



Tätigkeitsbericht 2017

**des Datenschutzbeauftragten der Stadt Winterthur
an den Grossen Gemeinderat der Stadt Winterthur**

Berichtsperiode vom 1. Januar 2017 bis zum 31. Dezember 2017

Inhaltsverzeichnis

1. DAS BERICHTSJAHR IN KÜRZE	3
2. AUSGEWÄHLTE DOSSIERS	4
2.1 Übertrittsformular Skundarschule	4
2.2 Auswertung der Telefonverbindungen von Mitarbeitenden	4
2.3 Polizeiliche Verwendung von Stromverbrauchsdaten	5
2.4 Ausnahmeklausel betreffend Gebühren in der POLIS-Verordnung	6
3. SCHULUNGEN	7
3.1 Kaderschulung	7
4. INTERNES	8
4.1 Zusammenarbeit mit anderen Datenschutzbehörden	8
5. AUSBLICK	8
6. ANHANG	10
6.1 Thematische Übersicht	10
6.2 Bearbeitungsstand der Dossiers per 31. Dezember 2017	11
6.3 Aufschlüsselung der Neueingänge nach Aufgaben gemäss § 34 IDG	11

§ 39 Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich (IDG)

Der oder die Beauftragte berichtet dem Wahlorgan periodisch über Umfang und Schwerpunkt der Tätigkeiten, über wichtige Feststellungen und Beurteilungen sowie über die Wirkung des Gesetzes. Der Bericht wird veröffentlicht.

§ 10 Verordnung über den oder die Datenschutzbeauftragte/n der Stadt Winterthur

Der oder die Datenschutzbeauftragte erstattet dem Grossen Gemeinderat jährlich Bericht über seine bzw. ihre Tätigkeit.

1. Das Berichtsjahr in Kürze

Im Berichtsjahr 2017 hatte die Datenaufsicht der Stadt Winterthur erneut viel mehr zu tun, als budgetiert. Die Zahl der bearbeiteten Dossiers stieg mit 77 Neueingängen auf insgesamt 137, wovon 71 erledigt wurden. Die Pendenzen stiegen damit Ende Jahr auf 66 Dossiers.

Das Interesse an datenschutzrechtlichen Fragen stieg sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Verwaltung. Dieser Trend dürfte für die weiteren Jahre mit zunehmender Digitalisierung der Verwaltungsdienstleistungen anhalten. Dies belegt auch die aktuelle Anzahl neuer Eingänge für das laufende Jahr, die sich leicht über jenen des letzten Jahres befinden.

Die Datenaufsicht stellt zudem fest, dass mit der fortlaufenden Integration der Informationssysteme und Applikationen sowie der damit verbundenen Planung von Portalen und e-Applikationen die Anfragen bezüglich der Vorprüfung von Softwaresystemen komplexer werden. Der damit verbundene Mehraufwand für die Sichtung der Unterlagen und Prüfung der Konzepte sowie entsprechende Rückfragen bei den Applikationsverantwortlichen innerhalb der Verwaltung sowie den Anbietern bedeutet, dass weniger Zeit für die Erledigung der übrigen gesetzlichen Aufgaben zur Verfügung steht.

Auf der anderen Seite stellt die Datenaufsicht fest, dass auch in diesem Jahr die Qualität der Eingaben Seitens der Verwaltung noch einmal gestiegen ist. Anfragen an die Datenaufsicht sind in der Regel in der Sache gut nachvollziehbar und begründet und können mittels eines Telefonats mit der direkt verantwortlichen Person rasch und auf unkomplizierte Weise ergänzt werden. Nicht immer auf diesem Niveau sind indessen die rechtlichen Ausführungen. So werden beispielsweise die rechtlichen Grundlagen zuweilen nicht oder nicht ausreichend erläutert. Es kommt auch vor, dass die Datenaufsichtsstelle im Sinne eines Rechtsdienstes der anfragenden Stelle erklärt, auf welche rechtlichen Grundlagen sich Aufgaben abstützen lassen, welche diese Stelle schon seit Jahren erledigt. Dies entspricht wohl einer der wichtigsten Aufgaben der Datenaufsichtsstelle, wie sie in § 34 IDG aufgezählt sind, kostet aber Zeit.

Zusammenfassend war das Berichtsjahr aus Sicht der Datenaufsicht erneut erfreulich, was das Interesse und den Umsetzungswillen für Datenschutzrecht von Seiten der städtischen Stellen betrifft. Nach wie vor Sorgen bereitet indes der Umstand, dass die Datenaufsichtsstelle nicht in der Lage ist, die ihr vom Gesetz übertragenen Aufgaben gänzlich zu erfüllen.

2. Ausgewählte Dossiers

2.1 Übertrittsformular Sekundarschule

Die KSP Oberwinterthur legte der Datenaufsicht ein Formular mit dem Titel „Überfachliche Kompetenzen beim Übertritt 6.Klasse – 1. Sekundar“ zur datenrechtlichen Prüfung vor. Der Zweck des Formulars besteht darin, eine Gesamtbeurteilung der betreffenden Schülerin bzw. des betreffenden Schülers zu ermöglichen und damit den Übertritt zu erleichtern. Neben den Kontaktdaten enthielt es Beurteilungsfelder zu verschiedenen Aspekten des Arbeits- und Lernverhaltens wie „Lernt und begreift rasch“ Abstraktionsvermögen oder Belastbarkeit unter Zeitdruck, eine Beurteilung des Sozialverhaltens, Informationen zu den bisher getroffenen Fördermassnahmen sowie weitere Informationen, die Eltern und/oder Primarlehrpersonen für sinnvoll erachten. Als Beispiele aufgeführt waren hier Informationen betreffend spezielle familiäre Konstellationen, frühere besondere Ereignisse oder Krankheiten sowie die Bezeichnungen von weiteren Bezugspersonen).

Der Datenschutzbeauftragte regte an, subjektive Kriterien wie beispielsweise die sozialen Verhaltensregeln, welche von den Schülerinnen und Schülern eingehalten werden müssten, sowie die Handhabung der Möglichkeit, weitere Informationen auf dem Formular festzuhalten, in einer passenden Form näher zu regeln. Zu denken wäre hier etwa an ein Merkblatt über den Umgang mit dem Übertrittsformular. Im Hinblick auf die Möglichkeit, beim Übertritt eine Chance auf einen guten ersten Eindruck zu erhalten, sei auch zu prüfen, ob für die eingeforderten Verhaltensregeln allgemeine Standards vorhanden bzw. bekannt seien, und welche Fehlverhalten in die nächste Stufe „mitgenommen“ werden. Die KSP ihrerseits nahm diese Hinweise mit Interesse zur Kenntnis und sagte zu, ihr Formular entsprechend anzupassen.

Die nachträgliche Überprüfung des fertigen Formulars sowie der zugehörigen Erläuterungen zuhanden von Lehrpersonen und Eltern hat der Datenschutzbeauftragte in seine Liste der möglichen künftigen Kontrollen aufgenommen.

2.2 Auswertung der Telefonverbindungen von Mitarbeitenden

Der Datensicherheitsverantwortliche der IDW wendete sich an die Datenaufsichtsstelle mit der Bitte um Prüfung eines Gesuchs, dass er von einer Stelle der Stadt erhalten hatte. Darin wurde der Antrag gestellt, bei der Swisscom für ein spezifisches Telefon einen Auszug der ein- und ausgehenden Verbindungen für zwei Monate einholen zu dürfen. Als Begründung wurde angegeben, dass aufgrund erhöhter Rechnungen der Verdacht bestehe, dass Mitarbeitende diesen Apparat oft für private Telefonate nutzten.

Der Datenschutzbeauftragte wies auf die bestehenden Regelungen zur Nutzung

von E-Mail und Internet hin sowie den darin verankerten Grundsatz, wonach Kommunikationstools von Mitarbeitenden bei konkretem Verdacht auf Zuwiderhandlung gegen die Nutzungsrichtlinien stets nur auf die Zukunft hin und nur nach vorgängiger Warnung an die Betroffenen überwacht werden dürften. Die nachträgliche Auswertung von Telefonverbindungen entspreche einer solchen Überwachung und sei, wenn überhaupt, nur unter den erwähnten Voraussetzungen – die in entsprechenden Prozessbeschrieben festgehalten sind – gestattet. Dies umso mehr, als nach den städtischen Bestimmungen die private Nutzung von E-Mail und Telefonen in einem gewissen Ausmass gestattet sei.

Er wies darüber hinaus darauf hin, dass aus dem Gesuch nicht hervor gehe, aufgrund welcher Rechtsgrundlagen eine solche Auswertung angeordnet werde und ob die unterzeichnete Person hierzu befugt sei. In der Folge teilte der Informationssicherheitsverantwortliche der Datenaufsicht mit, dass das Gesuch abgelehnt würde unter dem Hinweis auf die Möglichkeit, eine künftige Auswertung der Anzahl und Dauer privater Verbindungen anzuordnen und den Mitarbeitenden mitzuteilen.

2.3 Polizeiliche Verwendung von Stromverbrauchsdaten

Die Datenaufsicht wurde von Stadtwerk angefragt, ob diese der Polizei auf Anfrage hin Stromverbrauchsdaten ihrer Kundinnen und Kunden bekanntgeben dürfe. Eine Abklärung bei der Stadtpolizei ergab, dass diese Daten als Hinweis für illegalen Drogenanbau dienen können. Offenbar erfordert die Aufzucht gewisser Pflanzen überdurchschnittlich viel Energie.

Nach Ansicht der Datenaufsichtsstelle stellt die Bekanntgabe von Stromverbrauchsdaten eine Zweckänderung dar, die je nach Abbildungsleistung dieser Daten und den daraus erzielbaren Erkenntnissen im Hinblick auf Vorgänge, die in privaten Räumlichkeiten ablaufen, die Qualität einer Hausdurchsuchung annehmen könnten. Der ursprüngliche Zweck dieser Daten besteht einerseits in der Ermittlung des Stromverbrauchs pro Haushalt zwecks Rechnungstellung sowie andererseits in der Ermittlung des Stromverbrauchs insgesamt zur Energieplanung. Die Verwendung zu polizeilichen Zwecken ist im Polizeirecht nicht ausdrücklich vorgesehen – was aufgrund der Vielfalt möglicher polizeilicher Ermittlungswerkzeuge auch nicht zu erwarten wäre. Allerdings sieht das Polizeirecht neben der klassischen Durchsuchung von Wohnungen vor Ort keine Bestimmungen vor, die ähnliche aber nicht notwendigerweise gleich belastende Eingriffe in die verfassungsrechtlich garantierte Unverletzlichkeit der Wohnung abdeckt. Insbesondere fällt sie nicht ohne weiteres in den Bereich einer der im Polizeigesetz geregelten polizeilichen Massnahmen und stellt auch keinen polizeilichen Zwang dar.

Aufgrund eines Hinweises der Stadtpolizei, dass sie in dieser Sache bereits mit an-

deren Polizeikorps im Kanton (insb. der Kantons- und der Stadtpolizei Zürich) im Gespräch sei, wandte sich der Datenschutzbeauftragte an die entsprechenden Datenschutzbehörden, um das Vorgehen abzustimmen. Anlässlich eines Treffens in den Räumlichkeiten des Datenschutzbeauftragten des Kantons Zürich wurde den Aufsichtsbehörden von Seiten der beteiligten Polizeikorps ein Formular zur Prüfung vorgelegt. Dieses beschreibt die internen Abläufe zur Anordnung einer Einholung von Informationen über den Stromverbrauch im Einzelfall und wurde als eine genügend präzise Rechtsgrundlage für die Regelung dieses Eingriffs gewertet. Dies deshalb, weil der aktuelle Stand der Technik keine weiteren Rückschlüsse auf Vorgänge im Innern der Wohnung zulässt (etwa auf Schlafgewohnheiten, Anzahl Personen im Haushalt oder Art und Weise verwendeter Elektrogeräte aufgrund ihrer Energiebezugssignatur) als das Indiz des (deutlich) erhöhten Stromverbrauchs.

Ausschlaggebend für die rechtliche Beurteilung war somit, dass die Auswertung der Stromverbrauchsdaten im Einzelfall erfolgt, um einen bestehenden Verdacht zu verfestigen und dass der damit verbundene Eingriff in die Privatsphäre der Betroffenen angesichts des diesbezüglichen Verfolgungsinteresses grundsätzlich als verhältnismässig erscheint. Entsprechend wäre beispielsweise eine flächendeckende Auswertung von Stromverbrauchsdaten zur Ermittlung von möglichen Vergehen gegen das Betäubungsmittelrecht durch das Formular nicht abgedeckt.

2.4 Ausnahmeklausel betreffend Gebühren in der POLIS-Verordnung

Das Datenschutzrecht sieht in § 29 Abs. 1 IDG vor, dass für die Bearbeitung von Gesuchen um Informationszugang Gebühren erhoben werden. Davon ausdrücklich ausgenommen sind nach § 29 Abs. 2 Bst. b IDG Gesuche, „welche die eigenen Personendaten betreffen“. Die Bestimmung ist deutlich als Regel formuliert, d.h. sie lässt den betroffenen Amtsstellen keinen Spielraum zur Erhebung einer Gebühr für die Bearbeitung von Gesuchen nach § 20 Abs. 2 IDG (Zugang zu „eigenen“ Personendaten).

Nun enthält aber die Verordnung über das Polizei-Informationssystem POLIS vom 13. Juli 2005 des Regierungsrates eine Ausnahme von dieser Ausnahme. In § 12 Abs. 2 POLIS-VO ist festgelegt, dass für die Bearbeitung von Anfragen betreffend den Inhalt der POLIS-Datenbank, welche im Sinne von § 20 Abs. 2 IDG „eigene“ Personendaten betreffen, ausnahmsweise eine Gebühr erhoben werden kann, wenn (a) der antragstellenden Person in den zwölf Monaten vor Einreichen des Gesuches die gewünschten Auskünfte bereits mitgeteilt wurden und kein schutzwürdiges Interesse an einer neuen Auskunftserteilung nachgewiesen werden kann oder (b) die Auskunftserteilung mit einem besonders grossen Arbeitsaufwand verbunden ist.

Diese Bestimmung bringt gleich zwei Probleme mit sich: sie widerspricht der auf

Gesetzesstufe festgelegten Regel der Kostenlosigkeit solcher Gesuche in § 29 Abs. 2 Bst. b IDG und sie übersieht, dass es regelmässig schwierig sein dürfte, ein schutzwürdiges Interesse geltend zu machen, da die Betroffenen gerade nicht wissen können, ob beispielsweise zwischenzeitlich neue Informationen über sie in der Datenbank gespeichert wurden. Auch der Gesetzeskommentar hilft nicht weiter, da er lediglich darauf hinweist, dass es diese Sonderausnahme gibt, ohne aber auf die rechtlichen Probleme einzugehen.¹

Die Stadtpolizei, welche die Datenaufsicht in dieser Sache angefragt hatte, stellte sich auf den Standpunkt, dass die Ausnahme in § 12 Abs. 2 POLIS-VO einen besonderen Fall regle, der von § 29 Abs. 2 IDG nicht erfasst werde, namentlich den Rechtsmissbrauch. Angesichts der unklaren Rechtslage erscheint dies als eine vertretbare Rechtsauffassung. Allerdings ist ein Rechtsmissbrauch nur mit sehr grosser Zurückhaltung anzunehmen, und überhaupt erst nur als Option zu prüfen, wenn Gesuche mehrmals in hoher Frequenz oder ausserordentlichem Detaillierungsgrad gestellt würden.

Der Datenschutzbeauftragte verständigte sich mit der Stadtpolizei darauf, dass bei wiederholten Anfragen entweder gratis Auskunft gegeben werde, wenn ein nachweisbares Interesse besteht, oder aber ein Hinweis an die Gesuchsteller erfolgt, dass in der Zwischenzeit keine neuen Informationen von Bedeutung über sie im POLIS gespeichert wurden (eine „unbedeutende“ Änderung wäre beispielsweise die Speicherung der Anfrage selbst). Dies verbunden mit einem Hinweis auf die Gebühr und deren ungefähren Höhe, die auf der Grundlage der Kriterien von § 35 IDV geschätzt wird. Bei Gesuchen, deren Bearbeitung einen hohen Aufwand erfordert, wird im Zweifelsfall die Datenaufsicht zur Beurteilung beigezogen.

Diese Rechtslage ist unbefriedigend. Der Gesetzestext legt indes nahe, dass es sich möglicherweise um ein Versehen handelt, da § 12 Abs. 1 POPLIS-VO nach in Kraft treten des IDG angepasst wurde, nicht aber die Absätze 2 und 3.

3. Schulungen

3.1 Kaderschulung

Die Datenaufsicht erhielt im Berichtsjahr erneut die Gelegenheit, neuen Kaderleuten der Stadtverwaltung die Vorgaben und Anliegen des Datenschutzes zu vermitteln. Wie in den vergangenen Jahren bestand das Ziel vorwiegend darin, die Datenaufsicht als Anlaufstelle für datenschutzrechtliche Fragen bekannter zu machen.

Mittlerweile erhält die Datenaufsicht etwas mehr Zeit, genauer 20 anstatt 15 Minuten, um ihre Anliegen zu vermitteln. Dies erlaubt es, im Anschluss an die übliche

¹ Bruno Baeriswyl / Beat Rudin (Hrsg.), Praxiskommentar IDG Zürich, Zürich 2012, §29 N. 20.

Vorstellung der Aufsichtsstelle und einer Kurzeinführung in die wichtigsten Konzepte des Datenschutzes, einige Fragen aus dem Kreis der Teilnehmenden zu beantworten. Diese Möglichkeit wurde rege genutzt, die einen oder anderen Teilnehmenden meldeten sich gar nach der Veranstaltung mit konkreten Anfragen bei der Datenaufsichtsstelle.

4. Internes

4.1 Zusammenarbeit mit anderen Datenschutzbehörden

Der Datenschutzbeauftragte besuchte im Berichtsjahr erneut die Tagungen der Konferenz der Schweizerischen Datenschutzbeauftragten privatim, um sich mit Kolleginnen und Kollegen auf allen Stufen des Bundesstaates auszutauschen. Dieser fachliche Austausch ist sehr wichtig, da sich die tatsächlichen und rechtlichen Grundlagen des Datenschutzes schnell ändern. Hinzuweisen ist an dieser Stelle insbesondere auf die neue Datenschutzgrundverordnung der EU, die ihrerseits eine Anpassung des Datenschutzgesetzes des Bundes erfordert. Der Bund wird bei dieser Gelegenheit gleich sein Datenschutzrecht komplett revidieren, was auch eine Auswirkung auf das IDG des Kantons Zürich zeitigen dürfte.

Die beiden Veranstaltungen, von denen eine im Frühjahr in Schaffhausen und eine im Herbst in Altdorf stattfand, widmeten sich aktuellen Themen des Datenschutzrechts. Besonders aufschlussreich war die Präsentation von Cloud Lösungen für Office-Umgebungen durch verschiedene grosse Anbieter. Wenn auch die Frage nach der Kompatibilität von Cloud-Systemen mit strafbewehrten Amtsgeheimnissen nicht endgültig geklärt ist, zeigte die Veranstaltung auf, in welche Richtung sich solche Systeme bewegen (vornehmlich in Richtung Echtzeit-Kollaboration auf Dokumenten, flexible Rechtezuteilung, global redundante Infrastrukturen und dergleichen).

Zudem arbeitet die Datenaufsicht in einigen Fragen mit dem Datenschutzbeauftragten des Kantons sowie jenem der Stadt Zürich zusammen. Zu nennen ist etwa die einheitliche Beurteilung der Frage, ob Polizei im Kanton Zürich auf Stromverbrauchswerte bei den Elektrizitätswerken zugreifen dürfen, um illegalen Drogenanbau zu entdecken (siehe hinten Ziff. 2.3.).

5. Ausblick

Der Ausblick ist derselbe, wie er sich schon seit Jahren präsentiert und in der Zusammenfassung des Berichtsjahres unter Ziffer 1 bereits angedeutet wurde. Auf der einen Seite ist da die zunehmende Sensibilität der Verwaltung für Fragen rund um den Schutz der Persönlichkeit von Personen, über die sie Daten bearbeitet. Auf

der anderen Seite bewirkt diese Sensibilisierung – gekoppelt mit der zunehmenden Vernetzung der eingesetzten Informationssysteme – einen steigenden Aufwand für die Datenaufsichtsstelle. In diesem Zusammenhang ist interessant, dass Anfragen betreffend Videoüberwachungen stark abgenommen haben, während die Gesamtzahl der Anfragen seit Gründung der Datenaufsichtsstelle vor beinahe 8 Jahren stetig zugenommen hat. Der Schluss liegt nahe, dass die tiefer hängenden Früchte gepflückt sind und nun die richtige Arbeit beginnt – für die Stadtverwaltung wie auch für die Datenaufsicht.

Winterthur, 28. Mai 2018

Datenaufsicht der Stadt Winterthur



Philip Glass, Datenschutzbeauftragter

6. Anhang

6.1 Thematische Übersicht

Im Berichtsjahr eröffnete der Datenschutzbeauftragte auf Anfragen von Behörden und Privatpersonen hin in den folgenden Bereichen neue Dossiers.

- Alter und Pflege, Notrufeinrichtungen, Personalärztliches Konzept, Admin-Software, Verwendung AHVN13, private Telefonverbindungen Mitarbeitender
- Betreibungsämter, Zustellung von Zahlungsbefehlen, eSchKG-Software
- Cloud-Dienste, Zugriffsrechte, Ausnahmegewilligungen Filter
- Datenschutzgesetz Bund, Vernehmlassung Städteverband
- Datensperre
- DSGVO
- Einwohnerregister, Zugriff NEST
- e-Mail-Sicherheit
- Feuerwehr
- Finanzkontrolle, Berichte, Bekanntgaben, Einsichtsrechte
- Geburtenbücher
- Glasfasernetz, Werbung, Datenaustausch mit Anbietern
- Grabauskünfte
- Grundeigentümeradressen, Geoinformationssystem, Darstellung online, Open Government Data
- IKS Prozesse
- Informationssicherheitsvorfälle
- Kinder- u. Jugendheime, Verwaltungssoftware
- Kirchgemeinden, Weitergaben von Adressen
- Lohndaten
- Natel-Go Profile
- Pensionskasse
- POLIS-Datenbank, Polizeirapporte, Einsicht, Gebühren, Gegendarstellungsrecht
- SAP, Remote-Access-Architektur
- Schulen, Übertrittsformulare, Office 365, WLAN, Merkblätter, Datenklassifizierung
- Schulungsverträge, Softwareschulungen
- Soziale Dienste, Unrechtmässiger Leistungsbezug, NDA Steueramt, Eingabe von geschwärzten Dokumenten, Sozialinspektion, neue Software, Bereinigung KLIB/KESB
- Sozialmonitoring
- Statistik, Energiestrategie
- Steuerkonto Online
- Vertrauensärztliche Gutachten, Bekanntgabe
- Videoüberwachung
- Webshops, Ticketingsysteme

6.2 Bearbeitungsstand der Dossiers per 31. Dezember 2017

Jahr	Eingänge	Erledigungen	Pendent	Total bearbeitet
2014	68	58	46	104
2015	64	66	44	110
2016	75	59	60	119
2017	77	71	66	137

6.3 Aufschlüsselung der Neueingänge nach Aufgaben gemäss § 34 IDG

Aufgabengebiet	Anzahl Dossiers
Beratung der städtischen Behörden	36
Beratung von Privaten	16
Überwachung der Durchführung des Datenschutzrechts, inkl. Vorabkontrollen und Beurteilungen von Bearbeitungsgesuchen	13
Information der Öffentlichkeit über den Datenschutz	2
Angebot Aus- und Weiterbildung in Fragen des Datenschutzes	
- Auf Anfrage einer Behörde	1
Interne Aufgaben (Organisation, Buchhaltung, Jahresbericht, Weiterbildung)	9
Total	77