

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

03.11.2004

2045.

Interpellation von Roger Bartholdi und Martin Burger betreffend, Stadtpolizei, Überwachung des E-Mail-Verkehrs beim Personal

Am 12. Mai 2004 reichten die Gemeinderäte Roger Bartholdi (SVP) und Martin Burger (SVP) folgende Interpellation GR Nr. 2004/251 ein:

Bei der Stadtpolizei Zürich wurde gemäss Pressemeldungen der Email-Verkehr einzelner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ohne Vorankündigung überwacht. Überwacht wurden offenbar Angestellte bzw. Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte, welche gegenüber dem Konzept "Stapo 200x" kritisch eingestellt sind bzw. sich kritisch dazu äusserten.

Wir bitten den Stadtrat in diesem Zusammenhang um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wer hat diese Überwachung des Email-Verkehrs des Personals angeordnet?
2. Weshalb wurde dieser Entscheid gefällt?
3. Welche Personen in der Polizeiführung waren über den Überwachungsentscheid im Voraus informiert?
4. Zu welchem Zeitpunkt wurde die Polizeivorsteherin über diese Email-Überwachung in Kenntnis gesetzt?
5. Zu welchem Zeitpunkt wurde der Stadtrat über diesen Entscheid in Kenntnis gesetzt?
6. Durch welche Funktionäre wurde die Sichtung der Emails vorgenommen und an wen mussten sie rapportieren?
7. Aufgrund welcher rechtlichen Grundlage erfolgte diese Überwachung des Personals? Wie lautet der Inhalt der einschlägigen Bestimmungen?
8. Die Polizeiführung hat im Rahmen der Orientierung der Presse zugegeben, dass bei der Anordnung der Überwachung nicht rechtskonform vorgegangen wurde, indem die Überwachung nicht angekündigt worden war, wobei die Rede von einem "Formfehler" war. Ist auch die politische Führung des Polizeidepartements der Meinung, dass es sich nur um einen Formfehler gehandelt hat?
9. Wie viele Angestellte waren von diesen Überwachungen betroffen und wie lange dauerte die Überwachung? (Wir bitten um eine detaillierte Auflistung nach Zeitrahmen, Anzahl Personen und Anzahl ausgewerteter Emails.)
10. Wurden die von der Überwachung betroffenen Personen nachträglich über die Massnahme informiert? Wenn ja, zu welchem Zeitpunkt?
11. Nach welchen Kriterien wurden die Emails gesichtet bzw. wie lautete der Auftrag an die überwachenden Funktionäre? Welche Emails waren betroffen (eingegangene, gesendete, interne, externe)? Was wurde gesichtet (Kopfzeile, Text des Emails, Beilagen)?
12. Welches waren die Resultate der Überwachung? Wurde insbesondere eine Liste mit Namen von betroffenen Angestellten erstellt? Wenn ja, wie viele Personen umfasst diese und welchen Inhalt hat diese Liste? Haben die aufgeführten Personen Kenntnis des Inhalts dieser Liste? Welche weiteren Personen haben Zugriff auf diese Liste?
13. Wurden aufgrund der Überwachung Einträge in Personaldossiers gemacht? Wenn ja, haben die betroffenen Personen Kenntnis von der Veränderung bzw. Ergänzung ihres Dossiers?
14. Wurden aufgrund der Ergebnisse der Überwachung disziplinarische Massnahmen oder sonstige Massnahmen ergriffen? Wenn ja, in wie vielen Fällen und worin bestand diese?
15. Wurden gegen die für die Anordnung der Überwachung verantwortlichen Funktionäre Massnahmen ergriffen oder sind solche geplant? Wenn ja, welche?
16. Wie viele unangekündigte Überwachungsmassnahmen oder permanente Überwachungen (Email, Briefverkehr, Telefon etc.) beim städtischen Personal haben in den letzten fünf Jahren stattgefunden? Was war jeweils der Grund für die Überwachung? Wurden die Betroffenen wenigstens im nachhinein informiert?

Auf den Antrag der Vorsteherin des Polizeidepartements beantwortet der Stadtrat die Interpellation wie folgt:

Zu den Fragen 1 bis 15: In der Zeitspanne zwischen Juli 2003 und März 2004, auf die sich der Vorstoss bezieht, ereignete sich bei der Stadtpolizei Zürich, was folgt: Mit Datum vom 25. Juli 2003 verfasste ein Wachtchef der Stadtpolizei, dessen Namen aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes nicht genannt wird und der daher nachfolgend „Wachtchef X“ genannt wird, an einem Computerarbeitsplatz der Stadtpolizei ein 7-seitiges Schreiben mit Briefkopf der Stadtpolizei und versandte es in Papierform samt Anlagen auf dem Dienstweg an die Polizeivorsteherin. Er kritisierte darin hauptsächlich die per 1. April 2003 eingeführte Reorganisation der Stadtpolizei „Stapo 200X“. Das Schreiben wurde von vier weiteren Wachtchefs derselben Regionalwache mitunterzeichnet. An diesem Vorgehen war und ist so weit denn auch nichts zu beanstanden, im Gegenteil sollen und dürfen Mitarbeitende intern auch Kritik üben. Das Schreiben wurde umgehend und ausführlich durch den Chef Region West beantwortet.

Einige Zeit später befand sich besagtes Schreiben indes bereits im Besitz von mehreren Mitgliedern des Gemeinderates und es gab Hinweise darauf, dass es per Email versandt worden sein könnte. Anlässlich eines Gesprächs vom 18. August 2003 stellte der Kommandant Wachtchef X die Frage, ob er das Schreiben auch extern, das heisst ausserhalb der Stadtpolizei Zürich, gestreut habe, was dieser verneinte. Da der Verdacht sich dadurch indes nicht ausräumen liess, erteilte der Kommandant der Stadtpolizei am 21. August 2003 im Einvernehmen mit der Vorsteherin des Polizeidepartements dem Stabschef der Stadtpolizei den Auftrag, überprüfen zu lassen, ob das Schreiben vom 25. Juli 2003 per Email aus dem Stadtpolizei-Netz an Aussenstehende versandt worden sei.

Gestützt auf diesen Auftrag überprüfte der Informatikdienst der Stadtpolizei bei Wachtchef X und den übrigen vier Mitunterzeichnenden, ob sie im fraglichen Zeitpunkt zwischen Erstellen des Dokuments und der Auskunft von Wachtchef X, wonach er das Schreiben nicht extern gestreut habe, das genannte Schreiben per Email extern versandt hatten. Andere Personen als die genannten wurden diesbezüglich nicht überprüft.

Der Stadtrat wurde über den Vorfall durch die Polizeivorsteherin im Herbst 2003 und anlässlich der Stadtratssitzung vom 28. Januar 2004 über die weiteren Vorgänge informiert.

Die Überprüfung stützte sich dabei - neben Art. 77 des städtischen Personalrechts (PR), der alle Angestellten verpflichtet, rechtmässig zu handeln, ihre Aufgaben im Interesse der Stadt und ihrer Bewohnerinnen und Bewohner wahr zu nehmen - namentlich auf Art. 55 der Ausführungsbestimmungen zum städtischen Personalrecht (AB PR), dessen Absatz 5 wie folgt lautet:

Bei begründetem Verdacht auf missbräuchliche private Benützungen können die Dienstchefinnen und Dienstchefs befristete Kontrollen ankündigen und durchführen. Sie dürfen dafür geeignete Systemspezialistinnen und -spezialisten beziehen.

Es ist richtig, dass bei der Umsetzung des Auftrags des Kommandanten versehentlich nicht beachtet wurde, dass eine Auslegung dieser Vorschrift implizit eine Vorankündigung der Überwachung erfordert. Der Kommandant und die Polizeivorsteherin bedauern dies denn auch. Indes ist zu bedenken, dass der Wortlaut der wiedergegebenen Norm diesbezüglich alles andere als eindeutig formuliert ist. Auch der dannzumal zur Verfügung stehende Online-Kommentar zum städtischen Personalrecht vermochte letztlich keine Klarheit zu schaffen, fand sich darin zur genannten Bestimmung doch lediglich die Anmerkung, dass „personenbezogene Kontrollen sehr eingeschränkt und nur bei begründetem Verdacht auf Missbrauch zulässig“ seien. Ein entsprechend begründeter Verdacht bestand im konkreten Fall sehr wohl.

Lediglich ergänzend ist zu erwähnen, dass sogar in Datenschutz-Fachkreisen zu dieser überaus komplexen Thematik keine gänzlich abschliessende Klarheit über die Grenzen des jeweils Erlaubten bzw. Verbotenen herrscht. Jeder Arbeitgeber, der Mitarbeitende kontrolliert, bewegt sich letztlich stets in einem gewissen Spannungsfeld zwischen Rechtsvorschriften, die eine solche Kontrolle der ArbeitnehmerInnen verlangen, dem Schutz ihrer Privatsphäre und datenschutzrechtlichen Anforderungen. Ein klarer, rascher und vor allem eindeu-

tiger Entscheid, der auf einer sachgerechten und umfassenden Abwägung aller relevanten Kriterien beruht, ist dabei im Einzelfall aus nachvollziehbaren Gründen nicht immer ganz leicht zu fällen (vgl. Zeitschrift für Datenrecht und Informationssicherheit digma, 4. Jahrgang, Heft 3, September 2004). Um in Zukunft weitere Unklarheiten weitestgehend zu vermeiden, wurde der Kommentar zum städtischen Personalrecht aber zwischenzeitlich entsprechend verdeutlicht, wie nachfolgend im Einzelnen noch darzulegen sein wird.

Die angeordnete Überprüfung schliesslich ergab, dass das Schreiben entgegen der expliziten Aussage von Wachtchef X tatsächlich im besagten Zeitraum per Email an zwei Mitglieder des Gemeinderates versandt wurde, woraufhin gegen X – aufgrund seiner unrichtigen Aussage gegenüber dem Kommandanten - in der Folge eine Administrativuntersuchung eröffnet wurde.

Erst im November 2003 erliess die Organisation und Informatik der Stadt Zürich (OIZ) neue Richtlinien zur Überwachung des Email-Verkehrs, in denen eine rückwirkende Email-Überwachung (nach Ankündigung einer Überwachung) künftig verunmöglicht wird. Diese Richtlinien wurden dem Polizeidepartement bzw. der Stadtpolizei im Februar 2004 bekannt. Aufgrund dieser neu nunmehr verdeutlichten Rechtslage wurde die laufende Administrativuntersuchung eingestellt und Wachtchef X am 15. März 2004, die übrigen vier Betroffenen zwischen dem 16. und 23. März 2004 rückwirkend über die Überwachung informiert. Die Aktennotiz, die am 15. März 2004 über das Gespräch zwischen dem Kommandanten, dem Chef Rechtsdienst und Wachtchef X erstellt wurde, wurde ins Personaldossier von Wachtchef X abgelegt. In diesem Gespräch wurde Wachtchef X auch über die Einstellung des Administrativ-Verfahrens orientiert. Weitere Massnahmen gegen die Beteiligten wurden nicht getroffen und sind auch nicht geplant.

Wie angedeutet, wurde nach diesem Vorfall der Kommentar zum städtischen Personalrechts bezüglich Art. 55 PR wie folgt präzisiert: „Die Frage der Kontrolle der Angestellten durch die Aufzeichnung und Auswertung von elektronischen Daten gibt immer wieder zu Diskussionen Anlass. Personenbezogene Kontrollen sind nur sehr eingeschränkt zulässig. Folgende Voraussetzungen müssen erfüllt sein:

- Schriftliche Reglemente, welche die Nutzung von Internet und Email umschreiben.
- Schriftliche Richtlinien zur Überwachung, in der auf die Möglichkeit personenbezogener Kontrollen aufmerksam gemacht wird.
- Ein Missbrauch wurde festgestellt, oder es besteht ein begründeter Missbrauchsverdacht (ein Missbrauch liegt vor, wenn ein/e Mitarbeiter/in die Bestimmungen der Nutzungsregelungen missachtet).

Liegen diese Voraussetzungen vor und soll schliesslich eine personenbezogene Kontrolle vorgenommen werden, sind die betroffenen Personen zu informieren – erst im Wiederholungsfall ist eine Kontrolle und personenbezogene Auswertung angezeigt“.

Dank der genannten Verdeutlichung zur Anwendung der Bestimmungen im Personalrecht und den genannten Erlasse der OIZ besteht nunmehr eine klare und eindeutige Regelung über die Aufzeichnung und Auswertung elektronischer Daten in der städtischen Verwaltung.

Zu Frage 16: Wie eine Umfrage bei sämtlichen Departementen der Zürcher Stadtverwaltung ergeben hat, kam es in verschiedenen Dienstabteilungen insgesamt in drei Fällen zu Überwachungsmassnahmen: In einem Fall wurde Einsicht in einen detaillierten Telefonauszug genommen, nachdem eine über Gebühr hohe Telefonrechnung eingegangen war. Der betroffene Mitarbeitende bezahlte daraufhin die darin enthaltenen privaten Gespräche. In einem anderen Fall kam es zu einer Email-Überwachung aufgrund von Verletzungen der Dienstpflicht und Fälschen von Arbeitsrapporten. In einem dritten Fall schliesslich zu einer Email-Überwachung eines Mitarbeitenden, der am Arbeitsplatz pornographisches Material aus dem Internet herunter geladen und ausgedruckt hatte. In sämtlichen Fällen wurden die betroffenen Mitarbeitenden im Nachgang informiert.

Mitteilung an die Vorsteherin des Polizeidepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrats, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, die Stadtpolizei und den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug
der Stadtschreiber