

Tätigkeitsbericht 2019
des Datenschutzbeauftragten der Stadt Winterthur
an den Grossen Gemeinderat der Stadt Winterthur

Berichtsperiode vom 1. Januar 2019 bis zum 31. Dezember 2019

Inhaltsübersicht

1. DAS BERICHTSJAHR IN KÜRZE	3
2. AUSGEWÄHLTE DOSSIERS	3
2.1 Anpassung des Contentfilters für einzelne User	3
2.2 Nutzerdatenverwaltung in den städtischen Bibliotheken	4
2.3 Quartier-App Neuhegi	5
3. INTERNES	6
3.1 Zusammenarbeit mit anderen Datenschutzbehörden	6
3.2 Vernehmlassungen und Mitberichte	6
4. AUSBLICK	7
5. ANHANG	9
5.1 Thematische Übersicht	9
5.2 Bearbeitungsstand der Dossiers per 31. Dezember 2019	11
5.3 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.

1. Das Berichtsjahr in Kürze

2019 war ein Rekordjahr für die Datenaufsichtsstelle Winterthur. Nach einer stetigen Zunahme in den letzten fünf Jahren stieg die Anzahl der Anfragen bei der Datenaufsicht im Berichtsjahr sprunghaft an. Der Datenschutzbeauftragte legte 28 Geschäfte mehr an als im Vorjahr, was einer Zunahme der Eingänge von +23% entspricht. Im Vergleich zum Schnitt der letzten fünf Jahre bedeutet dies eine Zunahme von +30%.

Als Reaktion auf diese Entwicklung hat der Datenschutzbeauftragte seine Geschäftsabläufe weiter vereinfacht. Dies war insbesondere auch durch die Anschaffung von Software möglich, die es erlaubten, einen bedeutenden Teil der Arbeit von zuhause aus zu erledigen. Insgesamt konnten erneut mehr Geschäfte abgeschlossen werden, als in den Vorjahren. Dennoch ist für das Berichtsjahr eine sehr hohe Anzahl von Pendenzen zu verzeichnen, die in das aktuelle Jahr übernommen wurden.

Thematisch hat sich gegenüber den Vorjahren wenig geändert. Vermehrt wurden Anfragen von Privaten verzeichnet, was sehr erfreulich ist. Erstmals machten Private von ihrem Recht auf Einsicht in die eigenen Personendaten gegenüber der Datenaufsichtsstelle gebrauch. Der Beauftragte beantwortete zwei entsprechende Anfragen. Weitere Häufungen stellte der Beauftragte fest in Fragen rund um die Anpassung von Contentfiltern für städtische Accounts, Vernehmlassungen und Mitberichte sowie der Zusammenarbeit von Verwaltungsstellen mit privaten Softwareanbietern in den Bereichen Wartung und Fehleranalyse.

2. Ausgewählte Dossiers

2.1 Anpassung des Contentfilters für einzelne User

Wie der Datenschutzbeauftragte bereits in seinem Tätigkeitsbericht 2013 ausführte, beschloss der Stadtrat am 21. August 2013 die Einführung eines sogenannten Content-Filters für das städtische Datennetz. Dieser erlaubt die Sperre oder Freischaltung bestimmter Internetadressen für die am Stadtnetz angeschlossenen Computer. Dadurch soll verhindert werden, dass Daten aus dem Stadtnetz in nicht strukturierter Weise auf externen Servern gespeichert werden.

Für die ausnahmsweise Freischaltung des Filters ist eine Bewilligung der oder des Linienvorgesetzte/n sowie der zuständigen Departementsleitung notwendig. Zudem muss der Datenschutzbeauftragte seine Zustimmung geben. Dieser verzeich-

nete im Berichtsjahr eine Zunahme von Gesuchen, die insbesondere auf eine vermehrte Nutzung von Onlineplattformen bei der innerkantonalen, nationalen und internationalen Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörden zurückgeführt werden kann. Kennzeichnend für diese Gesuche ist, dass vor allem Arbeitspapiere, Vorlagen, Pläne oder bildliche Dokumentationen extern zur Verfügung gestellt bzw. ausgetauscht werden.

Im Berichtsjahr betrafen die Gesuche beispielsweise die Freischaltung von Online-Servern, die im Rahmen der Ausstellungsplanung von Museen der internationalen Koordination und dem Austausch von Katalogen und ähnlichen Dokumenten dienten, die Freischaltung von Onlineplattformen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Projekts Smart City Winterthur zum Datenaustausch mit der ZHAW, die Freischaltung einer Onlineplattform für den Austausch von Sachdokumenten zwischen der Quartierentwicklung und den Orts- und Quartiervereinen oder aber die Freischaltung zwecks Bearbeitung von gemeinsam verwalteten Sachdokumenten zwischen dem Personalamt und externen Anbietern des Care Managements.

Der Datenschutzbeauftragte stimmte den Anträgen zu, nachdem er sich vergewissert hatte, dass im Rahmen der ersuchten Nutzung keine Personendaten über diese Plattformen ausgetauscht werden sollten und dass die betreffenden Nutzer sich des Risikos bewusst waren, das von der Einbindung solcher Plattformen in ihre Arbeitsumgebung ausgeht.

2.2 Nutzerdatenverwaltung in den städtischen Bibliotheken

Der Datenschutzbeauftragte wurde von den Winterthurer Bibliotheken in Zusammenhang mit der Beschaffung eines verbesserten Bibliotheksystems um seine Einschätzung gebeten. Bei der Verhandlung über die neuen Funktionalitäten dieses Systems hatte der Anbieter eine Funktion erwähnt, welche es ermöglichen sollte, Personen anzuschreiben, die über einen Account, aber nicht über ein aktives Abo verfügen. Im Einzelnen sollten Nutzerinnen und Nutzer, die innerhalb eines gewissen Zeitraums ihr Abo nicht erneuert hatten, mit einem einmaligen E-Mail auf die neuesten Angebote der Bibliothek aufmerksam gemacht und zu einer Kurzführung eingeladen werden. Die Bibliotheken wollten nun wissen, ob und auf welche Weise diese Funktion datenschutzkonform genutzt werden könne.

In seiner Antwort stellte der Beauftragte fest, dass eine solche Funktion grundsätzlich datenschutzkonform genutzt werden kann und wies zugleich darauf hin, welche Voraussetzung erfüllt werden müssen. Datenschutzrechtlich relevant ist zunächst die Möglichkeit, dass Nutzerinnen und Nutzer der Bibliothek möglicherweise nicht wüssten, dass ihre Accountdaten auch dann noch gespeichert zur Verfügung der Bibliothek gehalten würden, wenn sie kein aktives Abo besitzen. Unabhängig davon, ob später eine E-Mail versendet werde, welches auf die Leistungen der Bib-

liothek aufmerksam mache, müssten zunächst Umfang und Dauer der Datenspeicherung für Bibliotheksaccounts festgelegt und kommuniziert werden. Da zum einen die Erfahrungen zeigten, dass Kundinnen und Kunden ihre Abos zwischendurch über mehrere Monate nicht erneuerten, und zum anderen die bei der Bibliothek gespeicherten Kontaktdaten keine besonders schützenswerten Personendaten im Sinne des Gesetzes darstellen, ging der Beauftragte hier von einer grosszügigen Speicherdauer aus, die grundsätzlich auch bis «auf Widerruf» der Kundin oder des Kunden festgelegt werden könnte.

Im Zuge der Evaluierung eines neuen Bibliothekssystems regte der Datenschutzbeauftragte daher an, darauf zu achten, dass dieses den Kunden eine gewisse Übersicht und Kontrolle in Bezug auf Abo- und Accountdaten gewährt. Kundinnen und Kunden, die kein Abo gelöst hätten, sollten ihren Account selbständig online löschen oder eine Löschung beim Personal der Bibliothek verlangen können. Zusätzlich wäre denkbar, dass sie ihre Zustimmung dazu geben könnten, dass die Accountdaten auch ohne aktives Abo bis auf Widerruf gespeichert blieben.

2.3 Quartier-App Neuhegi

Im Rahmen der Begleitung von Smart City Winterthur identifizierte der Datenschutzbeauftragte ein Projekt, das er mit der Projektleitung im Hinblick auf gewisse datenschutzrechtliche Fragen besprechen würde. Es handelt sich um das Projekt «Quartierleben Pilot Neuhegi», in dessen Rahmen eine Quartier-App als «Plattform für kollaborative Themen im lokalen Umfeld» geschaffen werden sollte. Bei der geplanten App handelt es sich um eine Plattform zum Austausch von Meinungen und zur Anregung, Anmeldung und Bewertung von Projekten im Rahmen der Quartierentwicklung. Im Wesentlichen handelt es sich um eine abgespeckte Form von Social-Media-Plattform, die entsprechende Fragen des Persönlichkeitsschutzes aufwirft. Im Laufe der Besprechungen einigten sich die Projektleitung und der Datenschutzbeauftragte auf einige Grundsätze, nach denen die App aufgebaut werden soll.

Im Rahmen der technischen Realisierung der App müssen zunächst die üblichen Datensicherheits- und Datenschutzstandards beachtet werden. Aus Sicht des Datenschutzrechts ist darauf zu achten, dass die Nutzerinnen bestimmen können, wie viele Informationen über sie auf der Plattform für Andere einsehbar sind. Dieselben Fragen müssten auch in Bezug auf das Back-End geregelt sein, also Aufbau, Betrieb und Wartung einer entsprechenden Datenbank.

Da die Teilnahme an der Quartierentwicklung über die App auf Bewohnerinnen und Bewohner des Quartiers beschränkt sein soll, ist es notwendig, dass Nutzer innen und Nutzer sich identifizieren und den Nachweis erbringen, im Quartier wohnhaft zu sein. Aus Sicht des Datenschutzrechts ist klar zu definieren, wie die Berechtigung

festgestellt wird und was mit den dafür notwendigen Daten im weiteren Verlauf der App-Nutzung geschieht.

Problematisch erschien dem Beauftragten, dass die geplante Mitwirkung in Richtung von Wahlen und Abstimmungen tendieren könnten, was zur Folge hätte, dass der Schutz des Stimmgeheimnisses sichergestellt werden müsste. Auch war unklar, inwiefern eine geographisch eingeschränkte Teilnahme an Abstimmungsähnlichen Prozessen ohne Rechtsgrundlage möglich wäre. Nach Auskunft der Projektleitung war indes eher eine offene Plattform mit unverbindlichen, niederschweligen Meinungsumfragen geplant. Diese werden nun in einem geschlossenen Mitgliederbereich durchgeführt, die nur für registrierte Einwohnerinnen und Einwohner des Quartiers offen steht.¹

3. Internes

3.1 Zusammenarbeit mit anderen Datenschutzbehörden

Im Berichtsjahr nahm der Datenschutzbeauftragte erneut an den Tagungen der Konferenz der Schweizerischen Datenschutzbeauftragten teil. Präsentiert und diskutiert wurden u.a. Fragen zur datenschutzrechtlichen Folgeabschätzung und zur Vorabkonsultation, zu Cloud-Computing sowie zum US-Amerikanischen CLOUD-Act. Letzterer ist für die Behörden in der Schweiz relevant, da er für Daten von US-Unternehmen eine rechtliche Wirkung ausserhalb des Staatsgebiets der USA beansprucht.

Zur Stärkung der Zusammenarbeit mit anderen Datenschutzbehörden schloss sich der Beauftragte zudem einer informellen Gruppe der Datenschutzbeauftragten im Raum Ostschweiz an. Ziel ist ein Erfahrungsaustausch über die Kantonsgrenzen hinweg, um für gemeinsame Herausforderungen regional abgestimmte Lösungen zu finden. Die Gespräche, die der Beauftragte bisher besuchte, zeigten sich als produktiv und ermöglichten es den Beteiligten, gegenseitig von ihrem Know-how zu profitieren. Sie sollen in Zukunft fortgeführt werden.

3.2 Vernehmlassungen und Mitberichte

Im Berichtsjahr eröffnete der Datenschutzbeauftragte sieben Geschäfte, die eine Einladung zu Vernehmlassung oder Mitbericht enthielten. Bedeutend waren in dieser Hinsicht insbesondere die Stellungnahmen zum elektronischen Steuerverfahren sowie zur Inkraftsetzung der «Information Security Policy». Letztere ist ein Teil der Informatikstrategie Winterthur.

¹ Die aktuellen FAQ des Projektes finden Sie unter <https://neuhegi.mopage.ch>; die publizierte Begleitstudie der ZHAW hier: <https://www.inuas.org/wp-content/uploads/2019/11/BoA-INUAS-Conference-2019.pdf>

In seiner Stellungnahme wies der Datenschutzbeauftragte insbesondere darauf hin, dass Datenschutz im Gegensatz zu Datensicherheit kein systemimmanentes Qualitätsmerkmal von Informationssystemen darstellt, sondern ein externes, durch Gesetz reguliertes Ziel. Insofern regte er an, die Belange des Datenschutzes neu in die Liste der Ziele von Massnahmen der Datensicherheit aufzunehmen.

Ferner bemängelte er einen Verweis, wonach «Vertragspartner und Leistungsbezüger der Stadt Winterthur [...] im Rahmen ihrer Funktion auf die Einhaltung von konkreten Sicherheitsvorschriften und Beachtung ethischer Grundsätze verpflichtet [werden]» sollten. Es sei unklar, welche ethischen Grundsätze gemeint seien und zudem nähmen vertraglich geregelte Grundsätze im Umgang mit Daten stets die Form rechtlicher Verpflichtungen an. Mit anderen Worten sei ein derartiger Verweis nur dann sinnvoll, soweit die grundsätzlich als «ethisch» wahrgenommene Pflichten bereits in irgendeiner Form rechtlich aufbereitet wurden – etwa in der Form von Industriestandards.

In seinem späteren Mitbericht stellte der Datenschutzbeauftragte fest, dass seine Anregungen übernommen worden waren.

4. Ausblick

Der erfreuliche Trend des Vorjahres setzt sich auch im laufenden Geschäftsjahr fort. Die Fallzahlen entwickeln sich in ähnlicher Weise und stabilisieren sich zum Zeitpunkt der Verfassung dieses Berichts auf einem nur leicht niedrigeren Niveau – immer noch sehr deutlich über jenem der Vorjahre. Im zehnten Jahr ihres Bestehens erscheint die Datenaufsicht als spezialisierte Rechtsauskunftsbehörde für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt, deren Dienstleistungen regelmässig in Anspruch genommen werden.

Eine ähnliche Entwicklung ist auch für die Anfragen von privater Seite zu verzeichnen. Diese deuten darauf hin, dass das Bewusstsein für die Bedeutung der Privatsphäre und der Selbstbestimmung sowie deren Bedrohung durch schwierig nachzuvollziehende Bearbeitungen von Personendaten vermehrt in der Bevölkerung verankert sind.

Für den Datenschutzbeauftragten bedeutet die Entwicklung weiterhin eine Notwendigkeit der fortlaufend strengeren Priorisierung. Zudem wurden die im Vorjahr angekündigten Kontrollen vorerst auf den Herbst verschoben. Es wird sich zeigen, ob diese dann durchgeführt werden können. Die betreffenden Stellen werden nach den Sommerferien informiert.

Anfragen von städtischen Behörden werden nun in mehreren Stufen behandelt, wobei in einer ersten Beurteilung die dringlichsten Probleme und Massnahmen mit den betreffenden Stellen besprochen und umgesetzt werden. In einer zeitlich ge-

staffelten Nachbearbeitung werden sodann (soweit nötig und sinnvoll) sukzessive weitere Verbesserungen angestrebt, um die festgestellten Risiken für die Persönlichkeitsrechte der Winterthurerinnen und Winterthurer nach und nach zu senken. Typischerweise bedeutet dies etwa die Kontaktaufnahme mit der Herstellerin einer Software, um über künftige Funktionen zu diskutieren, die gewisse Aspekte der gesetzeskonformen Datenbearbeitung automatisieren könnten.

In Vorbereitung ist schliesslich eine informelle Review der ersten Erfahrungen mit *home office* bei den städtischen Behörden. Aufgrund der positiven Entwicklung in den letzten Jahren und mit Blick auf das nach wie vor sehr hohe Interesse an den Belangen des Datenschutzes in der Verwaltung sowie der Bevölkerung insgesamt ist der Datenschutzbeauftragte zuversichtlich, dass diese Review mehrheitlich positiv ausfallen und punktuelle Verbesserungsvorschläge bringen wird.

Winterthur, 12. Mai 2020

Datenaufsicht der Stadt Winterthur



Philip Glass, Datenschutzbeauftragter

5. Anhang

5.1 Thematische Übersicht

Im Berichtsjahr legte der Datenschutzbeauftragte auf Anfragen von Behörden und Privatpersonen hin in den folgenden Themenbereichen neue Geschäfte an.

- Care Management
- Contentfilter Win-Accounts
- D3 Datenbanksystem
- Datenauskunftsbegehren
- Datenaustausch zwischen Behörden
- Datenbankexporte, DB-Dumps zur Fehlerermittlung
- Datenbekanntgaben an Private
- Datenmanagementkonzepte
- Datenrelevante Verträge mit Privaten
- Datenzugriffe auf NEST
- Einwohnerkontrolle, Herausgabe von Adresslisten
- E-Learning, Lernmanagementsysteme
- Elektronische Schülerkarte
- Externe Wartung von Informationssystemen
- Finanzkontrolle
- Gemeindeordnung
- Grundeigentum, Adressen
- Informatikstrategie Winterthur, Information Security Policy
- Interne Post
- Kaderschulungen
- Kommunikation an Schulen, SMS, Mitarbeiterdaten
- Kommunikationsplattformen intern, Intranet
- Kundenportal IDW
- Parkraumbewirtschaftung
- Personalamt, Personalakten, elektronisch, Übergaben, Austrittsmonitoring
- Qualitätsmanagement
- Qualitätssicherung Call-Center Stadtwerk, Rechnungswesen, Kundendienst
- Remote Access
- SAP Analytics Cloud
- Schulen, Eintritte, Übertritte, Standortgespräche, schulische Integration, Datenbekanntgaben, Journalsoftware, Windows 365
- Schulpsychologischer Dienst, Schulärztlicher Dienst
- Informationssicherheitsvorfälle
- Smart City Projekte
- Smart-Meter

- Sozialmonitoring
- Steuerverfahren
- Strategie Nutzung von Onlinere Ressourcen
- Verkehrserhebungen, Fussgängerzählungen
- Videoaufnahmen als Beweismittel
- Videoaufnahmen an Events, Marketing, Zeitungen und andere Medien
- Videoüberwachung, Speicherung, Überwachung von Ressourcen, Auswertung, öffentlicher / privater Grund
- Geoinformation, Vogelbrutstandorte
- Zeiterfassungssysteme, Zutrittskontrollen

5.2 Bearbeitungsstand der Dossiers per 31. Dezember 2019

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
2018	83	73	66*	149
2019	111	80	97	177

* 10 Geschäfte wurden sistiert und auf die Kontrollliste gesetzt.

5.3 Aufschlüsselung der Neueingänge nach Aufgaben gemäss § 34 IDG

Aufgabengebiet	Anzahl Dossiers
Beratung der städtischen Behörden	43
Beratung von Privaten	18
Überwachung der Durchführung des Datenschutzrechts, inkl. Vorabkontrollen und Beurteilungen von Datenbearbeitungen sowie Gesuchen	34
Information der Öffentlichkeit über den Datenschutz	1
Vernehmlassungen und Mitberichte	6
Angebot Aus- und Weiterbildung in Fragen des Datenschutzes	
- Auf Anfrage einer Behörde	2
Interne Aufgaben (Organisation, Buchhaltung, Jahresbericht, Weiterbildung)	7
Total	111