dsb
datenschutzbeauftragte
des kantons zürich

Zusicherung der Vertraulichkeit

Mit der Zusicherung des vertraulichen Umgangs mit Informationen ist zurückhaltend umzugehen, da deren Geheimhaltung nicht in jedem Fall gewährleistet ist. Der Vertraulichkeitszusicherung kann eine Melde- oder Anzeigepflicht der Mitarbeitenden des Kantons oder einer Gemeinde entgegenstehen.

1 Ausgangslage

Privatpersonen sind häufig nur bereit, Informationen an Behörden zu geben, wenn ihnen Vertraulichkeit zugesichert wird.

Beispiele:
Im Rahmen von (staatlichen) Forschungsprojekten wird den Interviewpartnerinnen und -partnern die Vertraulichkeit der Gespräche zugesichert. Offenbart eine befragte Person anlässlich eines Gesprächs beispielsweise eine strafbare Handlung, stellt sich die Frage, ob dies der Strafverfolgungsbehörde mitgeteilt werden darf.

Ähnlich stellt sich die Situation dar, wenn sich jemand im Vertrauen an ein Behördenmitglied oder an eine Angestellte respektive einen Angestellten des Kantons wendet und dieser Person die Vertraulichkeit der Information zugesichert wird – beispielsweise wenn sich ein Kind an seine Lehrperson, eine Patientin oder ein Patient an die Ärztin respektive den Arzt oder eine Angestellte respektive ein Angestellter an die oder den Personalverantwortlichen wendet – und sich nach dem Gespräch herausstellt, dass die Weitergabe der Information an ein anderes öffentliches Organ geboten wäre.

2 Grundsatz von Treu und Glauben und Vertrauensschutz

Art. 5 Abs. 3 Bundesverfassung (BV, SR 101) garantiert den Grundsatz von Treu und Glauben. Dieser gebietet, dass sich öffentliche Organe und Privatpersonen im Rechtsverkehr loyal und vertrauenswürdig verhalten. Soweit sich das Gebot von Treu und Glauben an den Staat richtet, garantiert Art. 9 BV ein selbstständiges, justiziables Grundrecht.

Der Grundsatz von Treu und Glauben beinhaltet als Teilaspekt das Verbot widersprüchlichen Verhaltens. Öffentliche Organe dürfen insbesondere einen in einer bestimmten Angelegenheit einmal eingenommenen Standpunkt nicht ohne sachlichen Grund ändern. Hat eine Privatperson auf das ursprüngliche Verhalten eines öffentlichen Organs vertraut, stellt ein widersprüchliches Verhalten dieser Behörden eine Verletzung des Vertrauensschutzprinzips (Art. 9 BV) dar.

Wurde einer betroffenen Person die Vertraulichkeit ihrer Information zugesichert und gibt das öffentliche Organ diese trotzdem bekannt, kann somit eine Verletzung von Art. 9 BV vorliegen.

3 Weitergabe von Informationen trotz Vertraulichkeitszusicherung

Erhält ein öffentliches Organ Kenntnis von einem Sachverhalt, der die Information eines anderen öffentlichen Organs erfordert – beispielsweise der Strafbehörden oder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde – ist zu unterscheiden, ob eine gesetzliche Grundlage zur Datenbekanntgabe besteht oder nicht, und falls ja, ob diese eine Pflicht oder ein Recht zur Daten-bekanntgabe statuiert:

- Besteht keine gesetzliche Grundlage, die eine Datenbekanntgabe rechtfertigt, so ist die Vertraulichkeit der Information zu wahren. Personendaten dürfen jedoch bekannt gegeben werden, wenn es im Einzelfall zur Abwendung einer drohenden Gefahr für Leib und Leben unentbehrlich oder der notwendige Schutz anderer wesentlicher Rechtsgüter höher zu gewichten ist (§§ 16 Abs. 1 lit. c und 17 Abs. 1 lit. c Gesetz über die Information und den Datenschutz, IDG, LS 170.4). In beiden Fällen ist bereits im Rahmen der Beurteilung, ob die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind, eine Interessenabwägung vorzunehmen, da aufgrund der generalklauselartigen Formulierung dem Verhältnismässigkeitsprinzip grosses Gewicht zukommt. Hat das öffentliche Organ der betroffenen Person den vertraulichen Umgang mit der Information zugesichert, darf es diese somit trotzdem bekannt geben, sofern es im Einzelfall zum Schutz von Leib und Leben oder zur Wahrung anderer wesentlicher Rechtsgüter unentbehrlich beziehungsweise notwendig ist. In der Praxis dürften solche Fälle allerdings nur selten auftreten.
- Besteht eine gesetzliche Grundlage, die einem öffentlichen Organ ein Recht zur Bekanntgabe von Personendaten einräumt, so ist aufgrund einer Interessenabwägung im konkreten Einzelfall zu entscheiden, ob das Interesse an der Bekanntgabe der Information dem Schutz der Vertraulichkeit vorgeht. Grundsätzlich ist das öffentliche Organ an seine Zusicherung gebunden. Im Rahmen der Interessenabwägung kann die betroffene Person angehört werden.
- Besteht eine gesetzliche Grundlage, die einem öffentlichen Organ eine Pflicht zur Bekanntgabe von Personendaten auferlegt, so hat der Gesetzgeber die Abwägung zwischen dem Schutz der Vertraulichkeit der Information und dem Interesse an deren Bekanntgabe in der Regel bereits vorgenommen. Die Information ist deshalb entsprechend der gesetzlichen Verpflichtung grundsätzlich bekannt zu geben. Es sind jedoch Situationen denkbar, in denen die Bekanntgabe von Informationen, für die Vertraulichkeit zugesichert wurde, unverhältnismässig wäre. In diesen Fällen ist daher aufgrund einer Interessenabwägung im konkreten Einzelfall zu entscheiden ist, ob die Information bekannt gegeben wird oder nicht.

Bei Informationsweitergaben ist immer zu prüfen, ob die die Information weiterleitende Person einer besonderen Schweigepflicht wie zum Beispiel dem Berufsgeheimnis nach Art. 321 Strafgesetzbuch (StGB, SR 311.0) unterliegt und damit eine Entbindung von der Schweigepflicht erforderlich ist. Die Anzeigepflicht oder das Anzeigerecht respektive die Meldepflicht oder das Melderecht genügen unter Umständen nicht, um die besondere Schweigepflicht – im Gegensatz zum Amtsgeheimnis – zu durchbrechen.

Beispiel 1: Information der Strafbehörden

Erfährt ein Behördenmitglied oder eine Angestellte respektive ein Angestellter des Kantons oder einer Gemeinde in der amtlichen Tätigkeit von einer strafbaren Handlung, bildet für die Beantwortung der Frage, ob trotz Vertraulichkeitszusicherung die Strafbehörden zu informieren sind, die eidgenössische Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0) den Ausgangspunkt. Nach Art. 302 StPO sind die Strafbehörden verpflichtet, alle Straftaten, die sie bei ihrer amtlichen Tätigkeit feststellen oder die ihnen gemeldet werden, anzuzeigen. Bund und Kantone regeln die Anzeigepflicht der Mitglieder anderer Behörden. § 167 Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess des Kantons Zürich (GOG, LS 211.1) verpflichtet Behörden und Angestellte des Kantons und der Gemeinden, strafbare Handlungen anzuzeigen, die sie bei Ausübung ihrer Amtstätigkeit wahrnehmen. Ausgenommen von dieser Pflicht, aber zur Anzeige berechtigt, sind Personen, deren berufliche Aufgabe ein persönliches Vertrauensverhältnis zu Beteiligten oder deren Angehörigen voraussetzt.

Behördenmitglieder und Angestellte des Kantons und der Gemeinden sind somit verpflichtet, strafbare Handlungen anzuzeigen, die sie bei Ausübung ihres Amtes wahrnehmen. Setzt die berufliche Aufgabe ein Vertrauensverhältnis voraus, besteht anstelle einer Anzeigepflicht ein Anzeigerecht. Solche Vertrauensverhältnisse sind beispielsweise bei Beratungsstellen (Sozialhilfe, Jugend- und Familienhilfe etc.) gegeben. Wird der betroffenen Person die Vertraulichkeit der Informationen zugesichert und erhält das öffentliche Organ im Anschluss daran Kenntnis von einer Straftat (oder von konkreten Absichten dazu), sind bei Bestehen einer Anzeigepflicht die Strafbehörden in der Regel zu informieren. Besteht lediglich ein Anzeigerecht, ist das

öffentliche Organ dagegen grundsätzlich an die Vertraulichkeitszusicherung gebunden. Sowohl der Grundsatz von Treu und Glauben als auch das Datenschutzrecht dienen jedoch nicht dazu, potenzielle Straftäter vor Strafverfolgung zu schützen. Es ist deshalb aufgrund einer Interessenabwägung zu entscheiden, ob trotz Vertraulichkeitszusicherung die Strafbehörden zu informieren sind. So kann sich etwa bei schweren Straftaten und bei Straftaten gegen Minderjährige eine Strafanzeige rechtfertigen.

Ebenfalls ein Anzeigerecht haben Personen, die einen Beruf des Gesundheitswesens ausüben. Diese sind in Abweichung von ihrer besonderen Schweigepflicht berechtigt, Wahrnehmungen, die auf ein Verbrechen oder Vergehen gegen Leib und Leben, die öffentliche Gesundheit oder die sexuelle Integrität schliessen lassen, den Strafbehörden zu melden (§ 15 Abs. 4 lit. a Gesundheitsgesetz des Kantons Zürich, GesG, LS 810.1). Wurde zusätzlich zur gesetzlichen Schweigepflicht die Vertraulichkeit der Information zugesichert, ist der Geheimnisträger grundsätzlich daran gebunden. Wie oben erläutert, kann sich jedoch etwa bei schweren Straftaten oder bei Straftaten gegen Minderjährige eine Information der Strafbehörden trotzdem rechtfertigen.

Beispiel 2: Information der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
Erfährt ein Behördenmitglied oder eine Angestellte respektive ein Angestellter des Kantons oder einer Gemeinde von einem Sachverhalt, der ein Einschreiten der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde erfordern könnte, gelten dieselben Überlegungen wie bei strafrechtlich relevanten Informationen. Im Vordergrund stehen Meldungen, wenn das Kindeswohl gefährdet ist oder wenn die ernsthafte Gefahr besteht, dass eine (volljährige) hilfsbedürftige Person sich selbst gefährdet oder eine dritte Person schwer schädigt.

Eine gesetzliche Meldepflicht enthält zum Beispiel Art. 314d Abs. 1 Zivilgesetzbuch (ZGB, SR 210), wonach Fachpersonen unter anderem aus den Bereichen Medizin, Betreuung, Erziehung und Bildung, die beruflich regelmässig Kontakt zu Kindern haben, sowie Personen, die in amtlicher Tätigkeit von einer Gefährdung des Kindeswohls erfahren, zur Meldung an die Kindesschutzbehörde verpflichtet sind. Diese Meldepflicht steht unter dem Vorbehalt, dass die meldenden Personen nicht dem Berufsgeheimnis nach Art. 321 StGB unterstehen. Hat sich beispielsweise ein Kind an seine Lehrperson gewandt und wurde ihm die Vertraulichkeit des Gesprächs zugesichert, so besteht trotz Vertraulichkeitszusicherung die Pflicht, eine Kindswohlgefährdung der Kindesschutzbehörde anzuzeigen. Um das Vertrauen des Kindes nicht zu enttäuschen, ist es jedoch allenfalls angezeigt, wenn die Lehrperson nochmals das Gespräch mit dem Kind sucht, um mit ihm zusammen das weitere Vorgehen zu besprechen. Dem Berufsgeheimnis nach Art. 321 StGB unterstehende Personen haben ein Melderecht (Art. 314c Abs. 2 ZGB).

Ein Melderecht enthält zum Beispiel auch Art. 453 ZGB. Danach sind Personen, die dem Amts- oder Berufsgeheimnis unterstehen, berechtigt, der Erwachsenenschutzbehörde Mitteilung zu machen, wenn die ernsthafte Gefahr besteht, dass eine (volljährige) hilfsbedürftige Person sich selbst gefährdet oder Dritte schwer schädigt. Wurde also einem Amts- oder Berufsgeheimnisträger eine Information mitgeteilt, die der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde gemeldet werden dürfte, und hat der Amts- oder Berufsgeheimnisträger die Vertraulichkeit der Information zugesichert, so ist er grundsätzlich daran gebunden. Es ist jedoch immer aufgrund einer Interessenabwägung im konkreten Einzelfall zu entscheiden, ob trotz der Vertraulichkeitszusicherung eine Informationsweitergabe geboten ist. Gerade wenn es um den Schutz Minderjähriger geht, dürfte das Interesse an der Informationsweitergabe regelmässig überwiegen.

4 Exkurs: Offenlegung des Informanten (Quellenschutz)

Gibt eine Privatperson einem öffentlichen Organ eine Information über eine dritte Person bekannt, möchte sie gegenüber der betroffenen Person oft nicht als Informant respektive Informantin genannt werden (Quellenschutz). Solche Informationen können beispielsweise Hinweise auf den rechtswidrigen Bezug von Sozialhilfeleistungen, auf Leistung von Schwarzarbeit, auf rechtswidrigen Aufenthalt, auf Überprüfung der Fahreignung älterer Personen etc. sein. Die betroffene Person selbst wünscht dagegen die Offenlegung der Identität der Informantin respektive des Informanten und verlangt Akteneinsicht.

Das Recht auf Zugang zu eigenen Personendaten nach § 20 Abs. 2 IDG umfasst auch Korrespondenzen zwischen dem um Auskunft ersuchten öffentlichen Organ und Dritten, sofern ein Bezug zur betroffenen Person besteht. Folglich umfasst das Einsichtsrecht grundsätzlich die Offenlegung der Informantin respektive des Informanten. Der Zugang ist jedoch einzuschränken oder zu verweigern, wenn eine rechtliche Bestimmung oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht. Ein privates Interesse liegt insbesondere vor, wenn durch die Bekanntgabe der Information die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt wird (§ 23 Abs. 1 und 3 IDG). Es ist somit aufgrund einer Interessenabwägung zu entscheiden, ob der betroffenen Person die Identität der Informantin respektive des Informanten bekannt gegeben wird. Eine Rolle können dabei zum Beispiel das Motiv der Informantin respektive des Informanten, die Überprüfbarkeit der Information ohne die Hilfe der Informantin oder des Informanten, die Freiwilligkeit der Information oder der Zeitablauf spielen. Bestehen zudem ernsthafte Anhaltspunkte, dass die betroffene Person die Informantin oder den Informanten belästigen oder mit rechtswidrigen Mitteln gegen die Person vorgehen wird, spricht dies auch für eine Geheimhaltung. Hat das öffentliche Organ der Informantin oder dem Informanten die Vertraulichkeit ihrer respektive seiner Identität zugesichert und hat diese respektive dieser die Information freiwillig und in guten Treuen mitgeteilt, so darf die Person mit dem Schutz ihrer Identität rechnen (vgl. Art. 7 Abs. 1 lit. h Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung, BGÖ, SR 152.3).

Eine ähnliche Situation liegt dann vor, wenn aufgrund eines Informationszugangsgesuchs nach § 20 Abs. 1 IDG Einsicht in Unterlagen gewährt werden soll, die Informationen von Personen enthalten, denen die Vertraulichkeit ihrer Informationen zugesichert wurde. Gemäss § 26 Abs. 1 IDG darf in diesen Fällen der Informationszugang nur nach Anhörung der betroffenen Person gewährt werden.

5 Fazit

Vertraulichkeitszusicherungen sind heikel, da das öffentliche Organ den vertraulichen Umgang mit Informationen verspricht, bevor es deren Inhalt kennt. Je nachdem, um was für Informationen es sich dabei handelt, gerät das öffentliche Organ in einen Konflikt zwischen dem Vertrauen, das es bei der betroffenen Person geweckt hat, und einer gesetzlichen Pflicht oder einem gesetzlichen Recht zur Bekanntgabe der Information an ein anderes öffentliches Organ. Da die Vertraulichkeit der Information nicht in jedem Fall eingehalten werden kann, ist mit Vertraulichkeitszusicherungen zurückhaltend umzugehen.

V 1.4 / September 2022