

Tätigkeitsbericht 2016
des Datenschutzbeauftragten der Stadt Winterthur
an den Grossen Gemeinderat der Stadt Winterthur

Berichtsperiode vom 1. Januar 2016 bis zum 31. Dezember 2016

Inhaltsverzeichnis

1. Das Berichtsjahr in Kürze	3
2. Ausgewählte Dossiers	3
2.1 Jubiläen in Quartierzeitungen	3
2.2 Einsichtsrechte der Finanzkontrolle	4
3. Schulungen	5
3.1 Kaderschulung	5
3.2 Kadernachmittag der sozialen Dienste	6
4. Internes	7
4.1 Zusammenarbeit mit anderen Datenschutzbehörden	7
5. Ausblick	8
6. Anhang	9
6.1 Thematische Übersicht	9
6.2 Bearbeitungsstand der Dossiers per 31. Dezember 2015	10
6.3 Aufschlüsselung der Neueingänge nach Aufgaben gemäss § 34 IDG	10

§ 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 letzten Jahr verzeichnete die Datenaufsicht einen deutlichen Anstieg der eingehenden Anfragen. Berücksichtigt man den Umstand, dass im bisherigen Rekordjahr 2013 ein Teil der unüblich hohen Zahl durch die Einführung der Reglementsspflicht für Überwachungsanlagen erklärt werden konnte, bewegt sich die Zahl der neuen Dossiers für 2016 in etwa demselben Rahmen.

Dies hatte zur Folge, dass die im Jahr 2015 begonnene Konsolidierung der penden-ten Fälle vorerst nicht weiter vorangebracht werden konnte. Die Zahl der penden-ten Fälle übersteigt daher erstmals die im Jahr 2012 einvernehmlich mit der AK (neu) festgelegte Grenze von 50 Dossiers. Darüber hinaus liegt die Anzahl penden-ter Fälle in einem Bereich, der nicht weit unter dem mehrjährigen Durchschnitt der Anzahl erledigter Fälle liegt.

Dies hat zur Folge, dass die Datenaufsicht Anfragen aus der Verwaltung und der Bevölkerung vermehrt nur mit einer gewissen Verzögerung bearbeiten kann. Dabei wird indes sichergestellt, dass die Betroffenen soweit wie möglich über den Stand der Bearbeitung informiert bleiben.

Weiterhin erfreulich ist die Entwicklung im Hinblick auf die Einbindung des Daten-schutzbeauftragten in laufende Projekte der Verwaltung. Wenn die Datenaufsichts-stelle in Projekte einbezogen wurde, erfolgte dies in der Regel in einem frühen Sta-dium, sodass die datenschutzrechtlichen Aspekte von Beginn weg in die Projektpla-nung einfließen konnten.

2. Ausgewählte Dossiers

2.1 Jubiläen in Quartierzeitungen

Die Datenaufsicht wurde sowohl von der Einwohnerkontrolle, als auch von privater Seite angefragt, ob und unter welchen Bedingungen Daten von Jubilaren an Quar-tierzeitungen bekannt gegeben werden dürften. Die Datenaufsicht stellte sich zu-nächst auf den Standpunkt, dass runde Geburtstage gewöhnliche Daten seien und dass deren Publikation in einer Quartierzeitung kein besonderes Risiko für die Jubi-lare darstelle.

Von der Seite der Einwohnerkontrolle her zeigte sich indes ein anderes Bild. Das neue Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister erlaubt in § 18 MERG die Bekanntgabe von Daten aus dem Einwohnerregister. Für das Geburtsda-tum verlangt Abs. 2 ein berechtigtes Interesse, das in diesem Fall durch die Funkti-

on der Quartierzeitung gegeben war. Weiter erlaubt § 19 MERG eine geordnete Bekanntgabe von Daten von mehreren Personen, also beispielsweise nach Geburtsdatum geordnet, zu ideellen Zwecken. Diese Voraussetzung erschien vorliegend ebenfalls als erfüllt. Allerdings schreibt § 19 Bst. b MERG vor, dass solche Daten nicht weitergegeben werden dürfen. Da der Zweck der Quartierzeitung gerade in der Publikation von Namen und Geburtstagen in einer öffentlichen Zeitung bestand, war die Bekanntgabe der Adressen nach aktuellem Recht somit nicht möglich. Nach Ansicht der Datenaufsicht ist das Gesetz in diesem Punkt etwas zu deutlich formuliert und sollte überarbeitet werden: Es ist durchaus denkbar, dass andere ideelle Zwecke, die eine Bekanntgabe von Kontaktdaten rechtfertigen würden, ebenso nur durch Weitergabe dieser Daten an Drittpersonen erfüllt werden können.

Die Datenaufsicht schlug in diesem Zusammenhang zwei Lösungen vor. Erstens könnten die Jubilare angefragt werden, ob sie eine Publikation wünschten – was aus logistischen Gründen offenbar kaum zu bewältigen wäre – zweitens könnte die Stadt eine entsprechende Leistungsvereinbarung mit den Quartierzeitungen treffen, wodurch sie als öffentliche Organe im Sinn von § 3 IDG gelten würden und einen Registerzugriff nach § 17 MERG erhalten könnten. Voraussetzung hierfür wäre eine gesetzliche Grundlage, die den Leistungsauftrag umschreibt und die Wahrnehmung von Widerspruchsrechten durch die Betroffenen regelt.

2.2 Einsichtsrechte der Finanzkontrolle

Im Berichtsjahr gelangte die Finanzkontrolle in mehreren Fällen an die Datenaufsicht mit der Bitte um Abklärungen in Bezug auf ihre Einsichtsrechte gegenüber der Stadtverwaltung. Von besonderer Bedeutung war hierbei die Frage der Einsichtsrechte in die Protokolle des Stadtrates. Dabei ist vorzuschicken, dass die Datenaufsicht nicht über die Kompetenz verfügt, die Methoden der finanziellen Prüfung durch die Finanzkontrolle zu prüfen. Lediglich in Bereichen, deren Sachdaten nicht von zugehörigen Personendaten entflechtet werden können,¹ sieht das Datenschutzrecht Voraussetzungen und Begrenzungen vor, welche einer datenrechtlichen Prüfung zugänglich sind.

Bezüglich der Anfrage der Finanzkontrolle zu ihren Einsichtsrechten in Protokolle des Stadtrates äusserte sich die Datenaufsicht dahingehend, dass Beschlüsse des Stadtrats, welche den Finanzhaushalt betreffen, gemäss § 21 der städtischen Verordnung über die Finanzkontrolle dieser unaufgefordert zuzustellen seien. Die Finanzkontrolle habe darüber hinaus das Recht, sämtliche Dokumente einzusehen ("abzurufen" gemäss Verordnung), die sie für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben

¹ Beispielsweise im Bereich des Personalwesens.

benötige. Grundsätzlich dürfe die Finanzkontrolle in diesem Zusammenhang sowohl unbedenkliche als auch besondere Personendaten bearbeiten, was zur Folge habe, dass Einsicht auch in Dossiers gewährt werden müsse, die besondere Personendaten enthalten. Allerdings seien diese, soweit sie für die Prüfung der Finanzkontrolle nicht von Bedeutung sind, soweit wie möglich zu anonymisieren. Zudem müsse ein Zugriff der Finanzkontrolle auf entsprechende Datenbanken der Stadtverwaltung personell begrenzt werden und durch Logfiles nachträglich überprüfbar sein.

Nach Ansicht der Datenaufsicht fallen somit Ratsprotokolle in den Geltungsbereich des Datenschutzgesetzes, wenn sie Voten von Stadträtinnen bzw. Stadträten oder anderen Personen dokumentieren bzw. Sachverhalte betreffen, die einer jeweils bestimmbar Person zurechenbar sind. Soweit die Finanzkontrolle für die Erfüllung ihrer Aufgabe nicht auf die Kenntnis der Identitäten bestimmter Personen angewiesen sei, müsste der Personenbezug dieser Daten im Rahmen der Einsichtnahme durch Schwärzung soweit wie möglich aufgehoben werden. In Bezug auf Dokumente, die § 21 der Verordnung unterstehen, kann zudem die Einstufung als "geheim" der Finanzkontrolle aufgrund ihrer Aufsichtsfunktion nicht entgegengehalten werden. Dies wird vom kantonalen Datenschutzbeauftragten in Bezug auf Polizeirapporte und Tagesjournale in Bezug auf Behörden mit Aufsichtsfunktion ausdrücklich bestätigt,² und ergibt sich aus der Kontrollfunktion der Aufsicht.

Für den Fall, dass eine Behörde im Einzelnen eine andere Rechtsauffassung vertrete, und nicht bereit sei, Dokumente in der von der Finanzkontrolle als notwendig erachteten Form herauszugeben, wäre die Aufsichtskommission als Oberaufsicht über den Finanzhaushalt (§ 140 Gemeindegesetz sowie Art. 8 Abs. 1 Ziff. 1 der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates) einzuschalten.

3. Schulungen

3.1 Kaderschulung

Wie jedes Jahr stellte der Datenschutzbeauftragte an den Kaderschulungstagen für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Datenaufsichtsstelle vor. Nach einer kurzen Einführung in die Idee des Datenschutzes als Ausdruck des Persönlichkeitsschutzes und grundrechtliche Fundierung aller Informationstätigkeit der Verwaltung, wurden in einem kurzen Brainstorming mögliche Fragen zusammengetragen, die im Alltag auftreten könnten. Dies kann einerseits die künftigen Kaderleute für

² Die Stellungnahme des DSB Kanton Zürich kann unter der folgenden Adresse abgerufen werden (Stand: 8. Mai 2017):
https://dsb.zh.ch/internet/datenschutzbeauftragter/de/themen/polizei_und_justiz/polizei.html

Fragen des Datenschutzes sensibilisieren, trägt aber auch zu einem besseren Verständnis ihrer Situation Seitens der Datenaufsicht bei. Schliesslich soll auch die Hemmschwelle gesenkt werden, in Fragen des Datenschutzes den Beauftragten zu kontaktieren.

3.2 Kadernachmittag der sozialen Dienste

Der Datenschutzbeauftragte wurde von den sozialen Diensten angefragt, an einem Kaderworkshop zum Thema Datenschutz und Datensicherheit ein Inputreferat halten. Nach einer kurzen Einführung in die grundlegenden Begriffe und Mechanismen des Datenschutzrechts, namentlich die Begriffe des Datums und der Information und deren Verhältnis zueinander sowie des Begriffs des Personendatums und dessen Bezug zum verfassungsrechtlichen Grundrechtsschutz, wurden kurz die spezifischen datenschutzrechtlichen Risiken im Bereich der sozialen Unterstützung zusammengetragen. Schwerpunkt des Vortrags war schliesslich die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Einsichtsrechten, die den Klienten der sozialen Dienste zur Verfügung stehen.

Im Einzelnen handelt es sich hierbei um die Einsichtsrechte aus dem Öffentlichkeitsprinzip (Informationeinsicht) und aus dem Datenschutzrecht (Dateneinsicht) sowie die Akteneinsicht im Verfahren. Die wichtigste Unterscheidung liegt zunächst darin, dass die Akteneinsicht nur im Rahmen von verwaltungsrechtlichen Verfahren gewährt wird, während Informations- und Dateneinsicht ausserhalb des Verfahrens gelten.³ Die Akteneinsicht soll es den Beteiligten eines Verfahrens ermöglichen, jene Informationen zu erhalten, auf die sich der betreffende Entscheid in der Begründung stützt. Es handelt sich hierbei um einen Aspekt des rechtlichen Gehörs.

Demgegenüber schützen die beiden anderen Formen der Einsicht andere grundlegende Rechtsgüter. Während die Informationeinsicht vor allem die politischen Rechte bzw. die Meinungs- und Informationsfreiheit gemäss Art. 16 der Bundesverfassung sichert, bezweckt die Dateneinsicht, also der Zugang zu den »eigenen« Personendaten, die Verwirklichung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung: Der Zugang sichert die Möglichkeit, sich ein Bild davon zu machen, wie die eigene Person in der Verwaltung wahrgenommen wird sowie das Recht, diese Wahrnehmung mitzugestalten.

³ So ausdrücklich in § 20 Abs. 3 IDG-ZH: »In nicht rechtskräftig abgeschlossenen Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahren richtet sich das Recht auf Zugang zu Information nach dem massgeblichen Verfahrensrecht«.

4. Internes

4.1 Zusammenarbeit mit anderen Datenschutzbehörden

Im Berichtsjahr nahm der Datenschutzbeauftragte erneut an zwei Tagungen der Vereinigung privatim teil. Diese boten wie stets Gelegenheit, sich mit Kolleginnen und Kollegen aus der ganzen Schweiz auszutauschen und gemeinsame Projekte aufzugleisen.

Im Juni 2016 trafen sich kantonale und kommunale Datenschutzbeauftragte sowie der DSB des Bundes in Appenzell zur Erörterung von Fragen rund um das Thema der Zusammenarbeit im Informatikbereich zwischen öffentlichen Organen in der Schweiz. Die Themen reichten von der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im Bereich der Informatik über Fragen der Aufsicht über Informatikplattformen zu beispielhaften Analysen von gegenwärtigen und geplanten informationstechnischen Infrastruktur in den Verwaltungen der Kantone und Gemeinden.

An der zweiten Tagung wurden die aktuellen Bestrebungen zu Reform des Datenschutzrechts auf den Ebenen des Bundes, des Europarates und der Europäischen Union vorgestellt. Alle drei Bereiche werden auf das Datenschutzrecht des Kantons Zürich und somit auch auf die Stadt Winterthur einen erheblichen Einfluss ausüben, da insbesondere das Bundesrecht den kantonalen Datenschutzgesetzen gewisse Mindestvorgaben auferlegt. Diese orientieren sich wiederum an den internationalen Standards, um die Gleichwertigkeit des schweizerischen Datenschutzrechts mit jenem des Auslands sicherzustellen. Dies ist notwendig, um den reibungslosen Datenaustausch über die Landesgrenzen hinaus zu gewährleisten.

Im Verlauf des Berichtsjahres zeigten sodann einige Anfragen, dass in den Städten Winterthur und Zürich oftmals ähnliche Probleme auftauchen. Dies manchmal zeitlich versetzt, manchmal im Konzert. Es ergab sich daher, dass der Datenschutzbeauftragte in einigen Fragen mit dem Datenschutzbeauftragten der Stadt Zürich sowie vereinzelt auch mit der Aufsichtsstelle des Kantons zusammenarbeitete. So etwa in der Frage, ob und in welchem Umfang die Stadtpolizei auf Stromverbrauchsdaten von Smartmetern zugreifen darf, um Indizien gegen Personen zu sammeln, die im Verdacht stehen, in einem kommerziellen Rahmen illegal Hanf anzubauen. Zuletzt zur Frage, ob die Verordnung über das POLIS-System⁴ für die Wahrnehmung des datenschutzrechtlichen Einsichtsrechts unter gewissen Umständen eine Gebühr vorsehen darf.

⁴ Verordnung über das Polizei-Informationssystem POLIS vom 13. Juli 2005 (POLIS-Verordnung; 551.103).

5. Ausblick

Die Anliegen des Datenschutzes sind mittlerweile in weiten Teilen der Gesellschaft angekommen, insbesondere in Zusammenhang mit Fragen der Datensicherheit und Cyberattacken. Ebenso sind sie in der städtischen Verwaltung zunehmend als selbstverständliche Anforderungen an Projekte, Abläufe und Entscheide im Einzelfall verankert. Darin ist eine nicht unbedeutende kulturelle Leistung zur Stärkung unseres Rechtsstaates und unserer Demokratie zu erblicken, die den Staat und die ihn tragende Gesellschaft auf eine technologisch komplexe Zukunft vorbereiten kann.

Hierzu ist allerdings dringend notwendig, dass die zunehmende Sensibilisierung für die Probleme der Privatheit in einer von Technologie durchwirkten Welt mit genügend Know-how zu deren Bewältigung ergänzt wird. Darin liegt die Herausforderung der kommenden Jahre.

Der Datenschutzbeauftragte wird hier auch in Zukunft Akzente setzen, wo dies notwendig erscheint und mit den vorhandenen Ressourcen bewältigt werden kann.

Winterthur, 15. Mai 2017

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.

- Digitale Schweiz
- Einbürgerungsbeschlüsse, Publikationsdauer Internet, Löschrprozesse
- Einwohnerdatenbank, Bekanntgaben ans BFU, NEST-Zugriffe
- E-Mails, Handhabung von Journalen
- Externe Experten, Schweigepflicht
- Feuerwehr
- Geodaten, Nutzung für Publikationen
- HTTPS-Fehler auf jobs.winterthur.ch
- Interna, Administration, Bericht, Budget, Weiterbildung und Zusammenarbeit mit anderen Datenschutzbehörden
- Internettelefonie der Verwaltung, Wartung durch Private
- Pensionskasse
- Personalmanagement, Mobile Geräte, Einsatzmanagement, Gesundheitsmanagement
- Personalstatut
- POLIS-Datenbank, Einsichtsrechte, Berichtigung, Ergänzung
- Public-private Partnership, Umgang mit Personendaten
- Quartiere, Quartierzeitungen, Publikation von Jubiläen, Quartiervereine, Webauftritt, Fotos
- Schule, Übertritt Primar-/Sekundarstufe, Absenzenwesen, Onlineformulare, Überwachung Informatikmittel
- Schulnetze, Infrastruktur, Nutzung MS Office, Open-DNS
- Soziale Dienste, Vollmachten, Workshop, Entbindung von Schweigepflichten, Datenbank, Bereinigung von Zugriffsrechten
- Sozialmonitoring, Vorgehensweise, Bekanntgabe von Daten
- Sperrecht, Einwohnerregister, Steuerregister, Werbelisten Glasfasernetz
- Stromverbrauchsdaten, polizeiliche Nutzung
- Verlustscheine, zentrales Management
- Videoüberwachung
- Webapplikationen der Verwaltung
- Webauftritt, Mitarbeiterfotos, Kontaktdaten
- Webcams privater Personen und öffentlicher Raum
- Webpräsenz Datenaufsicht
- Wochenaufenthalter, Fragebogen, Abklärungspflicht

6.2 Bearbeitungsstand der Dossiers per 31. Dezember 2015

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

6.3 Aufschlüsselung der Neueingänge nach Aufgaben gemäss § 34 IDG

Aufgabengebiet	Anzahl Dossiers
Beratung der städtischen Behörden	37
Beratung von Privaten	16
Überwachung der Durchführung des Datenschutzrechts, inkl. Vorabkontrollen und Beurteilungen von Bearbeitungsgesuchen	9
Information der Öffentlichkeit über den Datenschutz	3
Angebot Aus- und Weiterbildung in Fragen des Datenschutzes	
- Auf Anfrage einer Behörde	2
Zusammenarbeit mit anderen Datenschutzbehörden	3
Interne Aufgaben (Organisation, Buchhaltung, Jahresbericht, Weiterbildung)	5