

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 17. September 2003

### **1373. Verordnung über die Nutzung von Internet und E-Mail**

#### 1. Ausgangslage

Das Internet ist heute als Werkzeug für die Beschaffung von Informationen aus der kantonalen Verwaltung nicht mehr wegzudenken. Ebenso ist das Electronic Mail (E-Mail) ein notwendiges Kommunikationsmittel. Die Verwendung von Internet und E-Mail birgt jedoch technische und datenschutzrechtliche Risiken in sich. Zudem führen unerlaubtes Surfen und E-Mails während der Arbeitszeit zu finanziellen Verlusten. Das Abrufen illegaler Internetseiten oder die Verbreitung von E-Mails mit illegalem Inhalt durch die Angestellten können für die kantonale Verwaltung zudem rufschädigende Wirkungen haben. Den Angestellten drohen personal- oder strafrechtliche Konsequenzen.

Die vorliegende Verordnung legt die Rahmenbedingungen für die Verwendung von Internet und E-Mail fest und soll Transparenz schaffen. Die Mitarbeitenden sollen wissen, wie sie Internet und E-Mail nutzen dürfen und mit welchen Konsequenzen sie im Falle eines Missbrauches zu rechnen haben.

#### 2. Zu den einzelnen Bestimmungen

##### § 1

Die Verordnung regelt die Nutzung von Internet und E-Mail. Nicht in den Regelungsbereich fällt die Nutzung des Intranets. Die Gefahr eines Missbrauches ist bei Letzterem auf Grund des begrenzten und kontrollierten Inhalts geringer als bei einer Nutzung des Internets. Das Bereitstellen von Inhalten unterliegt denselben personalrechtlichen Regelungen, wie sie bei der Veröffentlichung von Schreiben gilt. Die Verantwortung tragen die Linienvorgesetzten. Die vorliegende Verordnung regelt sodann nur den Internet- und E-Mail-Gebrauch mit kantonalen Informatikmitteln. Es soll der korrekte Einsatz der vom Kanton zur Verfügung gestellten Arbeitsinstrumente sichergestellt werden. Kantonale Informatikmittel werden auch beansprucht, wenn mit Geräten im privaten Eigentum das kantonale Netzwerk bzw. die kantonale IT-Infrastruktur benutzt wird.

##### § 2

In dieser Bestimmung wird klargestellt, dass die Verordnung das Aufrufen und die Verbreitung von Inhalten sanktioniert, die nicht in Übereinstimmung mit dem Auftrag des Kantons gebracht werden können. Die verpönten Handlungsweisen stellen nicht notwendigerweise auch

einen Verstoss gegen die Strafgesetzgebung dar, der Missbrauch im Sinne der vorliegenden Verordnung ist weiter gefasst. Pornografische, sexistische und rassistische Inhalte sind auch dann nicht erlaubt, wenn im konkreten Einzelfall keine Strafbarkeit gegeben ist.

### § 3

Die allgemeinen Nutzungseinschränkungen sind zum Teil technisch bedingt und sollen im Übrigen eine unnötige und kostspielige Belastung der kantonalen IT-Infrastruktur verhindern und deren Funktionsfähigkeit für die korrekte dienstliche Nutzung sicherstellen. Allgemein unzulässig ist das Versenden von Kettenbriefen. Kettenbriefe enthalten oftmals eine nötigende oder drohende Komponente, weshalb sie schon aus rechtlicher Sicht fragwürdig sein können. Die kantonalen E-Mail-Dienste sollen nicht für den Versand von Kettenbriefen, die von anderen Personen als störend empfunden werden, missbraucht werden. Der Versand von Kettenbriefen kann zudem zu einer Überlastung des E-Mail-Verkehrs und damit zu technischen Problemen führen.

Untersagt ist auch die automatische Umleitung geschäftlicher E-Mails an externe E-Mail-Adressen. Beim internen Versand von E-Mails kann die Absenderin oder der Absender davon ausgehen, dass auch vertrauliche Informationen das kantonale Netz nicht verlassen und von der Empfängerin oder vom Empfänger vertraulich behandelt werden. Hat aber die Empfängerin oder der Empfänger eine automatische Umleitung aktiviert, so können ohne Wissen der Absenderin oder des Absenders vertrauliche Informationen ins Internet gelangen. Werden hingegen empfangene E-Mail-Nachrichten von der Empfängerin oder vom Empfänger manuell weitergeleitet, so kann dieser darüber entscheiden, welche Informationen versendet werden sollen. Rechtliche Probleme, welche im Hinblick auf den Versand von unverschlüsselten E-Mails oder von vertraulichen Informationen entstehen können, fallen unter den Regelungsbereich des Datenschutzgesetzes bzw. der Informatiksicherheitsverordnung. Die manuelle Umleitung bleibt daher nach der vorliegenden Verordnung erlaubt.

Die automatische Umleitung kann zudem zu technischen Problemen im kantonalen E-Mail-Verkehr führen. Diese entstehen durch die Grössenbeschränkungen der Postfächer von externen Mail Providern (z. B. Bluewin, GMX usw.). Wird ein an eine kantonale Adresse gesendetes E-Mail an ein überfülltes externes Postfach weitergeleitet, so wird eine Überlastungsanzeige zurück an die kantonale Adresse geschickt. Von dort aus erfolgt wiederum die Weiterleitung dieser Meldung an die externe Adresse. Durch die ständige Wiederholung dieses Vorganges werden sowohl der Mailserver als auch die Netzwerke stark beansprucht.

Das Herunterladen und die Installation von Spielen sowie Audio- und Videodateien aus dem Internet kann zu einer Überlastung der Speicherkapazität und zu negativen Wechselwirkungen mit andern Komponenten des Informatiksystems führen. Zudem haben Audio- und Videodateien meistens keinen geschäftlichen Bezug, weshalb diese Nutzungsart grundsätzlich untersagt ist. Die Direktion oder eine von ihr bezeichnete Stelle kann das Herunterladen oder die Installation von solchen Dateien gestatten. Gestützt auf §3 Abs. 3 erhält die Zentralstelle jedoch die Kompetenz, das Herunterladen der vorgenannten Daten auch vollständig zu unterbinden, wenn im Zusammenhang mit ausserordentlichen Ereignissen – z. B. der Fussball-WM – eine Überlastung des Netzwerkes zu befürchten ist.

Das Herunterladen von Programmen bereitet in der Regel keine Netzwerkprobleme. Die Frage nach einer sicheren Installation von Programmen ist nicht in Zusammenhang mit dem Download von Dateien, sondern über die interne Konfiguration der EDV-Systeme zu lösen.

#### §4

Die Verordnung geht davon aus, dass die Nutzung von Internet und E-Mail mit kantonalen Informatikmitteln für private Zwecke nicht generell verboten sein soll. Ein Recht auf private Nutzung dieser Mittel besteht andererseits aber auch nicht. Die Verordnung schränkt in erster Linie die private Nutzung von Internet und E-Mail während der Arbeitszeit ein. Damit aber möglichst keine Arbeitszeit für nicht dienstliche Zwecke verbraucht wird, ist die private Nutzung – analog der privaten Nutzung des Telefons – auf ein Minimum zu beschränken und kurz zu halten. Angesichts der flexiblen Arbeitszeiten, der weiten Verbreitung privater Informatikmittel und des leichten Zugangs zu öffentlichen Internet- und E-Mail-Einrichtungen sind die Mitarbeitenden dazu anzuhalten, die entsprechenden Bedürfnisse ausserhalb der Arbeitszeit und möglichst ausserhalb der kantonalen Infrastruktur abzudecken. Der Grundsatz, dass die private Internet- und E-Mail-Nutzung auf ein Minimum zu beschränken ist, gilt während der Arbeitszeit. Den vorgesetzten Stellen bzw. den Direktionen und der Staatskanzlei steht es frei, ihren Mitarbeitenden die private Nutzung ausserhalb der Arbeitszeit zu gewähren. Übergreifende Einschränkungen müssten nur erlassen werden, wenn sich eine zu starke Belastung der Netzwerke ergäbe.

Gewisse Nutzungsarten, die für dienstliche Zwecke notwendig sein können und deshalb zulässig sind, werden für die private Nutzung ganz untersagt. Im Internet abgelegte E-Mail-Adressen können für die Erstellung so genannter Mailinglisten missbraucht werden. Die deponierten E-Mail-Adressen werden teilweise gesammelt und für den Versand

von Werbung oder sonstiger Informationen weiterverwendet, wodurch eine Überbelastung des EDV-Betriebes entstehen kann. Dasselbe gilt bei einem Versand von Dateien an einen grossen Empfängerkreis oder von grossen Datenmengen. Die Verordnung definiert den Begriff «grosser Empfängerkreis» nicht. Von einem «grossen» Empfängerkreis ist in der Regel auszugehen, wenn mehr als 30 Adressen verwendet werden. Unzulässig ist ferner wegen des Zeitverbrauchs und der möglichen rufschädigenden Wirkung die private Teilnahme an Chat-rooms. Die Teilnahme an Foren oder Chat-rooms aus dienstlichen Gründen ist demgegenüber erlaubt.

#### §5

Die Verordnung beschränkt sich auf ein Grundgerüst von Vorschriften, die als minimale Rahmenbedingungen gelten. Es steht deshalb den Direktionen frei, zusätzliche Vorschriften für ihren Bereich zu erlassen. Insbesondere kann die dienstliche Nutzung von den Direktionen entsprechend den jeweiligen Bedürfnissen festgelegt werden. Da kein Rechtsanspruch auf die Nutzung von Internet- und E-Mail besteht, können die Direktionen die private Nutzung bei Bedarf über die Regelung in dieser Verordnung hinaus weiter einschränken. Eine Einschränkung darf jedoch nicht willkürlich erfolgen, sondern muss durch sachliche Gründe gerechtfertigt sein. Sachliche Gründe können z. B. bei spezifischen Problemen eines kantonalen Betriebes mit dem EDV-System vorliegen. Bestehen jedoch im Einzelfall bzw. im Notfall berechnete private Interessen der oder des Mitarbeitenden, so ist die Nutzung von Internet und E-Mail analog zur juristischen Lehrmeinung in Bezug auf die private Benutzung des Telefons zu gewähren.

#### §6

Die Mitarbeitenden müssen eine Erklärung unterzeichnen, worin sie bestätigen, die straf-, zivil- und personalrechtlichen Konsequenzen bestimmter Handlungen zur Kenntnis genommen zu haben. Grundsätzlich ergeben sich die entsprechenden Verhaltensvorschriften für die Mitarbeitenden unabhängig von einer solchen Erklärung. Angesichts der nicht zu unterschätzenden Gefahren von Internet und E-Mail und weil wegen der Anonymität des Internets die Hemmschwelle für unerlaubte Handlungen teilweise tief ist, rechtfertigt es sich, mit einer besonderen Erklärung den Verhaltensregeln ein besonderes Gewicht zuzumessen. In der Erklärung soll insbesondere auf die Nutzungseinschränkungen im Sinne von §2 der Verordnung hingewiesen werden sowie auf die Problematik der Verletzung von Urheberrechten.

§7

Als Betreiberstelle (Provider) kann eine interne oder eine externe Stelle eingesetzt werden. Bei internen Stellen ist durch entsprechende Weisungen, bei externen Stellen durch Vertrag sicherzustellen, dass die technischen und juristischen Voraussetzungen für einen rechtskonformen Betrieb, die korrekte Nutzung und nötigenfalls die Überwachung vorhanden sind.

§8

Ist die Betreiberstelle für mehr als eine Direktion zuständig, erscheint es aus organisatorischen Gründen als zweckmässig, eine Amtsstelle als Zentralstelle zu bezeichnen. Der Zentralstelle kommt aber nicht nur eine Koordinationsfunktion zu, sie entscheidet auch über die Sperrung von Internetseiten und prüft, ob die Voraussetzungen einer personenbezogenen Auswertung von Internet- oder E-Mail-Daten vorliegen. Zu diesen Voraussetzungen gehört neben dem Vorliegen eines Missbrauchs bzw. eines konkreten Verdachts auf Missbrauch (siehe zu dieser Unterscheidung unten, §§ 11 bis 13) und der erfolgten Abmahnung auch ein entsprechender Antrag einer Direktion (§§ 11 f.). Durch die Sperrung von Internetseiten können personalrechtliche Weiterungen verhindert werden. Im Übrigen stellt sie eine nützliche Alternative zur personenbezogenen Auswertung von Internet-Daten dar und dient der Durchsetzung des Grundsatzes, wonach personenbezogene Auswertungen nur vorgenommen werden dürfen, soweit sie erforderlich, geeignet und verhältnismässig sind. Personenbezogene Auswertungen können damit auf das Notwendigste beschränkt werden.

Erbringt eine Betreiberstelle ihre Dienstleistungen ausschliesslich für eine Direktion, so entfällt die organisatorische Notwendigkeit einer Zentralstelle, und die Direktion kann deren Aufgaben selbst wahrnehmen.

§9

Die Anordnung von anonymen Auswertungen der Internet-Zugriffe ist nicht zwingend, vielmehr steht deren Anordnung im Ermessen der Direktion. Die Direktion entscheidet über eine direktions- oder amtsbezogene Auswertung und kann dabei den technischen Möglichkeiten der Betreiberstelle sowie dem erforderlichen finanziellen Aufwand Rechnung tragen.

Die Anordnung einer anonymen Auswertung ist aus datenschutzrechtlichen Gründen unproblematisch. Die Anonymität der Mitarbeitenden ist sowohl bei einer direktions- als auch bei einer amtsbezogenen Auswertung genügend gewahrt.

#### § 10

Die Verordnung sieht die Möglichkeit einer personenbezogenen Auswertung der Internet-Zugriffe im Falle eines Missbrauches des Internets und des E-Mails vor. Ein Missbrauch liegt vor bei Aufrufen unerlaubter Internetseiten bzw. beim Versenden unerlaubter E-Mails (§ 2), bei einem Verstoß gegen die technischen Nutzungseinschränkungen (§ 3), bei einer unzulässigen privaten Nutzung (§ 4) sowie bei einem Verstoß gegen ergänzende Bestimmungen der Direktionen (§ 5).

#### §§ 11 bis 13

Der vorliegende Verordnungsentwurf sieht unterschiedliche Voraussetzungen für die Anordnung der personenbezogenen Auswertung der Internet-Zugriffe und des E-Mail-Verkehrs vor. Gemäss § 11 muss ein Missbrauch der Internet-Dienste festgestellt worden sein, bevor eine personenbezogene Überwachung angeordnet werden kann, während bei den E-Mail-Diensten ein konkreter Verdacht auf Missbrauch ausreicht. Bei Ersteren kann anhand eines anonymen Berichtes, der Aufschluss über die angewählten Internet-Adressen und soweit möglich über Zeitpunkt und Anzahl der Zugriffe und übertragene Datenmengen gibt (vgl. § 9), der dienstliche Bezug der aufgerufenen Seiten weitgehend bestimmt werden. Liegt ein Missbrauch vor, können die Mitarbeitenden allgemein verwarnt und die personenbezogene Auswertung angedroht werden. Bei den E-Mail-Diensten lässt sich demgegenüber anhand eines anonymisierten Berichtes kein Missbrauch feststellen, da nicht ohne weiteres von den protokollierten Adressen auf einen nicht dienstlichen Inhalt geschlossen werden kann und eine Inhaltskontrolle der E-Mails in jedem Fall unzulässig ist. Die personenbezogene Auswertung kann deshalb bei Vorliegen eines konkreten Verdachts auf Missbrauch und nach entsprechender Abmahnung der oder des Mitarbeitenden erfolgen. Der konkrete Verdacht auf Missbrauch ergibt sich nicht aus einem anonymisierten Bericht, sondern auf Grund äusserer Umstände. Um schliesslich einen Missbrauch der E-Mail-Dienste feststellen zu können, wird der personenbezogene Bericht üblicherweise zusammen mit dem Mitarbeitenden zu besprechen sein. Auch im Rahmen des allgemein geltenden Anspruches auf rechtliches Gehör ist den Mitarbeitenden im Hinblick auf die erstellten Berichte Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Gemäss § 12 kann die Direktion bei der Zentralstelle personenbezogene Berichte und die Auswertung der Internet-Zugriffe oder des E-Mail-Verkehrs beantragen.

Das verhältnismässig aufwendige Verfahren für eine personenbezogene Auswertung trägt den Vorschriften der Datenschutzgesetzgebung Rechnung. Besteht ein Verdacht auf strafbare Handlungen, so ist deren

Verfolgung Sache der Strafverfolgungsbehörde, und es gelten die entsprechenden Bestimmungen der Strafprozessgesetzgebung. Ebenfalls nur beschränkt kommt das Vorgehen gemäss den §§11 bis 13 zum Tragen, wenn Arbeitnehmende via Internet oder E-Mail gemobbt oder sexuell belästigt werden oder wenn durch unerlaubte Nutzung ein Schaden entstanden ist oder droht. In solchen Fällen können sofort die notwendigen und verhältnismässigen Massnahmen angeordnet werden, um weiteren Schaden abzuwenden oder um fehlbare Personen zu ermitteln. Die entsprechenden netzbasierten Daten dürfen in solchen Fällen sofort personenbezogen ausgewertet und an die zuständigen Stellen weitergeleitet werden. Die Mitarbeitenden müssen darüber jedoch in Kenntnis gesetzt werden. Es wird zweckmässig sein, einen entsprechenden Hinweis in die auszuarbeitende Erklärung gemäss § 6 aufzunehmen.

#### § 14

Die Verfahrensvorschriften für das Vorgehen nach Feststellung einer missbräuchlichen Nutzung von Internet und E-Mail müssen nicht durch diese Verordnung geregelt werden. Sie ergeben sich durch die entsprechenden Bestimmungen des Personalrechts und des Verwaltungsverfahrensrechts. Der Begriff der Administrativuntersuchung ist in einem weiten Sinne zu verstehen. Es handelt sich um ein personenbezogenes Verfahren zur Klärung der Frage, ob und wenn ja in welchem Umfang ein Fehlverhalten vorliegt und welche Konsequenzen daraus gezogen werden müssen. Mitarbeitende, gegenüber denen eine personenbezogene Auswertung der Internetnutzung und des E-Mail-Verkehrs angeordnet worden ist, haben Anspruch auf eine ausreichende Information über das Ergebnis der Abklärungen. Eine Informationspflicht wird ausdrücklich für den Fall vorgesehen, dass auf Grund eines Verdachts auf missbräuchliche Nutzung ein Administrativverfahren durchgeführt werden soll. Solange nicht wegen strafbarer Handlungen ermittelt werden muss, besteht kaum eine Kollusionsgefahr, sodass im Interesse eines transparenten Verfahrens die Informationspflicht ohne Vorbehalte statuiert werden kann. Bei strafrechtlichen Abklärungen richtet sich die Information der Betroffenen nach dem Strafprozessrecht.

#### § 15

Die Pflicht zur Vernichtung der Protokolle nach der Prüfung bzw. nach dem Abschluss von weiteren Verfahren ergibt sich grundsätzlich aus der Datenschutzgesetzgebung und dem Personalrecht. Zeigen die personenbezogenen Abklärungen, dass kein Fehlverhalten der betreffenden Person vorliegt, sind die Unterlagen, die Auskünfte über die Internetzugriffe oder den E-Mail-Verkehr geben, zu vernichten. Mit der Frist von 30 Tagen ab Zeitpunkt des Entscheids, keine Weiterungen

folgen zu lassen, wird die notwendige Klarheit über die Aufbewahrungsdauer geschaffen. Wird ein Fehlverhalten festgestellt oder vermutet und dementsprechend ein Administrativverfahren durchgeführt, richten sich die Aufbewahrungspflichten nach den entsprechenden verfahrens- und personalrechtlichen Bestimmungen. Selbstverständlich bleiben immer allfällige strafprozessuale Vorschriften vorbehalten.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Es wird eine Verordnung über die Nutzung von Internet und E-Mail erlassen (siehe in der Gesetzessammlung).

II. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrats und die Staatskanzlei, das Kassationsgericht, das Obergericht, das Sozialversicherungsgericht, das Verwaltungsgericht, die Universität, die Zürcher Fachhochschulen, die kantonale Gebäudeversicherung, den Kirchenrat, die Römisch-katholische Zentralkommission, den kantonalen Ombudsmann, die Parlamentsdienste des Kantonsrates sowie die Finanzkontrolle.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**