einrichtungen, Betriebe und Veranstalter sind nach Massgabe der Covid-19-Verordnung besondere Lage auch zur Herausgabe der Daten verpflichtet.

Zugriff auf die Kontaktlisten haben die Mitarbeitenden des Kantonsärztlichen Dienstes sowie die in seinem Auftrag tätigen Contact Tracer. Dabei sind insbesondere die Telefonnummer und der Wohnort der Kontaktperson wichtig, um sie rasch zu erreichen bzw. sie ihrem Wohnsitzkanton zuweisen zu können. Die Daten werden in den Datenpool des Contact Tracings eingespeist und dort unter Berücksichtigung der massgeblichen datenschutzrechtlichen Bestimmungen sicher und vor dem Zugriff Dritter geschützt aufbewahrt.

Die Daten werden für längstens zehn Jahre aufbewahrt, soweit die Besonderheiten dieser neuen Krankheit nicht eine längere Aufbewahrung notwendig machen (vgl. Art. 58 Abs. 3 EpG). Die Kontaktdaten für das Contact Tracing werden auf einem zugangsbeschränkten Laufwerk gespeichert.

Die Mitarbeitenden der Gesundheitsdirektion unterstehen dem Amtsgeheimnis und verwenden die ihnen anvertrauten Daten nur für den vorgesehenen Bestimmungszweck. Dieser besteht in der Verhinderung der Ausbreitung von SARS-CoV-2. Personen, die im Auftrag der Gesundheitsdirektion entsprechende Daten bearbeiten, müssen sich schriftlich zur Geheimhaltung von Informationen verpflichten, von denen sie im Rahmen ihrer Tätigkeit Kenntnis erhalten. Die elektronische Aufbewahrung der Daten erfolgt nach Massgabe von § 7 IDG in besonders geschützten Netzwerken; sie sind vor unerlaubtem Zugriff geschützt.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli