

Tätigkeitsbericht 2024

Datenschutzstelle
Stadt Winterthur

Winterthur, 30. April 2025
Parl.-Nr. 2025.55

- 3** **Vorwort**
Neustart

- 6** **Intro**
Was ist Datenschutz?
- 7** **Was macht die Datenschutzstelle?**

- 8** **Geschäftszahlen**
**Anzahl eingegangene und erledigte
Geschäfte**
- 9** **Verteilung auf die Departemente**
- 10** **Verteilung nach Art der Geschäfte**
- 11** **Website**

- 12** **Fokusthemen**
Das Energieportal der Stadt
- 14** **Zugriff von Vorgesetzten auf E-Mails
von Mitarbeitenden**
- 17** **Verträge beim Outsourcing**

- 19** **Beratung**
Ausgewählte Anfragen von Behörden

- 22** **Tour durch die Verwaltung**
**Kennenlernen der Verantwortlichen
für Personendaten**

- 23** **Weiterbildung**
**Veranstaltungsreihe
«Datenschutz über Mittag»**

Neustart

2024 war ein Jahr des Umbruchs für die Datenschutzstelle Winterthur. Eine Vakanz. Eine Übergangslösung. Ein neuer Datenschutzbeauftragter. Der Umbruch führte zu einem Neustart der Datenschutzstelle. Seit dem 1. Oktober 2024 herrscht Aufbruchstimmung. Viele neue Geschäfte gingen ein. Viele Prozesse wurden neu gestaltet. Neue Kontakte wurden geknüpft. Die Website wurde wieder mit Informationen gefüllt. Nun folgt der Tätigkeitsbericht.

Der Tätigkeitsbericht 2024 deckt ein Jahr ab, in dem drei verschiedene Beauftragte für die Geschäfte der Datenschutzstelle Winterthur zuständig waren. Der Schwerpunkt des Berichts liegt auf den Geschäften, die zwischen Oktober und Dezember 2024 unter dem neuen Datenschutzbeauftragten der Stadt Winterthur bearbeitet wurden.

DIE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE DES KANTONS ZÜRICH SPRINGT EIN

Im März 2024 legte die damalige Datenschutzbeauftragte der Stadt Winterthur ihr Amt nieder. Bis im September blieb das Amt vakant. Während sieben Monate nahm die Datenschutzbeauftragte des Kantons Zürich das Tagesgeschäft wahr. Sie erledigte in dieser Zeit 17 Geschäfte: 5 Beratungen von Behörden, 2 Kurzberatungen von Behörden und 10 Beratungen von Privatpersonen. Drei laufende Geschäfte wurden übergeben. An die Datenschutzbeauftragte des Kantons Zürich sei hiermit ein grosser Dank ausgesprochen für diese Arbeit zugunsten der Datenschutzstelle Winterthur.

«2024 waren drei verschiedene Beauftragte für die Geschäfte der Datenschutzstelle Winterthur zuständig.»

NEUBESETZUNG

Für die Neubesetzung der Datenschutzstelle wurde 2024 eine parlamentarische Spezialkommission gebildet. Präsiert von Thomas Griesser schlug die Spezialkommission mich – Tobias Naef – als Kandidaten zur Wahl vor. Das Stadtparlament wählte mich am 26. August 2024 zum neuen Datenschutzbeauftragten der Stadt Winterthur. Am 1. Oktober 2024 trat ich das Amt an.

Die neu besetzte Datenschutzstelle war sofort gefordert. In den 85 Tagen bis Weihnachten gingen 62 Geschäfte ein. Insbesondere die Beratung war mit 29 Geschäften stark gefragt. Fünf grössere Projekte wurden zur Vorabkontrolle gemeldet. Bei 20 Geschäften handelt es sich um Anfragen für ein Kennenlern-Treffen.

AUFBRUCHSTIMMUNG

Der Neustart der Datenschutzstelle schuf Raum für Veränderung. Neue Prozesse für die Aufgaben der Datenschutzstelle wurden eingeführt. Dazu gehören die Meldung von Datenschutzvorfällen und die Vorabkontrolle von Projekten mit besonderen Risiken für die Grundrechte. Weitere Prozesse wie die Begutachtung von geplanten Videoüberwachungen sind in Arbeit.

«**Neue Prozesse, neue Website, neue Veranstaltung, neues System zur Geschäftsverwaltung.**»

Die Website der Datenschutzstelle war über mehrere Monate offline. Im Oktober 2024 wurde sie mit neuen Inhalten wieder aufgeschaltet. Nun gibt die Website Auskunft über standardisierte Prozesse wie die Meldung von Datenschutzvorfällen oder die Durchführung einer Vorabkontrolle. Sie informiert Privatpersonen über ihre Rechte, enthält ein wachsendes Lexikon zum Datenschutz und sie weist jeweils auf die nächste Veranstaltung der Datenschutzstelle hin.

Eine Neuheit ist auch die Veranstaltungsreihe «Datenschutz über Mittag» für Mitarbeitende der Stadt Winterthur. Die Weiterbildung in Fragen des Datenschutzes ist eine wichtige Aufgabe des Datenschutzbeauftragten. Dazu organisiert die Datenschutzstelle zwei bis drei Veranstaltungen pro Jahr, an denen mit einer externen Referentin oder einem externen Referenten ein Thema aus dem Datenschutz erklärt, vertieft und mit dem Publikum diskutiert wird. Im Dezember 2024 fand «Datenschutz über Mittag» zum ersten Mal statt. Thema war der Einsatz von Künstlicher Intelligenz (KI) in der Verwaltung. 40 Personen aus der Stadtverwaltung nahmen teil.

Schliesslich braucht die Datenschutzstelle ein neues System zur Geschäftsverwaltung, weil das alte System nicht mehr weitergeführt wird. Erste Arbeiten zum Übergang in ein neues System wurden 2024 geleistet.

DIE ROLLE DER DATENSCHUTZSTELLE ALS AUFSICHTSBEHÖRDE

Die Rolle der Datenschutzstelle als unabhängige Aufsichtsbehörde ist weitgehend durch das Gesetz vorgegeben. Gegenüber der Stadtverwaltung kommuniziert die Datenschutzstelle ihre Rolle jeweils mit den folgenden drei Fragen und Antworten:

- 1. Wann dürfen die Behörden zur Datenschutzstelle kommen?**
 - Immer wenn sie Fragen zum Datenschutz haben, die sie selbst nicht beantworten können (Beratung als Dienstleistung)
- 2. Wann müssen die Behörden zur Datenschutzstelle kommen?**
 - Wenn sie ein Projekt mit Personendaten und besonderen Risiken für die Grundrechte planen (Vorabkontrolle)
 - Wenn ein Datenschutzvorfall passiert ist (Meldepflicht)
 - Wenn eine Videoüberwachung geplant wird (Aufsicht gemäss Videoordnung)
 - In weiteren gesetzlich geregelten Spezialfällen (z.B. Einsicht in E-Mails von Mitarbeitenden)
- 3. Wann kommt die Datenschutzstelle zu den Behörden?**
 - Bei einer Kontrolle der Bearbeitung von Personendaten
 - Bei einer Vermittlung zwischen Privatpersonen und Behörden

DIGITALISIERUNG ÜBERALL

Die Geschäfte der Datenschutzstelle im Jahr 2024 zeigen, dass die Digitalisierung überall in der Stadtverwaltung fortschreitet – von der Personalplanung bis zur Bauplanung und von der Parkhausverwaltung zum Postverwaltung. Erste Behörden experimentieren mit dem Einsatz von KI. Selten kommt ein Projekt ohne Personendaten aus. Selten kommen bei einem Projekt keine Fragen zum Datenschutz auf. Auch bei bestehenden Prozessen stellen sich immer wieder Fragen zum Datenschutz. Gehören die Namen von Klientinnen und Klienten in die Betreffzeile einer E-Mail? Welche Daten dürfen einer Bank oder einer Versicherung weitergegeben werden? Wie ist mit Fotos von Mitarbeitenden umzugehen?

Die Datenschutzstelle konnte sich in den vergangenen Monaten ein erstes Bild machen über die Stärken und Schwächen beim Datenschutz in den verschiedenen Bereichen der Stadtverwaltung. Dieses Bild gilt es weiter zu schärfen. Es bildet die Grundlage für die Aufsichtstätigkeit der Datenschutzstelle.

«Die Datenschutzstelle kennt die Stärken und Schwächen der Stadt beim Datenschutz.»

AUSTAUSCH MIT ANDEREN DATENSCHUTZSTELLEN

Die Datenschutzstelle tauscht sich regelmässig mit anderen Datenschutzstellen aus, um die eigene Arbeit zu reflektieren und Synergien zu nutzen. Dazu gehört auch die Mitgliedschaft bei der Konferenz der schweizerischen Datenschutzbeauftragten privatim. Am Herbstplenum von privatim wurde der neue Datenschutzbeauftragte der Stadt Winterthur willkommen geheissen. Die Datenschutzstelle Winterthur wird sich künftig wieder in der privatim-Arbeitsgruppe «Digitale Verwaltung» engagieren.

DER TÄTIGKEITSBERICHT ALS LOG-BUCH

Im Tätigkeitsbericht berichtet die Datenschutzstelle über ihre Arbeit im vergangenen Jahr. Der Tätigkeitsbericht ist das Log-Buch der Datenschutzstelle, in dem sie ihren Kurs niederschreibt und für die Aussenwelt dokumentiert.

Der Tätigkeitsbericht erhält 2024 eine neue Struktur. Er beschreibt nach dem Vorwort in einem Intro was Datenschutz ist und was die Datenschutzstelle macht. Die Geschäftszahlen geben Auskunft über die Anzahl eröffneter und erledigter Geschäfte, die Verteilung der Geschäfte auf die Departemente und die Aufteilung nach den verschiedenen Geschäftsarten. Fokusthemen vertiefen die wichtigsten Geschäfte des Jahres. Dann geben sehr kurze Zusammenfassungen von Beratungsgeschäften einen Einblick in die thematische Breite der Tätigkeit. Weitere kurze Ausführungen zu den Highlights des Jahres runden den Bericht ab. Dieses Jahr sind dies die Tour durch die Verwaltung und die Veranstaltung «Datenschutz über Mittag» zu KI in der Verwaltung.

Die neue Gestaltung des Tätigkeitsberichts visualisiert die Arbeit der Datenschutzstelle. Die farbigen Silhouetten auf dem Titelbild und im Inneren des Tätigkeitsberichts beziehen sich auf die Menschen in Winterthur und ihre Unschärfe verdeutlicht das Konzept der Privatsphäre.

«Unabhängig, zugänglich und engagiert für den Schutz der Privatsphäre.»

AUSBLICK UND DANK

Die Datenschutzstelle Winterthur nimmt ihre Aufgaben wieder umfassend wahr. Sie ist unabhängig, zugänglich und engagiert für den Schutz des Grundrechts auf Privatsphäre der Menschen dieser Stadt. Für die Zusammenarbeit im Jahr 2024 bedanke ich mich ganz herzlich.

**Tobias Naef, Dr. iur.
Datenschutzbeauftragter**

Was ist Datenschutz?

Jede Person hat ein Recht auf den Schutz ihrer Privatsphäre und einen Anspruch auf den Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten. Das garantiert die Bundesverfassung. Der Datenschutz sichert diese Grundrechte. Dafür braucht es Regeln. Diese Regeln sind im Kanton Zürich im Gesetz über die Information und den Datenschutz festgehalten. Es legt fest, wie der Staat mit Personendaten umgehen darf. Zu den Regeln gehören sieben Grundsätze, die beim Umgang mit Personendaten zu beachten sind.

1. Gesetzmässigkeit

Jeder Umgang mit Personendaten braucht eine Grundlage im Recht.

2. Verhältnismässigkeit

Wenn es geeignet, erforderlich und zumutbar ist, dürfen Personendaten bearbeitet werden.

3. Zweckbindung

Personendaten dürfen nur für den angegebenen Zweck verwendet werden.

4. Verantwortlichkeit

Der Staat ist für die Personendaten verantwortlich, auch wenn er Dritte zur Bearbeitung bezieht.

5. Transparenz

Das Bearbeiten von Personendaten muss erkennbar sein für die Betroffenen.

6. Richtigkeit

Personendaten müssen inhaltlich korrekt und vollständig sein.

7. Sicherheit

Die Vertraulichkeit, die Verfügbarkeit und die Integrität von Personendaten müssen gewährleistet sein.

Was macht die Datenschutzstelle?

Die Datenschutzstelle hat die Aufsicht über die Stadtverwaltung im Bereich Datenschutz. Sie setzt sich für das Recht auf Privatsphäre der Personen in Winterthur ein. Zur Führung der Datenschutzstelle wählt das Stadtparlament eine Datenschutzbeauftragte oder einen Datenschutzbeauftragten für eine Dauer von vier Jahren. Die Datenschutzstelle ist unabhängig. Ihre Aufgaben sind im kantonalen Gesetz über die Information und den Datenschutz festgehalten.

1. Beratung von Behörden

Die Datenschutzstelle berät die Behörden der Stadt Winterthur in Fragen des Datenschutzes.

2. Beratung von Privatpersonen

Die Datenschutzstelle berät Privatpersonen über ihre Datenschutzrechte gegenüber den Behörden der Stadt Winterthur.

3. Vermittlung zwischen Privatpersonen und Behörden

Die Datenschutzstelle vermittelt zwischen Privatpersonen und Behörden bei Streitigkeiten betreffend den Datenschutz.

4. Kontrolle der Anwendung der Vorschriften

Die Datenschutzstelle überwacht die Anwendung der Vorschriften über den Datenschutz durch die Behörden der Stadt Winterthur.

5. Beurteilung von Erlassen und Vorhaben

Die Datenschutzstelle beurteilt Erlasse und Vorhaben der Stadt Winterthur, die den Datenschutz betreffen.

6. Weiterbildung

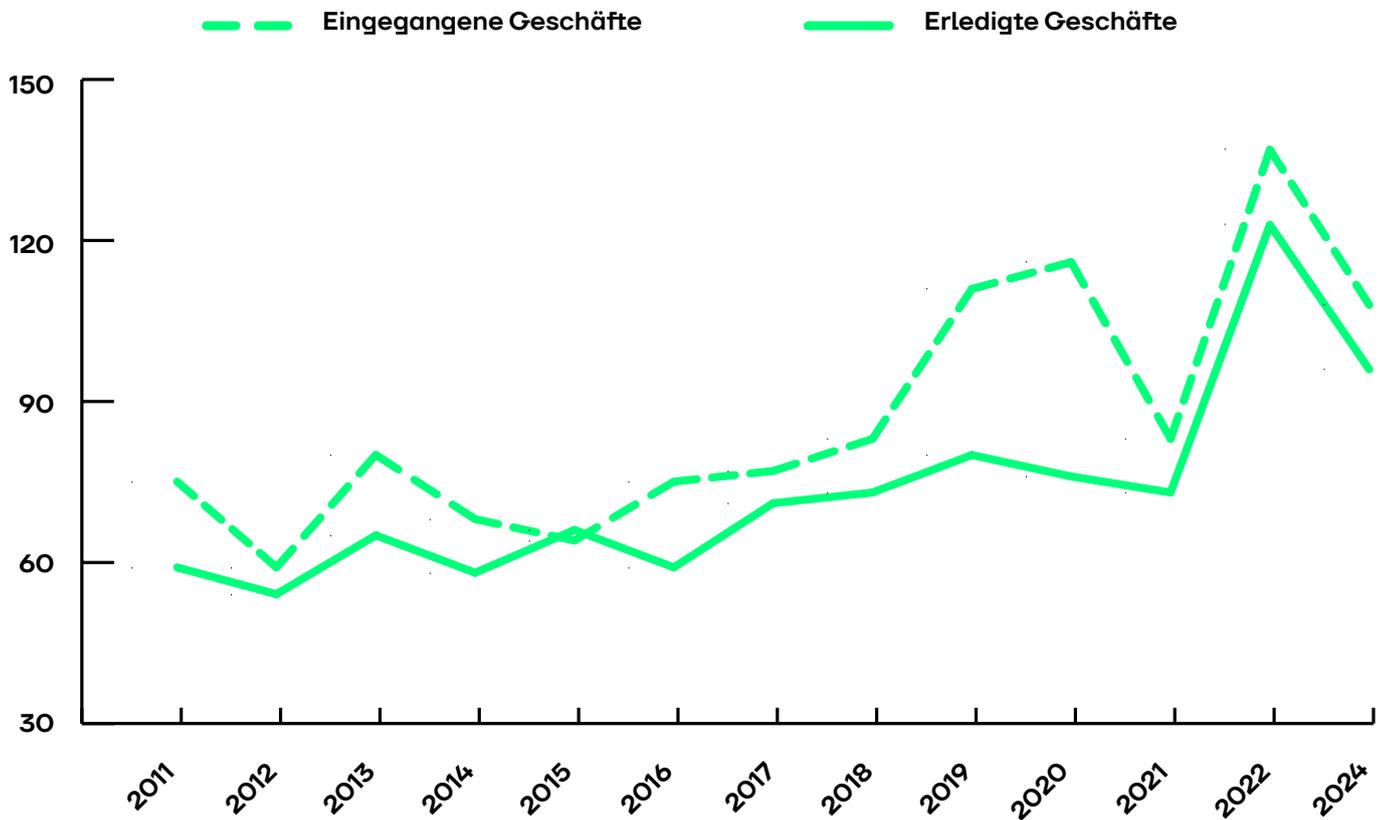
Die Datenschutzstelle bietet Aus- und Weiterbildungen in Fragen des Datenschutzes an.

7. Information der Öffentlichkeit

Die Datenschutzstelle informiert die Öffentlichkeit über Anliegen des Datenschutzes.

Geschäftszahlen

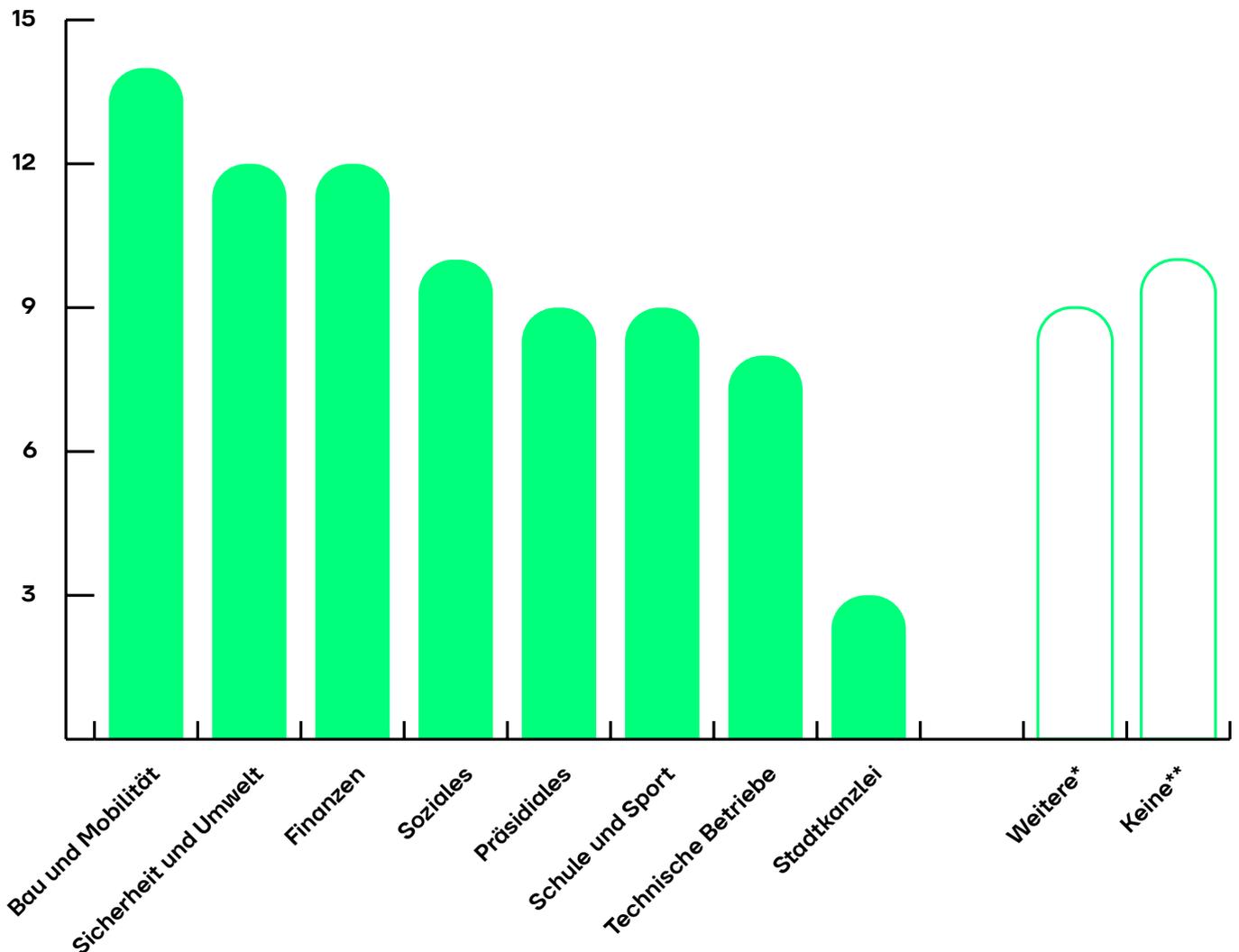
ENTWICKLUNG ÜBER DIE JAHRE



Jahr	Eingegangene Geschäfte	Erledigte Geschäfte	Pendente Geschäfte Ende Jahr
2011	75	59	16
2012	59	54	21
2013	80	65	36
2014	68	58	46
2015	64	66	44
2016	75	59	60
2017	77	71	66
2018	83	73	66
2019	111	80	97
2020	116	76	137
2021	83	73	10
2022	137	123	14
2024	108	96	27

Für das Jahr 2023 wurde kein Tätigkeitsbericht veröffentlicht, deshalb fehlen die Zahlen. Der leichte Rückgang bei den Zahlen von 2024 gegenüber 2022 ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. Einerseits wurden verschiedene interne Geschäfte nicht mehr gezählt oder separat eröffnet, beispielsweise betreffend Budget, Finanzen und Reportings. Andererseits ging während der siebenmonatigen Vakanz der Datenschutzstelle Winterthur die Anzahl der Anfragen zurück. Bei der Datenschutzbeauftragten des Kantons Zürich wurden 17 Geschäfte für Winterthur eröffnet und erledigt. Nach Amtsantritt des neuen Datenschutzbeauftragten der Stadt Winterthur gab es wieder mehr Anfragen. In drei Monaten wurden 62 Geschäfte eröffnet, 35 wurden in diesem Zeitraum erledigt.

VERTEILUNG DER ERLEDIGTEN GESCHÄFTE AUF DIE DEPARTEMENTE



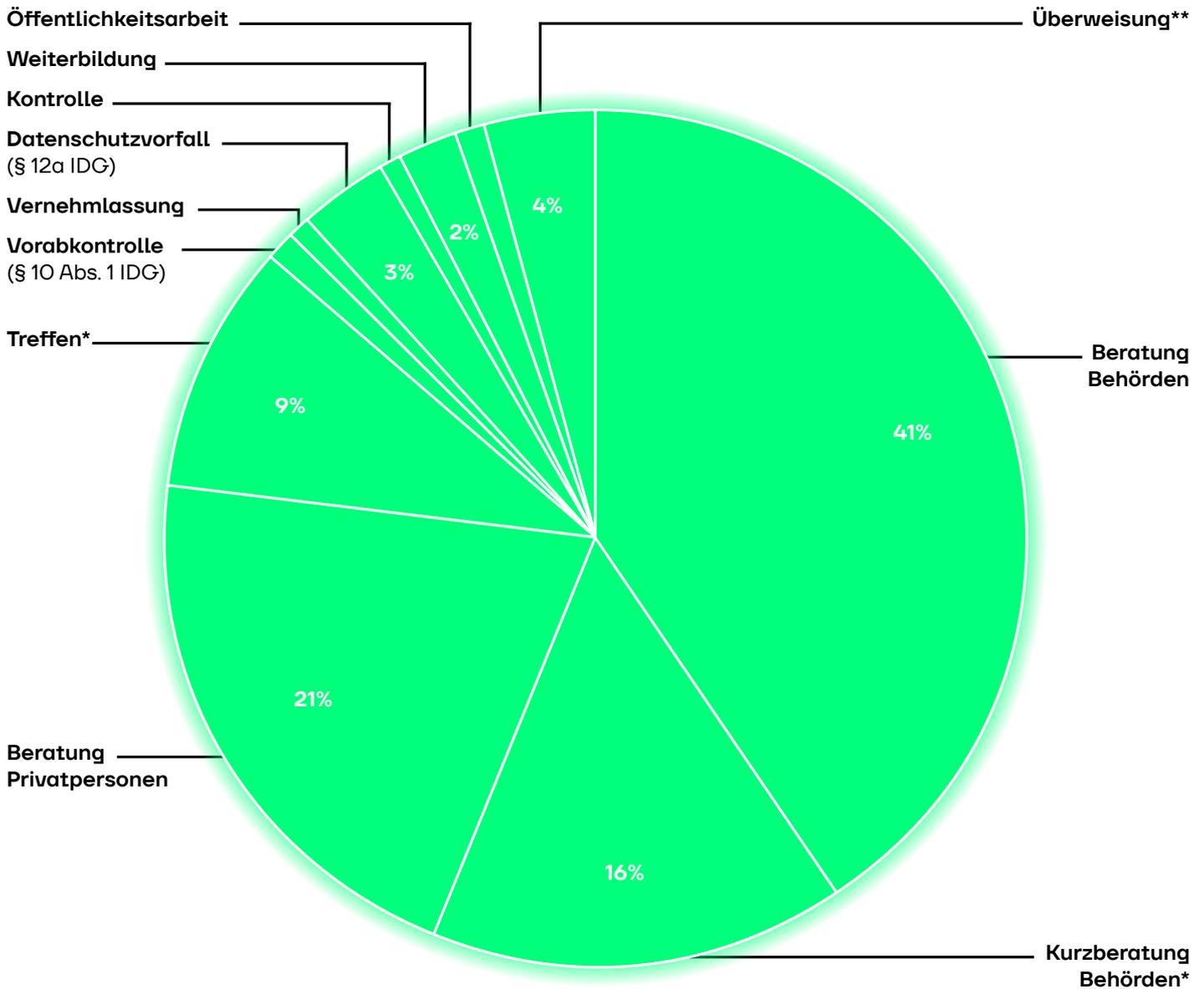
Departement	Anzahl	Prozent
Bau und Mobilität	14	15%
Sicherheit und Umwelt	12	13%
Finanzen	12	13%
Soziales	10	10%
Präsidiales	9	9%
Technische Betriebe	9	9%
Schule und Sport	8	8%
Stadtkanzlei	3	3%
Weitere*	9	9%
Keine**	10	10%

Die Verteilung der erledigten Geschäfte unter den Departementen zeigt 2024 zwar Unterschiede, es sticht aber kein Departement mit besonders vielen oder besonders wenigen Geschäften hervor. Mit der Stadtkanzlei gab es am wenigsten Geschäfte.

* Bsp. Strategisches Digitalisierungsboard, Stadtparlament, Ombudsstelle, Finanzkontrolle

** Bsp. Öffentlichkeitsarbeit, Veranstaltungen der Datenschutzstelle, Überweisung an andere Aufsichtsbehörden wegen fehlender Zuständigkeit, Austausch mit anderen Aufsichtsbehörden

VERTEILUNG DER ERLEDIGTEN GESCHÄFTE NACH ART



Geschäftsart	Zahl
Beratung Behörden	39
Kurzberatung Behörden	15
Beratung Privatpersonen	20
Treffen*	9
Vorabkontrolle	1
Vernehmlassung	1
Datenschutzvorfall	3
Kontrolle	1
Weiterbildung	2
Öffentlichkeitsarbeit	1
Überweisung**	4

Die Verteilung der erledigten Geschäfte nach deren Art zeigt, dass die Beratung der Behörden mehr als die Hälfte aller Geschäfte ausmacht. Kurzberatungen sind Anfragen, die weniger als eine Stunde Aufwand verursachen. Sie machen einen kleineren Teil der Beratungsgeschäfte aus. Auf die Beratung von Privatpersonen entfiel fast ein Viertel der Geschäfte. Seit dem Amtsantritt als neuer Datenschutzbeauftragter standen 2024 einige Treffen zum Kennenlernen an. Vier Mal wurden Personen an eine andere Aufsichtsbehörde überwiesen.

* Bsp. Kennenlertreffen, Antrittsgespräche bei neuer Bereichsleitung, Austausch mit Informationssicherheit

** Weiterleitung an andere Aufsichtsbehörden aufgrund fehlender Zuständigkeit

ZAHLEN ZUR WEBSITE

1'154

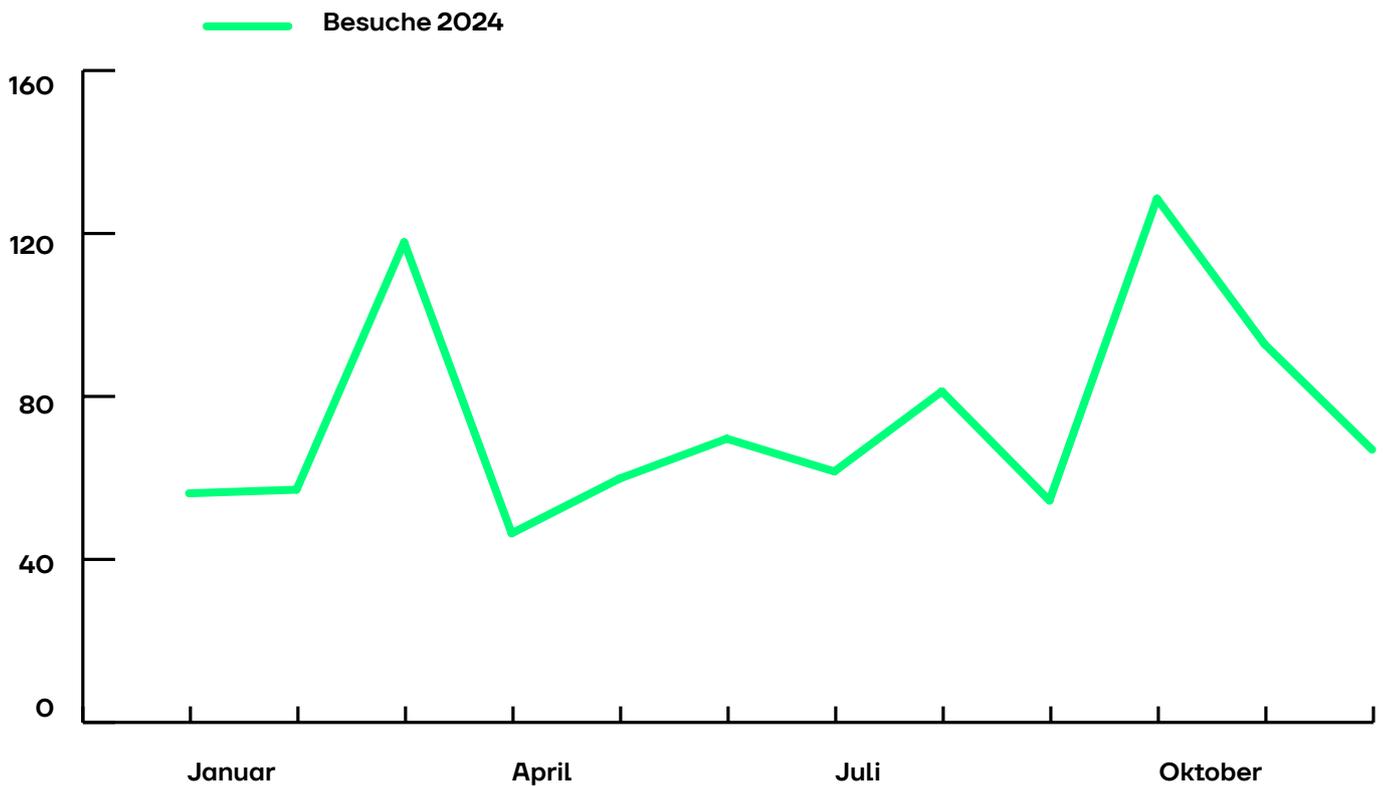
Besuche

1'479

Seitenaufrufe

48

Zurückkehrende Besucher



Das Energieportal der Stadt

Auf dem Energieportal der Stadt wurden online Daten zum CO₂-Ausstoss der Liegenschaften in Winterthur publiziert. Jede Person konnte nachschauen, ob eine Liegenschaft bei den Klimazielen der Stadt Winterthur auf Kurs ist. Negative Reaktionen aus der Bevölkerung und Bedenken beim Datenschutz führten zu einer Änderung der Darstellung der Daten.

Das Energieportal ist eine frei zugängliche Anwendung auf der Website der Stadt Winterthur. Jede Person kann eine Schätzung des CO₂-Ausstosses jeder Liegenschaft in der Stadt abrufen. Angezeigt wurde auch eine Grafik mit einem Farbverlauf. Die Kategorien zur Einteilung reichten von dunkelrot für «nicht auf Kurs» bei vielen CO₂-Emissionen pro Quadratmeter beheizter Fläche bis grün für «auf Kurs» bei wenigen CO₂-Emissionen. Ebenfalls angezeigt wurden Empfehlungen zur energetischen Sanierung, zum Potenzial für Solarenergie und zu Förderbeiträgen.

Das Energieportal wird vom Amt für Baubewilligungen geführt. Vor der Lancierung am 12. Juni 2024 hatte das Amt einen regelmässigen Austausch mit der Datenschutzstelle. Eine finale Beurteilung des Endprodukts war allerdings nicht mehr möglich, weil die Datenschutzstelle ab Mitte März vakant war.

«Die Bevölkerung reagiert sensibel, wenn Personendaten veröffentlicht werden.»

REAKTIONEN AUS DER BEVÖLKERUNG

Während der Vakanz der Winterthurer Datenschutzstelle nahm die Datenschutzbeauftragte des Kantons Zürich (DSB) deren Geschäfte wahr. Nach der Lancierung des Energieportals wandten sich mehrere Personen an die DSB. Die Veröffentlichung von klimarelevanten Informationen der eigenen Liegenschaft wurde als Eingriff in die Privatsphäre empfunden. Einige sprachen von «Klimapran-ger». Die betroffenen Personen fragten die DSB, ob das Energieportal den Datenschutz verletzt.

DAS DATENSCHUTZRECHT IST ANWENDBAR

Das Datenschutzrecht ist anwendbar, wenn Personendaten bearbeitet werden. Im Energieportal werden Informationen zu Liegenschaften publiziert. Es ist aber ohne grosse Umstände möglich, die Eigentümerschaft einer Liegenschaft zu ermitteln. So entstehen mit den Informationen aus dem Energieportal Bezüge zu bestimmten Personen. Das Datenschutzrecht ist deshalb anwendbar.

«Informationen zu Liegenschaften können Personendaten sein.»

FRAGEZEICHEN BEIM DATENSCHUTZ

Die im Energieportal verwendeten Informationen zu Gebäuden und Heizlösungen sind dem eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister entnommen. Sie können im Geoportal des Bundes eingesehen werden. Der Bund hat hierzu eine rechtliche Grundlage in der Verordnung über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister. Fraglich war jedoch, wie weit diese Rechtsgrundlage auch für eine Veröffentlichung durch die Stadt Winterthur reichte, ob sie zur Publikation von Schätzungen zum CO₂-Ausstoss berechtigte und auch eine Bewertung im Hinblick auf die Winterthurer Klimaziele umfasste. Weiter stellte sich die Frage, ob die grafische Darstellung mit der farblichen Einfärbung und der Aussage «nicht auf Kurs» oder «auf Kurs» verhältnismässig war. Die DSB wies das Amt für Baubewilligung auf diese Punkte hin.

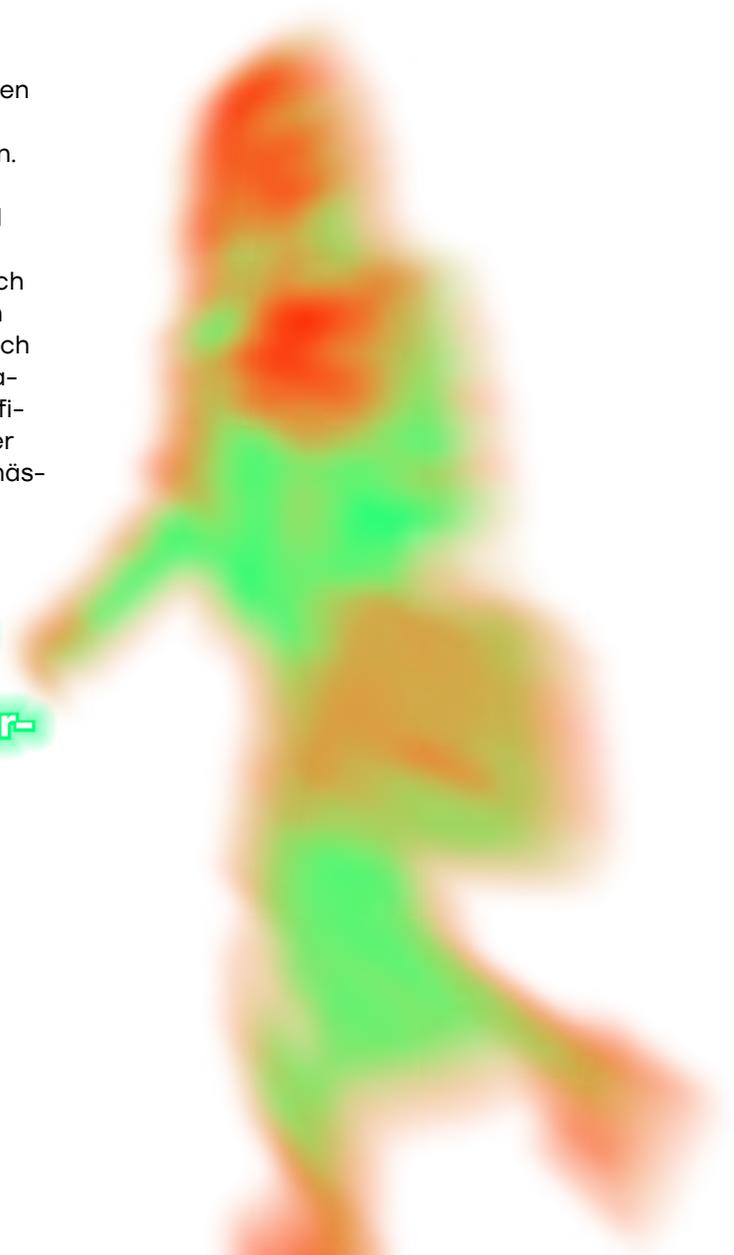
«Bei der Veröffentlichung von Personendaten muss die Verhältnismässigkeit beachtet werden.»

NACHBESSERUNG

Das Energieportal dient dazu, eine niederschwellige Energieberatung anzubieten mit Informationen und Empfehlungen für den Heizungsersatz, die energetische Sanierung und die Nutzung von Solarenergie. Die direkte Darstellung der CO₂-Emissionen ist dafür nicht nötig. Sie kann weggelassen werden. Zwei Wochen nach der Lancierung wurde das Energieportal entsprechend angepasst.

WIEDERAUFNAHME DER BERATUNG

Das Amt für Baubewilligungen suchte ab Oktober 2024 wieder den Austausch mit der neu besetzten Datenschutzstelle von Winterthur. In der Folge wurde die Rechtmässigkeit des Energieportals und allfällige Erweiterungen besprochen, damit keine weiteren Probleme mit dem Datenschutz entstehen.



Zugriff von Vorgesetzten auf E-Mails von Mitarbeitenden

Der direkte Zugriff durch Vorgesetzte auf das E-Mail-Konto von Mitarbeitenden ist grundsätzlich nicht erlaubt, denn Mitarbeitende dürfen das geschäftliche Konto in beschränktem Masse auch privat nutzen. Eine berechtigte Ausnahme bedeutet beispielsweise der Ausfall von Mitarbeitenden. Dann braucht es Prozesse für den Zugriff auf geschäftliche E-Mails. Die entsprechende Verordnung der Stadt Winterthur weist Lücken auf beim Datenschutz.

Die Frage nach dem Zugriff von Vorgesetzten auf E-Mails von Mitarbeitenden wird der Datenschutzstelle immer wieder gestellt. Mitarbeitenden der Stadt ist es erlaubt, Internet und E-Mail am Arbeitsplatz in beschränktem Masse auch privat zu nutzen. Deshalb kann das geschäftliche Konto von Mitarbeitenden neben der geschäftlichen Korrespondenz auch private Nachrichten enthalten. So kommt der Datenschutz ins Spiel. Wann dürfen Vorgesetzte die E-Mails von Mitarbeitenden anschauen? Wenn Mitarbeitende krank sind, freigestellt werden, versterben? Bei Verdacht auf Missbrauch beim E-Mail-Verkehr? Müssen Mitarbeitende informiert werden? Wie ist beim Zugriff vorzugehen?

«Im Grundsatz ist der Zugriff durch Vorgesetzte auf E-Mails von Mitarbeitenden nicht erlaubt. Ausnahmen sind möglich.»

ZUGRIFF BEI KRANKHEIT, UNFALL ODER FREISTELLUNG

Mitarbeitende können aufgrund von Krankheit oder Unfall unvorhergesehen ausfallen. In diesen Fällen muss möglicherweise geprüft werden, ob E-Mails im Postfach zu bearbeiten sind. Zudem sollte eine automatisierte Abwesenheitsmeldung aktiviert werden. Beides bedingt einen Zugriff auf das E-Mail-Konto. Das korrekte Vorgehen verlangt, dass Vorgesetzte als erstes die Mitarbeitenden kontaktieren und sie bitten, am Arbeitsort zu erscheinen und die privaten von den geschäftlichen E-Mails zu trennen. Im Zweifelsfall entscheidet eine Vertrauensärztin oder ein Vertrauensarzt, ob Mitarbeitende in der Lage sind, am Arbeitsort zu erscheinen.

Die Mitarbeitenden können auch einwilligen, dass die geschäftlichen E-Mails in ihrer Abwesenheit geöffnet und abgelegt werden. Dabei ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit einzuhalten:

- Der Zugriff hat durch die Vorgesetzten oder in ihrem Beisein zu geschehen.
- Der Zugriff muss immer von zwei Personen vorgenommen werden (Vier-Augen-Prinzip).
- Private und geschäftliche E-Mails sind zu trennen.
- Wenn der Betreff von E-Mails eine private Natur anzeigt, dürfen sie weder geöffnet noch kopiert werden.
- Der Zugriff sollte möglichst einmalig erfolgen.

Dieses Vorgehen ist auch bei der Freistellung oder Kündigung von Mitarbeitenden einzuhalten.

«Eine Weiterleitung der E-Mails ist nicht zulässig, weil sie auch private Nachrichten betreffen würde. Es braucht eine Abwesenheitsmeldung.»

ERSATZVORNAHME

Wenn Mitarbeitende eine Mitwirkung verweigern oder verhindert sind, können Vorgesetzte als letzte Massnahme einen Zugriff auf das E-Mail-Konto im Sinne einer personalrechtlichen Ersatzvornahme prüfen. Eine Ersatzvornahme ist nur dann verhältnismässig, wenn dringlich anstehende Geschäfte erledigt werden müssen und dies ohne Sichtung der E-Mails nicht möglich ist. Ein solcher Zugriff ist den Mitarbeitenden vorgängig anzukündigen. Ihnen ist eine Frist zur selbständigen Erledigung einzuräumen. Bei Gefahr in Verzug kann auf die Frist verzichtet werden.

ZUGRIFF BEI TODESFALL

Bei einem Todesfall sollte das E-Mail-Konto der verstorbenen Person sofort deaktiviert und eine Datensicherung vorgenommen werden. Ein Zugriff auf die E-Mails der verstorbenen Person sollte nur dann stattfinden, wenn dies zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben notwendig ist. Dann sind private E-Mails unter Beizug von Angehörigen auszusondern.

RECHTSGRUNDLAGE WEIST LÜCKEN AUF

Die Verordnung über die Nutzung von E-Mail und Internet sowie die elektronische Ablage privater Dokumente regelt den Zugriff auf E-Mails von Mitarbeitenden. Artikel 10 deckt den Zugriff bei einer Auflösung des Arbeitsverhältnisses durch ausserordentliche Ereignisse wie etwa Todesfall oder Freistellung ab und Artikel 11 legt das Vorgehen im Fall längerer Arbeitsabwesenheiten aufgrund von Unfall oder Krankheit fest.

In beiden Fällen sieht die Verordnung eine Sichtung der Daten durch die Informatikdienste und die betroffene Organisationseinheit im Vier-Augen-Prinzip vor. Weiter muss der Datenschutzbeauftragte informiert werden. Für das Jahr 2024 verzeichnete die Datenschutzstelle keine Information zur Sichtung solcher Daten.

«Die Datenschutzstelle ist über die Sichtung von E-Mails von Mitarbeitenden zu informieren.»

Der Einbezug der Mitarbeitenden beim Zugriff auf ihr E-Mail-Konto ist in der Verordnung nicht vorgesehen. Damit weist die Verordnung eine datenschutzrechtliche Lücke auf. Zudem regelt Artikel 14 der Verordnung, dass private E-Mails, die nicht als solche gekennzeichnet sind, als geschäftliche E-Mails gelten. Diese Regelung erscheint nicht vereinbar mit dem Datenschutz.

VERDACHT AUF PFLICHTVERLETZUNG BEI DER DOKUMENTATION

Bestehen Anhaltspunkte, dass Mitarbeitende geschäftliche E-Mails nicht gemäss den Vorschriften zur Informationsverwaltung behandeln, sind im Rahmen der Personalführung geeignete Massnahmen zu treffen, beispielsweise durch Schulung oder ein Mitarbeitendengespräch.

Erst wenn solche Massnahmen erfolglos bleiben oder ein konkreter Verdacht auf Pflichtverletzung besteht, können weitere personalrechtliche Massnahmen getroffen werden und ein Zugriff auf das E-Mail-Konto angezeigt sein. Auch in diesem Fall sind die Mitarbeitenden zu informieren und einzubeziehen, um die privaten von den geschäftlichen E-Mails zu trennen. Dieser Prozess ist in der Verordnung über die Nutzung von E-Mail und Internet sowie die elektronische Ablage privater Dokumente nicht geregelt.

VERDACHT AUF MISSBRAUCH DES E-MAIL-KONTOS

Besteht ein konkreter Verdacht auf Missbrauch beim E-Mail-Verkehr, kann eine personenbezogene Auswertung angeordnet werden. Zuerst müssen die Mitarbeitenden abgemahnt werden. Sie sind über die Auswertung vorgängig zu informieren und ihnen ist die Möglichkeit zur Stellungnahme einzuräumen. Ausserdem muss der Datenschutzbeauftragte einbezogen werden. Dies ist in Artikel 16 der Verordnung geregelt. Im Jahr 2024 wurde die Datenschutzstelle in kein Verfahren zur Auswertung des E-Mail-Verkehrs einbezogen.

Nach der Abmahnung der Mitarbeitenden wird auf Stufe Departement oder Stadtkanzlei ein Antrag für eine personenbezogene Auswertung des E-Mail-Verkehrs an die Informatikdienste gestellt. Die Informatikdienste entscheiden über das Vorgehen und den Umfang der Auswertung sowie über den weiteren Einbezug des Datenschutzbeauftragten. Gemäss Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung darf die personenbezogene Auswertung des E-Mail-Verkehrs neben dem Namen der betroffenen Mitarbeitenden, die angewählten Adressen, den Versandzeitpunkt und die Datenmenge der ausgehenden E-Mails enthalten. Die Auswertung wird dem Departement oder der Stadtkanzlei sowie dem Datenschutzbeauftragten zugestellt.

«Bei Administrativuntersuchungen zum Verdacht auf Missbrauch beim E-Mail-Verkehr dürfen auch private E-Mails gesichtet werden.»

Sollte auf die personenbezogene Auswertung eine Administrativuntersuchung folgen, sind in diesem Rahmen weitere Zugriffe auf das E-Mail-Konto von Mitarbeitenden möglich, wobei auch private E-Mails gesichtet werden können. Andernfalls sind die personenbezogenen Auswertungen zu vernichten.

Verträge beim Outsourcing

Wenn Behörden Dritte beiziehen für das Bearbeiten von Personendaten, sieht das Datenschutzrecht spezielle Regeln vor. Dazu gehört auch der Abschluss eines Vertrags. Alleine zwischen Oktober und Dezember 2024 warfen sieben Geschäfte bei der Datenschutzstelle Fragen zu Verträgen beim Outsourcing auf.

Behörden können Dritte beauftragen, Personendaten zu bearbeiten. Dieses Bearbeiten im Auftrag ist in § 6 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz des Kantons Zürich geregelt. Bearbeiten im Auftrag wird auch als Auslagerung oder Outsourcing bezeichnet.

VOM VERSAND VON RECHNUNGEN BIS ZUR CLOUD

Typische Beispiele für eine Auslagerung sind der Versand von Rechnungen durch ein spezialisiertes Drittunternehmen oder der Zugriff auf ein lokal betriebenes System für Wartungsarbeiten durch eine Drittfirma. Immer häufiger werden Anwendungen nicht mehr lokal, sondern in einer Cloud betrieben. Auch dabei handelt es sich um eine Auslagerung. Denn Cloud-Anwendungen speichern Daten in Rechenzentren von Dritten.

Die Anzahl der Auslagerungs-Projekte, die der Datenschutzstelle vorgelegt werden, wächst ständig, sei es für eine Beratung oder eine Vorabkontrolle. Viele der Fragen drehen sich um Verträge.

«Immer mehr Auslagerungs-Projekte gelangen zur Datenschutzstelle.»

DER AUFTRAGSDATENBEARBEITUNGSVERTRAG

Die Behörde bleibt für die Daten verantwortlich, auch wenn sie deren Bearbeitung auslagert. Dafür muss ein Vertrag abgeschlossen werden. Darin sind auch die Pflichten beim Datenschutz enthalten, welche die Auftragnehmerin einhalten muss. Das verlangt § 25 der Verordnung über die Information und den Datenschutz des Kantons Zürich.

«Die Behörde bleibt für die Daten verantwortlich, auch wenn sie deren Bearbeitung auslagert.»

Folgende Punkte sind festzuhalten im Vertrag mit der Auftragnehmerin:

- Übertragene Aufgaben und Datenbearbeitungen
- Hinweis zur Zweckbindung
- Verbot der Bekanntgabe von Personendaten
- Zustimmung der Behörde zu Unterauftragsverhältnisse
- Ort der Datenbearbeitung
- Übertragung der Geheimhaltungspflichten
- Umgang mit Gesuchen um Zugang zu Personendaten
- Vorgeschriebene Massnahmen zur Informationssicherheit
- Informationspflicht bei Datenschutzvorfällen
- Kontrollrechte der Aufsichtsstellen
- Übertragung von Datenbeständen bei Vertragsauflösung
- Vernichtung der Daten bei Vertragsauflösung
- Sanktionen
- Anwendbares Recht und Gerichtsstand

VERTRÄGE GEGEN DEN KONTROLLVERLUST

Eine Auslagerung von Datenbearbeitungen an Dritte führt immer zu einem Kontrollverlust. Verträge sind ein Mittel, diesen Kontrollverlust zu minimieren. Zum Beispiel sichert die Pflicht zur Übertragung von Datenbeständen bei Vertragsauflösung den Behörden einen Weg aus der Abhängigkeit von einer Anwendung zu. Die Möglichkeit, eine Auftragnehmerin zu wechseln und die Daten in eine andere Anwendung zu bringen, ist ein essentielles Element in der Diskussion um digitale Souveränität.

MUSTERKLAUSELN DES KANTONS

Der Regierungsrat des Kantons Zürich publizierte 2015 zwei Sets mit Musterklauseln für Auslagerungsverträge: die AGB Auslagerung Informatikleistungen und die AGB Datenbearbeitung durch Dritte. Diese können im Vertragswerk zur Anwendung gebracht werden. Dadurch müssen Behörden nicht für jede Auslagerung einen neuen Vertrag verhandeln. Die AGB sollten in der Hierarchie des Vertragswerks weit oben angesiedelt sein, damit sie bei einem Widerspruch mit anderen Bestandteilen des Vertrags vorgehen.

«Die Anwendung der AGB des Regierungsrats erspart die langwierige Prüfung anderer Klauseln.»

AUSLÄNDISCHES RECHT, AUSLÄNDISCHER GERICHTSSTAND

Nicht alle Auftragnehmerinnen akzeptieren die AGB des Regierungsrats. Einige Unternehmen stören sich an gewissen Pflichten in den AGB. Andere weichen nicht von den eigenen Dokumenten ab.

Eine Anfrage an die Datenschutzstelle kam von einer Behörde, die sich mit einem europäischen Unternehmen konfrontiert sah, das für eine Auslagerung kein schweizerisches Recht und keinen Gerichtsstand in der Schweiz annehmen wollte. Dies kann nur in Ausnahmefällen akzeptiert werden, wenn sich daraus keine erhöhte Gefährdung der Grundrechte der betroffenen Personen ergibt. Dies trifft dann zu, wenn die Daten durch Verschlüsselung vor dem Zugriff Dritter, einschliesslich der Auftragnehmerin, geschützt werden, oder wenn keine besonderen Personendaten betroffen sind und das betroffene Land über ein gleichwertiges Datenschutzniveau verfügt. Die Behörde übernimmt das Risiko, bei einer Streitigkeit die Pflichten aus einem Vertrag gemäss ausländischem Recht vor einem ausländischen Gericht einfordern zu müssen.

Eine weitere Anfrage von einer Behörde kam zur Aussage eines europäischen Unternehmens, dass für sie als Auftragnehmerin die EU-Datenschutz-Grundverordnung gelte und entsprechende Verweise im Vertrag aufgenommen werden müssen. Die Stadt bleibt bei einer Auslagerung jedoch für die Daten verantwortlich. Deshalb gilt für die Auftragnehmerin immer das für die Stadt verbindliche Datenschutzrecht und nicht das EU-Recht.

Ausgewählte Anfragen von Behörden

Kurze Zusammenfassung von 15 der 54 erledigten Beratungsgeschäfte aus dem Jahr 2024.

PRÄSIDIALES

Open Government Data

Austausch zum Konzept und den rechtlichen Grundlagen für Open Government Data in Winterthur. Open Government Data dürfen keinen Bezug zu natürlichen oder juristischen Personen aufweisen.

Software für die Raumdisposition

Besprechung der Beschaffung einer Software für die Raumdisposition. Hinweis auf Massnahmen wie die automatisierte Löschung von Personendaten nach Ablauf der Aufbewahrungsdauer oder das Berechtigungskonzept für die Zugriffe auf Personendaten.

FINANZEN

Datenflüsse nach Japan

Frage nach der Zulässigkeit von Datenflüssen nach Japan für Support- und Wartungszwecke. Japan hat aus Schweizer Sicht kein angemessenes Datenschutzniveau. Wenn möglich ist auf Datenflüsse nach Japan zu verzichten. Ansonsten müssen begleitende Massnahmen evaluiert werden.

Generative KI-Assistenz

Vorstellung des Projekts Generative KI-Assistenz für Winterthur und der sechs Anwendungsfälle. Input aus Sicht Datenschutz für eine rechtmässige Nutzung der KI-Anwendungen. Zum Beispiel ist beim Eingabefeld explizit darauf hinzuweisen, dass keine Personendaten eingegeben werden dürfen.

BAU UND MOBILITÄT

Systembeschaffung für die Entsorgungslogistik

Durchsicht der Anforderungen zum Datenschutz und zur Informationssicherheit für das Lastenheft der Beschaffung eines Systems zur Digitalisierung der Entsorgungslogistik.

Neue Baumanagement-Anwendung

Besprechung der Unterlagen zur Einführung einer neuen Baumanagement-Anwendung. Definition von Lieferobjekten der Projektleitung an die Datenschutzstelle in drei Bereichen: Beim Import der Zeiterfassung von Mitarbeitenden aus einem Drittsystem, bei der Vernichtung von Altdaten im Vorgängersystem und beim Vertragsabschluss mit dem Unternehmen, das bei der Migration und der Wartung Zugriff auf Personendaten hat.

SCHULE UND SPORT

Namen in der Betreffzeile von E-Mails

Frage, ob Namen von Klientinnen und Klienten in der Betreffzeile von E-Mails geschrieben werden dürfen. Aufgrund der Vertraulichkeit, aber auch der Verhältnismässigkeit ist darauf zu verzichten.

Bank will Hintergrund zu Zahlung

Beratung bei der Bekanntgabe von Personendaten an eine Bank. Eine Bank verlangt zur Einhaltung der Geldwäscherei-Regeln zusätzliche Informationen über eine Person, die eine Zahlung der Stadt erhielt. Davon betroffen sind besondere Personendaten über die Gesundheit der Person. Die Rechtsgrundlagen für das Einholen solcher Auskünfte sind im Geldwäscherei-Gesetz klar definiert. Zudem spricht die Interessensabwägung für die Übermittlung der Informationen.

SICHERHEIT UND UMWELT

Interessensabwägung bei der Amtshilfe

Beratung zu einer Bekanntgabe von Personendaten bei einem Amtshilfegesuch im Sozialversicherungsrecht. Erklärung zur Gewichtung der schützenswerten Interessen von Privatpersonen, die in den Dokumenten erwähnt werden. Hinweis wie, mit punktuellen Schwärzungen die Privatsphäre Dritter geschützt werden kann.

Vorgehen bei der Meldung von Datenschutzvorfällen

Input zu einer Dienstanweisung, die den Verkehr mit der Datenschutzstelle regelt und insbesondere auf das Vorgehen bei der Meldung von Datenschutzvorfällen eingeht.

SOZIALES

Tool für kurzfristige Personaldisposition

Fragen zur Beschaffung einer Software, welche die kurzfristige Disposition bei Personalausfällen unterstützt. Hier erklärte der Datenschutzbeauftragte wie eine Datenschutz-Folgenabschätzung ausgefüllt wird und worauf geachtet werden muss bei einer Auslagerung der Datenbearbeitung in die Cloud.

TECHNISCHE BETRIEBE

Mitarbeitenden-Fotos für die Öffentlichkeitsarbeit

Anfrage, ob eine generelle Einwilligung der Mitarbeitenden zur Publikation von Fotos für die Öffentlichkeitsarbeit ausreicht. Eine solche Einwilligung muss auf den Einzelfall bezogen sein und ist nur mit der Information über die konkreten Bilder und die konkrete Art der Publikation zulässig.

Sichere Website

Hinweis auf das Merkblatt der Datenschutzbeauftragten des Kantons Zürich zu sicheren Websites einschliesslich der datenschutzfreundlichen Einstellung von Cookies und den organisatorischen und technischen Massnahmen für einen störungsfreien Betrieb der Website.

STADTKANZLEI

WhatsApp als Kommunikationskanal

Anfrage zur Nutzung von WhatsApp als freiwillig abonnierbarer Kommunikationskanal der Stadt. Die Vertraulichkeit von Nachrichten ist durch die End-zu-End-Verschlüsselung garantiert. Problematisch ist, dass die Kontakte auf dem Smartphone bei der Installation und Verwendung von WhatsApp mit dem US-Unternehmen Meta geteilt werden. Deswegen wird von der Verwendung von WhatsApp durch die Stadt abgeraten. Die Bereitstellung dieses Kommunikationskanals ist aber in Ordnung, solange das Angebot freiwillig ist, sich an Personen richtet, die WhatsApp schon installiert haben, und alle Informationen auch auf anderen Kanälen einfach abrufbar sind.

WEITERE

Digitale Weihnachtskarte

Für den Versand einer digitalen Weihnachtskarte wollte eine Behörde eine erfundene E-Mail-Adresse verwenden (behörde@online-cards.com). In der E-Mail würde ein Link auf die Grusskarte weiterleiten. Hier wurde darauf hingewiesen, dass dieses Vorgehen einen negativen Einfluss hat auf das Bewusstsein für die Informationssicherheit. Das Öffnen von Links in E-Mails von verdächtigen Absendern ist ein Einfallstor für Hackerinnen und Hacker. Mitarbeitende der Stadt werden explizit geschult, keine E-Mails und Links von verdächtigen Absendern zu öffnen.

Kennenlernen der Verantwortlichen

Die Bereiche und Ämter der Stadtverwaltung sind selbstständig verantwortlich für den Datenschutz und die Informationssicherheit der Personendaten, die sie bearbeiten. Die Vorstellung als neuer Datenschutzbeauftragter und das Kennenlernen der Mitarbeitenden der Stadt mit Verantwortung für Personendaten war deshalb ein Schwerpunkt für die letzten Monate im Jahr 2024.

Folgende neun Treffen haben stattgefunden:

- Treffen mit dem Stadtrat
- Treffen mit Stadtschreiber und Rechtskonsulent
- Treffen mit dem Leiter Informatikdienste
- Treffen mit ICT Architecture & Security der Informatikdienste
- Treffen mit Kader Departement Schule und Sport
- Treffen mit Stadtwerk Winterthur
- Treffen mit Fachstelle Daten und Programm Smart City
- Treffen mit Personalentwicklung
- Treffen mit dem Strategischen Digitalisierungsboard

Für das Jahr 2025 werden weitere Treffen zur Vorstellung und zum Kennenlernen organisiert. Sie dienen als Grundlage für eine konstruktive Zusammenarbeit von Datenschutzstelle und Stadtverwaltung.

«Datenschutz über Mittag» zu KI in der Verwaltung

KI macht auch vor der öffentlichen Verwaltung keinen Halt: So sind städtische Chatbots, Algorithmen bei der Polizeiarbeit oder KI-basierte Stadtentwicklung keine Seltenheit mehr. Eine flächendeckende Regulierung der Technologie in der Schweiz existiert nicht. Das öffentliche Recht enthält aber eine Vielzahl an Bestimmungen, die beim Einsatz von KI zu beachten sind. Dazu gehört auch der Datenschutz.

Die erste Ausgabe von «Datenschutz über Mittag» fand am 10. Dezember 2024 statt und war dem technologischen Megatrend KI gewidmet. Als Referentin war Anna Kuhn eingeladen. Ihr Referat zeigte die verschiedenen Herausforderungen für KI-Systeme in der Verwaltung auf und ging auf mögliche Regulierungsansätze ein. Zudem warf sie einen Blick auf die bestehenden Erlasse der Europäischen Union und des Europarats zu KI und deren Einfluss auf die Schweiz. Eine lebhaft diskutierte Veranstaltung, an der 40 Personen teilnahmen, ab.

REFERENTIN

Anna Kuhn, Rechtsanwältin, Partnerin Public Sector Law, Wissenschaftliche Mitarbeiterin e-PIAF

Sie berät öffentliche und private Unternehmen im Bereich des Datenschutz-, Vertrags- und ICT-Rechts. Neben der Anwaltstätigkeit forscht sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin bei e-PIAF, einer Forschungsstelle der Universität Basel, die sich mit der Digitalisierung von Staat und Verwaltung beschäftigt.

VERANSTALTUNGSREIHE

Die Datenschutzstelle organisiert in regelmässigen Abständen die Veranstaltung «Datenschutz über Mittag» als freiwilliges Weiterbildungsangebot für die Mitarbeitenden der Stadt Winterthur. Jede Ausgabe ist einem aktuellen Thema im Bereich Datenschutz gewidmet. Zusammen mit einer externen Expertin oder einem externen Experten wird das Thema erklärt und vertieft. Die Veranstaltungsreihe findet jeweils im Festsaal oberhalb des Büros der Datenschutzstelle an der Marktgasse 53 statt und dauert eine Stunde. Die Teilnahme ist gratis, das Mittagessen kann mitgenommen werden.

Der Datenschutzbeauftragte erstattet dem Stadtparlament der Stadt Winterthur Bericht über seine Tätigkeit im Jahr 2024. Der Tätigkeitsbericht stützt sich auf Art. 65 der Gemeindeordnung der Stadt Winterthur vom 26. September 2021 und Art. 10 der Verordnung über die/den Datenschutzbeauftragte/n der Stadt Winterthur vom 30. August 2010.

IMPRESSUM

Text: Tobias Naef

Lektorat: Hans Peter Waltisberg

Gestaltung: Kayrah Ryter



Datenschutzstelle Stadt Winterthur
Marktgasse 53
8400 Winterthur
052 267 56 95
datenschutz@win.ch

Tobias Naef, Dr. iur.
Datenschutzbeauftragter