



**An den Grossen Rat**

17.1961.02

Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission  
Basel, 15. August 2018

Kommissionsbeschluss vom 15. August 2018

## **Bericht der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission**

**zum Ratschlag betreffend Teilrevision des Gesetzes über die Industriellen Werke Basel (IWB-Gesetz) vom 11. Februar 2009 - Einführung datenschutzrechtlicher Grundlagen**

und

**Mitbericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission (JSSK)**

## 1. Ausgangslage

Mit der Einführung datenschutzrechtlicher Grundlagen im Gesetz über die Industriellen Werke Basel (IWB-Gesetz) vom 11. Februar 2009 möchte der Regierungsrat den IWB ermöglichen, mittels intelligenter Messgeräte (sogenannter „Smart Meter“) Verbrauchsdaten zu erheben und zu bearbeiten. Er begründet die Notwendigkeit der neuen Regelung mit der Weiterentwicklung des Energieversorgungssystems in Zusammenhang mit der Energiestrategie 2050 des Bundes. Die neue Energiewelt basiert wesentlich auf der Erhebung und Verarbeitung von Erzeugungs- und Verbrauchsdaten. Damit soll ein Beitrag zu den Zielen der Energiestrategie 2050 – Senkung des Energieverbrauchs, Erhöhung der Energieeffizienz und Förderung der erneuerbaren Energien – geleistet werden.

Die in den letzten Jahren feststellbare Tendenz zu vermehrter dezentraler Energieerzeugung (z.B. über Photovoltaik- oder Biomasseanlagen) dürfte sich fortsetzen. Die Netzbetreiber müssen die dezentralen Anlagen ins Strom- und Gasnetz integrieren und die Netzstabilität sicherstellen. Auch integrierte Versorgungslösungen, bei denen die Sparten Strom, Fernwärme und Gas miteinander verknüpft werden, werden an Bedeutung gewinnen. Neue Energiedienstleistungen für Energieeinsparungen und -optimierungen im Gebäudebereich oder für Eigenverbrauchsgemeinschaften werden sich verstärkt an den Bedürfnissen der Kundschaft orientieren. Voraussetzung dafür ist der Austausch von Daten zwischen Versorgern und Energiebezüglern. Das in Zusammenhang mit der Energiestrategie 2050 geänderte Eidgenössische Stromversorgungsgesetz ermächtigt den Bundesrat, Vorgaben zur Einführung intelligenter Messsysteme im Bereich der Elektrizität zu machen. Bis 2027 sollen alle heutigen mechanischen Stromzähler durch Smart Meter ersetzt werden.

Die IWB wollen sich zu einer smarten, integrierten Energiedienstleisterin entwickeln (Strategie „smart IWB 2020“). Mit der Nutzung neuer Möglichkeiten im Datenmanagement können sie ihre Konkurrenzfähigkeit in der zentralen Versorgung mit Energie sicherstellen und neue Kompetenzen aufbauen, die den Anforderungen einer dezentralen Versorgungswelt entsprechen. Zentrale und dezentrale Versorgung sollen in integrierten Geschäftsmodellen zusammengeführt werden. Eine kundenorientierte Steuerung, Planung und Bewirtschaftung der Angebote bedingt gemäss Regierungsrat einen spartenübergreifender Einsatz von intelligenten Messeinrichtungen. Das „Smart Metering“ soll den IWB deshalb auch für Fernwärme, Gas und Wasser ermöglicht werden. Dazu braucht es im Gegensatz zum Strom eine kantonale gesetzliche Grundlage.

## 2. Kommissionsberatung

Der Grosse Rat hat den *Ratschlag betreffend Teilrevision des Gesetzes über die Industriellen Werke Basel (IWB-Gesetz) vom 11. Februar 2009 - Einführung datenschutzrechtlicher Grundlagen* am 10. Januar 2018 der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission (UVEK) sowie zum Mitbericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission (JSSK) überwiesen.

Die UVEK hat sich mit der Thematik bereits an ihrer Sitzung vom 22. November 2017 im Rahmen der Behandlung des *Ratschlags 17.0752.01 betreffend Teilrevision des Gesetzes über die Industriellen Werke Basel (IWB-Gesetz) vom 11. Februar 2009 - Neuregelung der Bestimmungen zur IWB-Konzessionsgebühr und Einführung datenschutzrechtlicher Grundlagen* befasst. Sie beantragte dem Grossen Rat damals, vorerst nur die Bestimmungen zur IWB-Konzessionsgebühr zu beschliessen. In der Folge legte der Regierungsrat dem Grossen Rat zur Einführung der datenschutzrechtlichen Grundlagen einen neuen Ratschlag vor. Mit diesem setzte sich die UVEK an ihren beiden Sitzungen vom 10. Januar und 28. Februar 2018 auseinander. Eine Delegation der UVEK nahm zudem an der Sitzung der JSSK vom 7. Februar 2018 teil.

Die UVEK stellt fest, dass die von ihr diskutierten Fragen zum Datenschutz und zur Datenbearbeitung auch von der JSSK thematisiert worden sind. An der Sitzung vom 28. Februar 2018 haben ihr die Anträge der JSSK bereits vorgelegen, deren Mitbericht hat sie vor der Verabschiedung ihres eigenen Berichts erhalten. Die UVEK schliesst sich den im Mitbericht der JSSK ausge-

fürten und begründeten Anträgen vollumfänglich und einstimmig an. Sie verzichtet deshalb – abgesehen von der Synopse in Kapitel 3 – auf eine Darstellung der Abänderungsanträge und verweist stattdessen auf den Mitbericht der JSSK. Dort wird auf die Rolle des Datenschutzbeauftragten, die Regelungsstufe, die Abgrenzung zwischen öffentlichem und privatrechtlichem Auftrag der IWB, die Einwilligung in die Datenbearbeitung durch die betroffenen Personen, die Aufbewahrungsfristen sowie die Datensicherheit eingegangen. Die UVEK schildert in ihrem Bericht ihre darüber hinaus geführten Diskussionen.

Zu ihren Sitzungen eingeladen hat die UVEK Vertreter des für das Geschäft zuständigen Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt, den Datenschutzbeauftragten und von den IWB das für den Geschäftsbereiche Netze zuständige Mitglied der Geschäftsleitung sowie den Leiter Recht & Corporate Functions.

## **2.1 Datenerhebung durch „Smart Meter“**

Mit dem neuen § 35a im IWB-Gesetz sollen die IWB mit Hilfe intelligenter, fernauslesbarer Messeinrichtungen (Smart Meter) ohne spezielle Einwilligung der betroffenen Person Personendaten bearbeiten können, soweit dies erforderlich ist für die Lieferung von Energie und Wasser, die Messung des Energie- und Wasserverbrauchs, die Energieproduktion und die Einspeisemenge, die Abrechnung des Energie- und Wasserverbrauchs und die Vergütung von Einspeisemengen, die Ermittlung des Netzzustandes und die Sicherstellung sicherer, effizienter und leistungsstarker Netze, das Auffinden und Unterbinden von Leistungserschleichungen sowie die Entwicklung und Bereitstellung von Energiedienstleistungen.

Bereits seit einigen Jahren installieren die IWB fernauslesbare Stromzähler – bis heute rund 60'000. Die Verbrauchsdaten werden als 15-Minuten-Lastverläufe (ergibt täglich 96 Werte) einmal pro Tag automatisch an die IWB weitergeleitet. Eine Selbstablesung des Verbrauchs ist nicht mehr notwendig. Für die automatische Datenweiterleitung existiert seit Januar 2018 eine rechtliche Grundlage auf Bundesebene. Das Energiegesetz des Bundes verlangt darüber hinaus, dass bis 2027 zur Auslesung des Stromverbrauchs nur noch „Smart Meter“ eingesetzt werden. Die Stromlieferanten werden verpflichtet, die Daten jener Bezüger, die sich in ihrem Versorgungsgebiet befinden, den Strom aber bei einem anderen Anbieter einkaufen, an diesen weiterzuleiten.

Die neue Bestimmung im IWB-Gesetz will den IWB die Fernauslesung auch bei Wasser, Fernwärme und Gas ermöglichen. Die erhobenen Daten sollen zudem für bestimmte Zwecke bearbeitet und ausgewertet werden dürfen. Die IWB begründen die Notwendigkeit dafür mit den Veränderungen in der Energiewelt (siehe auch Kapitel 1): Fossile Energieträger werden durch andere abgelöst, die Netzkonvergenz zwischen Strom und Wärme nimmt zu, der Anteil der dezentral produzierten Energie steigt. Um die Netzstabilität auch unter den geänderten Voraussetzungen sicherzustellen, braucht es eine flexiblere Steuerung der Netze. Netzstabilität bedingt in Zukunft mehr Wissen über die Netzsituation, also die Leistungen und Verbräuche. Um die Netze richtig zu dimensionieren, zu warten und allenfalls zu erweitern, braucht es eine ausreichende Datenbasis.

Das Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 9. Juni 2010 (IDG) fordert zum Sammeln und Aufbereiten von Daten durch die IWB eine spezialgesetzliche Grundlage. Der neue § 35a im IWB-Gesetz soll nicht nur die notwendige Legitimation schaffen, sondern auch eine klare Zweckbindung für die Nutzung der erhobenen Daten definieren.

## **2.2 Datenerhebung als „Preis für die Energiewende“**

Beim „Smart Metering“ handelt es sich letztlich um einen „Preis für die Energiewende“. Die Stromproduktion wird stochastischer – zum Beispiel abhängiger von der Sonnenscheindauer. Immer mehr Energiekonsumenten sind auch gleichzeitig Energieproduzenten. Für die IWB wäre eine Welt, in der sie nur Energie produzieren und liefern, wesentlich einfacher. Das System wird mit den vielen dezentralen Produzenten komplexer. Aufgrund des schwankenden Angebots und weil die IWB auch dann Strom liefern müssen, wenn die dezentralen Produzenten keinen oder nur wenig herstellen, benötigen sie mehr Kenntnis über die Verbrauchsmuster. Die in diesem Zu-

sammenhang entstehenden Kosten dürfen sie gemäss Bundesgesetzgebung auf die Netzkosten überwälzen.

Schon heute verfügen die IWB über relativ viel Information über ihre Kundinnen und Kunden. Nur schon deshalb macht eine Bestimmung über die Bearbeitung von Personendaten im Gesetz Sinn. Gemäss den IWB nimmt der kundenseitige Wunsch nach einer Verbrauchssteuerung zu. Dies bedingt nicht nur die Erhebung, sondern auch die Auswertung von Daten auf individueller Ebene. Bei der Steuerung von Geräten handelt es sich nicht um eine Monopol-, sondern um eine Marktleistung. Die IWB unterstützen, dass dafür eine gesetzliche Grundlage geschaffen wird. Ge-regelt wird die Datenbearbeitung ausserhalb des öffentlichen Auftrags der IWB in § 35a Abs. 3.

### **2.3 Umgang mit den erhobenen Daten**

Aus Energieverbrauchsdaten können theoretisch Rückschlüsse auf das Verhalten einzelner Kundinnen und Kunden, die Grösse eines Haushalts oder Ferienabwesenheiten gezogen werden. Die grösste „Gefahr“ dürfte aber in der Verknüpfung von Energieverbrauchsdaten mit anderen Daten liegen. Dem Regierungsrat ist ein korrekter Umgang mit den von den IWB erhobenen Daten wichtig. Er hat deshalb bei der Erarbeitung seiner Gesetzesvorlage den Datenschutzbeauftragten angehört.

Die Erhebung von Verbrauchsdaten beinahe in Echtzeit (15-Minuten-Lastverlauf) könnte ein weiterer Schritt in Richtung des „gläsernen Bürgers“ sein. Auch die UVEK erachtet es deshalb als wichtig, dass die IWB ihr Vorgehen mit dem Datenschutzbeauftragten absprechen. Gleichzeitig muss auf Gesetzesstufe sichergestellt werden, dass Profil- und Kundendaten separat behandelt und keine missbräuchlichen Rückschlüsse auf einzelne Haushalte oder Personen gezogen werden können. Vor diesem Hintergrund hat die UVEK diskutiert, auf welcher Aggregationsstufe die IWB die erhobenen Daten speichern (sollen). Sie stellt fest, dass eine sofortige Anonymisierung oder Pseudonymisierung nicht möglich ist. Die IWB brauchen die Originaldaten zur Rechnungsstellung. Lediglich in pseudonymisierter Form benötigen sie aber Lastgangdaten pro Strassenzug oder Quartier. Dies reicht um festzustellen, ob es einer zusätzlichen Einspeisung bedarf oder nicht.

Aggregiert über beispielsweise 25 Haushalten lassen sich aus den Daten keine Rückschlüsse auf einzelne Haushalte mehr ziehen. Besteht im Netz ein Problem, muss der einzelne Abgang aber herausgelesen werden können. Deshalb können die Daten nur pseudonymisiert und nicht anonymisiert werden. Der Schlüssel zur Auflösung der Pseudonymisierung darf dabei nicht in falsche Hände geraten. Der Datenschutzbeauftragte hat gegenüber der UVEK festgehalten, dieser Punkt sei Gegenstand seines noch ausstehenden Audits. Die Verfügbarkeit des Schlüssels bestimmt die Qualität der Pseudonymisierung wesentlich. Für den sorgfältigen Umgang mit den Daten sind die IWB verantwortlich. Damit möglichst wenige Personen Einblick in offene Daten haben, werden die Daten deshalb sofort nach Eingang von einem Datenkonverter pseudonymisiert.

### **2.4 Datenverschlüsselung und -übermittlung**

Neben der Pseudonymisierung der gespeicherten Daten ist auch die Datenübertragung ein kritischer Punkt. Der von den IWB eingesetzte intelligente Stromzähler verfügt über eine RC4-Verschlüsselung. Solche Verschlüsselungen sind schon mehrfach gehackt worden. Das Gerät wird zudem über einen in den USA stationierten Controller gesteuert. Man muss davon ausgehen, dass dieser Controller fremdüberwacht werden könnte. Die IWB verweisen betreffend Abhörsicherheit auf die in der eidgenössischen Stromversorgungs-Verordnung definierten Anforderungen an Geräte und Datensicherheit. Die eingesetzten Geräte entsprechen allen Bestimmungen. Übermittelt werden die Verbrauchswerte mit einer 128 Bit-Verschlüsselung nach der international definierten Verschlüsselungstechnologie AES (Advanced Encryption Standard).

Dass die Verschlüsselung der Daten absolut sicher ist, können die IWB nicht garantieren. Mit krimineller Energie lässt sich jeder Datenfluss „hacken“. Mit einem Hacken der Übertragung von

Daten der IWB könnte man allerdings lediglich die übermittelten Energiewerte verändern. Es stellt sich die Frage, welches Interesse ein Hacker daran bzw. an den Verbrauchsdaten der IWB-Kunden haben könnte. Die Zähler in den Liegenschaften können auf diese Weise nicht manipuliert werden. Sie sind so programmiert, dass nur Energiewerte übermittelt werden. Sobald andere Signale übertragen werden, schaltet sich das Gerät aus und die IWB erhalten eine Mitteilung. Eine zweite Codierung erfolgt beim Datenkonzentrator, und zuletzt besteht eine Kette von mehreren Firewalls, bis die Daten im System der IWB abgerechnet werden. Alle angewandten Sicherheitsvorkehrungen entsprechen dem europäischen Standard.

Ein bereits geplantes Audit des Datenschutzbeauftragten soll die Risiken erfassen und prüfen, ob die von den IWB ergriffenen Massnahmen angemessen sind, um das Risiko auf ein tragbares Mass zu minimieren.

Auseinandergesetzt hat sich die UVEK auch mit der Kommunikation zwischen den eingesetzten Geräten. Gemäss Ratschlag sollen die intelligenten Zähler für Gas, Fernwärme und Wasser die Verbrauchswerte in der in den Ausführungsbestimmungen definierten Periodizität messen und im Abstand von zehn Sekunden via Funkmodul an den Stromzähler übertragen. Von diesem werden die gesammelten Daten einmal pro Tag über das Stromnetz an die IWB übermittelt.

Die UVEK stellt fest, dass der von den IWB eingesetzte Stromzähler auch kabelgebunden mit den Gas-, Fernwärme- und Wasserzählern kommunizieren kann. Um Vorbehalten von Kunden- und Kundinnen gegen eine Datenübermittlung über Funk vorzubeugen, hat sie die IWB aufgefordert, den Kundinnen und Kunden auch die „Option Kabel“ zu ermöglichen. In den meisten Fällen dürfte eine Länge von wenigen Metern ausreichen. Die IWB haben anfänglich eine einheitliche Infrastruktur als vorteilhafter und eine kabelgebundene Lösung als teurer bezeichnet. Allerdings müssen bei einer funkbasierten Lösung die Batterien des Geräts periodisch ausgewechselt werden, was möglicherweise sogar teurer ist.

Nach Insistieren der UVEK haben die IWB folgende Mitteilung gemacht: „Die kabelbasierte Anbindung der smarten Gas-, Fernwärme- und Wasserzähler zum smarten Stromzähler innerhalb des Gebäudes eines Kunden ist alternativ möglich, wird aber von IWB gegenüber der Funk-Anbindung aufgrund von Kosten- und Montageüberlegungen nicht favorisiert. Auf Wunsch des Kunden installiert IWB aber kabelbasierte Anbindungen innerhalb des Gebäudes eines Kunden und übernimmt dabei im Vergleich zur Funk-Anbindung Mehrkosten von bis zu CHF 200 pro Kunde, sofern die kabelbasierte Anbindung der Zähler im Rahmen des ordentlichen Zählerwechsels beim Kunden erfolgt.“

Die UVEK empfände es als nicht stufengerecht, die Wahlmöglichkeit im Gesetz zu verankern. Sie erwartet, dass der Regierungsrat diese in den Ausführungsbestimmungen zum Gesetz festhält.

## **2.5 Zugriff auf eigene Daten**

Gemäss Auskunft der IWB ist vorgesehen, das für Grosskunden bereits existierende Kundenportal künftig der gesamten Kundschaft zur Verfügung zu stellen. Auf dem Portal können die eigenen Verbrauchsdaten eingesehen werden. Voraussetzung dafür ist eine Vereinbarung mit den IWB. Dabei handelt es sich um eine privatrechtliche Angelegenheit, für die gemäss Stromversorgungs-Verordnung eine Gebühr erhoben werden darf. Das Pricing haben die IWB noch nicht definiert. Ihre Absicht ist aber, dass das Portal für die Kundschaft zu einem Mehrwert führt.

Die UVEK geht davon aus, dass der Strompreis in Zukunft viel variabler und das Interesse an den eigenen Verbrauchsdaten deshalb zunehmen wird. Heute wird nur zwischen Tag- und Nachttarif unterschieden. Hat das eigene Verhalten eine stärkere Auswirkung auf den bezahlten Preis, dürften die Kundinnen und Kunden auch bereit sind, für den Zugriff auf ihre Daten etwas zu bezahlen. Umgekehrt liegt es im allgemeinen Interesse, dass die Haushalte ihr Verhalten ändern und z.B. in Hochlastzeiten sparsam mit dem Strom umgehen. Dies spricht für einen möglichst kostengünstigen Zugang zu den eigenen Verbrauchsdaten. Die UVEK erwartet deshalb einen massvollen Zugangspreis zum Kundenportal.

Die UVEK hält an dieser Stelle fest, dass die Verbrauchsdaten den Kundinnen und Kunden gehören, nicht den IWB. Daraus geht hervor, dass die IWB Daten einzelner Kunden nicht verkaufen dürfen. Allenfalls denkbar und politisch zu diskutieren wäre ein Verkauf von aggregierten Daten.

### 3. Synoptische Darstellung

Die UVEK und die mitberichtende JSSK stellen gemeinsam die in der folgenden synoptischen Darstellung aufgeführten Änderungsanträge zum neuen § 35a des IWB-Gesetzes. Begründet werden die Anträge im Mitbericht der JSSK (siehe Beilage).

Ratschlag	Antrag JSSK und UVEK
<b><u>VII. 3. Videoüberwachung und Einsatz von intelligenten, fernauslesbaren Messeinrichtungen</u></b>	<i>unverändert</i>
§ 35a  <sup>1</sup> Die IWB sind berechtigt, mit Hilfe intelligenter, fernauslesbarer Messeinrichtungen (Smart Meter) Personendaten zu bearbeiten, soweit dies erforderlich ist für  a) die Lieferung von Energie und Wasser (insbesondere für die Erstellung von Verbrauchsprognosen, Bilanzgruppenmeldungen, Leistungsnominationen, die Energiebeschaffung und das Portfoliomanagement);  b) die Messung des Energie- und Wasserverbrauchs, der Energieproduktion und der Einspeisemenge;  c) die Abrechnung des Energie- und Wasserverbrauchs und die Vergütung von Einspeisemengen;  d) die Ermittlung des Netzzustandes und die Sicherstellung sicherer, effizienter und leistungsstarker Netze;  e) das Auffinden und Unterbinden von Leistungerschleichungen;  f) die Entwicklung und Bereitstellung von Energiedienstleistungen.	§ 35a  <sup>1</sup> Die IWB sind berechtigt, mit Hilfe intelligenter, fernauslesbarer Messeinrichtungen (Smart Meter) Personendaten <u>ohne Einwilligung der betroffenen Personen</u> zu bearbeiten, soweit dies erforderlich ist für  <i>unverändert</i>  <i>unverändert</i>  <i>unverändert</i>  <i>unverändert</i>  <i>unverändert</i>  f) <i>gestrichen</i>
	<sup>2</sup> <u>Die IWB sind zudem berechtigt, mit Einwilligung der betroffenen Personen Personendaten zum Zwecke der Entwicklung und Bereitstellung von Energiedienstleistungen zu bearbeiten.</u>
<sup>2</sup> Die Einzelheiten der Datenbearbeitung ge-	<sup>3</sup> Die Einzelheiten der Datenbearbeitung ge-

<b>Ratschlag</b>	<b>Antrag JSSK und UVEK</b>
<p>mäss Abs. 1 sind in den vom Verwaltungsrat nach § 10 Abs. 2 lit. h zu erlassenden Ausführungsbestimmungen für jedes Medium (Elektrizität, Erdgas, Fernwärme und Wasser) separat zu regeln.</p>	<p>mäss Abs. 1 <u>und 2</u> werden in vom Verwaltungsrat zu erlassenden und vom Regierungsrat zu <u>genehmigenden</u> Ausführungsbestimmungen für jedes Medium (Elektrizität, Erdgas, Fernwärme und Wasser) separat geregelt. <u>Diese Ausführungsbestimmungen zur Datenbearbeitung sind der oder dem kantonalen Datenschutzbeauftragten im Rahmen eines Vorabkontrollverfahrens vorzulegen.</u></p>
<p><sup>3</sup> Abweichend von Abs. 1 und 2 sind die IWB berechtigt, über die Schnittstellen am Smart Meter Personendaten zu bearbeiten, wenn und soweit die Datenbearbeitung von der Kundin oder vom Kunden in Auftrag gegeben wird und durch deren beziehungsweise dessen Einwilligung gedeckt ist. Die Einwilligung hat ausdrücklich und nach angemessener Information über den Zweck und Inhalt der Datenbearbeitung freiwillig zu erfolgen. Die IWB haben ausserdem sicherzustellen, dass die erhobenen Personendaten durch angemessene technische und organisatorische Massnahmen gegen unbefugtes Bearbeiten geschützt werden.</p>	<p><sup>4</sup> <u>Ausserhalb ihres öffentlichen Auftrags</u> sind die IWB <u>überdies</u> berechtigt, über die Schnittstellen am Smart Meter Personendaten zu bearbeiten, wenn und soweit <u>die betroffene Person sie dazu beauftragt und nach angemessener Information über den Zweck und Inhalt der Datenbearbeitung darin schriftlich eingewilligt hat.</u> Die IWB haben ausserdem sicherzustellen, dass die erhobenen Personendaten durch angemessene technische und organisatorische Massnahmen gegen unbefugtes Bearbeiten geschützt werden.</p>
	<p><sup>5</sup> <u>Die mit Smart Meter erhobenen Personendaten und Persönlichkeitsprofile sind nach zwölf Monaten zu vernichten, sofern sie nicht abrechnungsrelevant oder anonymisiert sind oder die betroffene Person in eine längere Aufbewahrung einwilligt. Vorbehalten bleibt das Bundesrecht.</u></p>

#### 4. Antrag

Gestützt auf ihre Ausführungen in Kapitel 2 dieses Berichts sowie den Mitbericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission (JSSK) beantragt die UVEK dem Grossen Rat einstimmig die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfs. Den vorliegenden Bericht hat sie an ihrer Sitzung vom 15. August 2018 mit 11:0 Stimmen verabschiedet und ihren Präsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission



Michael Wüthrich  
Präsident

#### Beilagen

Entwurf Grossratsbeschluss

Mitbericht Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission (JSSK)

## Gesetz über die Industriellen Werke Basel (IWB-Gesetz)

Änderung vom [Datum]

---

*Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt*

nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrats Nr. 17.1961.01 vom 19. Dezember 2017 sowie in den Bericht der Umwelt- und Verkehrskommission Nr. 17.1961.02 vom 15. August 2018 mit Mitbericht der Justiz-Sicherheits- und Sportkommission,

*beschliesst:*

### I.

Gesetz über die Industriellen Werke Basel (IWB-Gesetz) vom 11. Februar 2009 <sup>1)</sup> (Stand 1. Oktober 2017) wird wie folgt geändert:

#### **Titel nach § 34 (geändert)**

*VII. 3. Videoüberwachung und Einsatz von intelligenten, fernauslesbaren Messeinrichtungen*

#### **§ 35a (neu)**

<sup>1</sup> Die IWB sind berechtigt, mit Hilfe intelligenter, fernauslesbarer Messeinrichtungen (Smart Meter) Personendaten ohne Einwilligung der betroffenen Personen zu bearbeiten, soweit dies erforderlich ist für

- a) die Lieferung von Energie und Wasser (insbesondere für die Erstellung von Verbrauchsprognosen, Bilanzgruppenmeldungen, Leistungsnotifikationen, die Energiebeschaffung und das Portfoliomanagement);
- b) die Messung des Energie- und Wasserverbrauchs, der Energieproduktion und der Einspeisemenge;
- c) die Abrechnung des Energie- und Wasserverbrauchs und die Vergütung von Einspeisemengen;
- d) die Ermittlung des Netzzustandes und die Sicherstellung sicherer, effizienter und leistungsstarker Netze;
- e) das Auffinden und Unterbinden von Leistungerschleichungen.

<sup>2</sup> Die IWB sind zudem berechtigt, mit Einwilligung der betroffenen Personen Personendaten zum Zwecke der Entwicklung und Bereitstellung von Energiedienstleistungen zu bearbeiten.

<sup>3</sup> Die Einzelheiten der Datenbearbeitung gemäss Abs. 1 und 2 werden in vom Verwaltungsrat zu erlassenden und vom Regierungsrat zu genehmigenden Ausführungsbestimmungen für jedes Medium (Elektrizität, Erdgas, Fernwärme und Wasser) separat geregelt. Diese Ausführungsbestimmungen zur Datenbearbeitung sind der oder dem kantonalen Datenschutzbeauftragten im Rahmen eines Vorabkontrollverfahrens vorzulegen.

<sup>4</sup> Ausserhalb ihres öffentlichen Auftrags sind die IWB überdies berechtigt, über die Schnittstellen am Smart Meter Personendaten zu bearbeiten, wenn und soweit die betroffene Person sie dazu beauftragt und nach angemessener Information über den Zweck und Inhalt der Datenbearbeitung darin schriftlich eingewilligt hat. Die IWB haben ausserdem sicherzustellen, dass die erhobenen Personendaten durch angemessene technische und organisatorische Massnahmen gegen unbefugtes Bearbeiten geschützt werden.

<sup>5</sup> Die mit Smart Meter erhobenen Personendaten und Persönlichkeitsprofile sind nach zwölf Monaten zu vernichten, sofern sie nicht abrechnungsrelevant oder anonymisiert sind oder die betroffene Person in eine längere Aufbewahrung einwilligt. Vorbehalten bleibt das Bundesrecht.

### II. Änderung anderer Erlasse

*Keine Änderung anderer Erlasse.*

### III. Aufhebung anderer Erlasse

*Keine Aufhebung anderer Erlasse.*

### IV. Schlussbestimmung

Diese Änderung ist zu publizieren; sie unterliegt dem Referendum und tritt am fünften Tag nach der Publikation des unbenutzten Ablaufs der Referendumsfrist oder im Falle einer Volksabstimmung am fünften Tag nach Publikation der Annahme durch die Stimmberechtigten in Kraft.

---

<sup>1)</sup> [SG 772.300](#)



**An den Grossen Rat**

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission  
Basel, 13. März 2018

Kommissionsbeschluss vom 12. März 2018

## **Mitbericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission**

**zum Ratschlag betreffend Teilrevision des Gesetzes über die  
Industriellen Werke Basel (IWB-Gesetz) vom 11. Februar 2009 –  
Einführung datenschutzrechtlicher Grundlagen**

Inhalt

<b>1. BEHANDLUNG DER VORLAGE IN DER JSSK .....</b>	<b>3</b>
1.1 Beschlussfassung.....	3
<b>2. ERWÄGUNGEN DER KOMMISSION.....</b>	<b>3</b>
2.1 Vorabkontrolle durch den Datenschutzbeauftragten - Richtigstellung.....	3
2.2 Regelungsauftrag an den Verwaltungsrat.....	4
2.3 Abgrenzung zwischen öffentlichem und privatrechtlichem Auftrag, Einwilligung in die Datenbearbeitung .....	4
2.4 Aufbewahrungsdauer .....	6
<b>3. ANTRAG .....</b>	<b>6</b>

## 1. Behandlung der Vorlage in der JSSK

Die JSSK als mitberichtende Kommission fokussierte sich in ihrer Beratung insbesondere auf die **datenschutzrechtlichen Aspekte**.

### 1.1 Beschlussfassung

Die JSSK hat sich an insgesamt 2 Sitzungen (17. Januar, 7. Februar 2018) mit der Vorlage befasst. An ihrer Sitzung vom 17. Januar 2018 liess sie sich den Ratschlag durch Claus Wepler, Generalsekretär WSU, Heinz Leitner, Chef Rechtsdienst IWB, sowie Beat Rudin, Datenschutzbeauftragter des Kantons Basel-Stadt, vorstellen. An der Sitzung vom 7. Februar 2018 nahmen nebst Regierungsrat Christoph Brutschin, Vorsteher WSU, und Claus Schmidt, CEO IWB a.i., wiederum der Generalsekretär WSU und der Datenschutzbeauftragte des Kantons Basel-Stadt sowie eine Delegation der Umwelt- und Verkehrskommission (UVEK) teil.

In der **Schlussabstimmung** per Zirkularbeschluss vom 12. März 2018 hat die Kommission **einstimmig mit 12 Stimmen** beschlossen, in ihrem Mitbericht der UVEK den überarbeiteten Entwurf zu einem neuen § 35a IWB-G (vgl. Ziffern 2.1 bis 2.4) zur Genehmigung durch den Grossen Rat zu beantragen.

## 2. Erwägungen der Kommission

Die JSSK hat sich anlässlich der Beratungen intensiv mit der Vorlage auseinandergesetzt. Themen bildeten insbesondere die Rolle des Datenschutzbeauftragten (DSB), die Regelungsstufe, die Abgrenzung zwischen öffentlichem und privatrechtlichem Auftrag der IWB, die Einwilligung in die Datenbearbeitung durch die betroffenen Personen, die Aufbewahrungsfristen sowie die Datensicherheit. Die Verwaltung hat die Bedenken und Anträge der Kommission in der Folge vollumfänglich aufgenommen und in einem neuerlichen Entwurf umgesetzt. Nach Rückzug der Anträge aus ihrer Mitte hat die JSSK den überarbeiteten Entwurf zu einem neuen § 35a IWB-G **einstimmig mit 12 Stimmen** gutgeheissen.

Die Einzelheiten der Beratung werden in den nachfolgenden Ziffern 2.1 bis 2.4 sowie in der beiliegenden Synopse dargestellt.

### 2.1 Vorabkontrolle durch den Datenschutzbeauftragten - Richtigstellung

Ratschlag	Antrag JSSK
<sup>2</sup> Die Einzelheiten der Datenbearbeitung gemäss Abs. 1 sind in den vom Verwaltungsrat nach § 10 Abs. 2 lit. h zu erlassenden Ausführungsbestimmungen für jedes Medium (Elektrizität, Erdgas, Fernwärme und Wasser) separat zu regeln.	<sup>3</sup> Die Einzelheiten der Datenbearbeitung gemäss Abs. 1 und 2 werden in vom Verwaltungsrat zu erlassenden und vom Regierungsrat zu genehmigenden Ausführungsbestimmungen für jedes Medium (Elektrizität, Erdgas, Fernwärme und Wasser) separat geregelt. <b>Diese Ausführungsbestimmungen zur Datenbearbeitung sind der oder dem kantonalen Datenschutzbeauftragten im Rahmen eines Vorabkontrollverfahrens vorzulegen.</b>

Gemäss § 13 Abs. 1 IDG<sup>1</sup> hat ein öffentliches Organ, welches Personendaten so bearbeitet, dass dies besondere Risiken für die Rechte und Freiheit der betroffenen Personen mit sich bringt, die Pflicht, dieses Vorhaben der oder dem DSB zur **Vorabkontrolle** vorzulegen. Die Beurteilung des Vorhabens durch die oder den DSB erfolgt gemäss § 13 Abs. 2 IDG in Form einer **Empfehlung**. Zudem erstattet die oder der DSB der Wahlbehörde periodisch Bericht über Umfang und Schwerpunkte der Tätigkeiten, über wichtige Feststellungen und Beurteilungen sowie über die Wirkung des Gesetzes (§ 50 IDG).

<sup>1</sup> Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 9. Juni 2010, SG 153.260

Ein öffentliches Organ, das von den Empfehlungen der oder des DSB abweicht, soll die Verantwortung dafür übernehmen. Entsprechend diesem Grundsatz sind in gewissen Bereichen (z.B. Videoüberwachung, Online-Abrufverfahren) des IDG ganz bewusst früher bestehende Vorbehalte der Genehmigung durch die Vorabkontrolle<sup>2</sup> ersetzt worden. Zudem handelt es sich bei den zu bearbeitenden sogenannten „gewöhnlichen Personendaten“ aus datenschutzrechtlicher Sicht nicht um sehr heikle Daten.

Die JSSK weist darauf hin, dass die gemäss Absatz 2 zu erlassenden Ausführungsbestimmungen - entgegen den Ausführungen im Ratschlag (S. 7, Ziffer 2.2, Absatz 6, letzter Satz und S. 9, Ziffer 2.4.2, Absatz 1) zwar zur Vorabkontrolle vorzulegen sind, **nicht** aber der **Genehmigung** durch die oder den DSB unterliegen. Im Sinne der Klarstellung, schlägt die Kommission daher die explizite Festschreibung dieser Vorabkontrolle durch die oder den DSB vor.

## 2.2 Regelungsauftrag an den Verwaltungsrat

Ratschlag	Antrag JSSK
<sup>2</sup> Die Einzelheiten der Datenbearbeitung gemäss Abs. 1 sind in den vom Verwaltungsrat nach § 10 Abs. 2 lit. h zu erlassenden Ausführungsbestimmungen für jedes Medium (Elektrizität, Erdgas, Fernwärme und Wasser) separat zu regeln.	<sup>3</sup> Die Einzelheiten der Datenbearbeitung gemäss Abs. 1 <b>und 2 werden in vom Verwaltungsrat zu erlassenden und vom Regierungsrat zu genehmigenden Ausführungsbestimmungen</b> für jedes Medium (Elektrizität, Erdgas, Fernwärme und Wasser) separat geregelt. Diese Ausführungsbestimmungen zur Datenbearbeitung sind der oder dem kantonalen Datenschutzbeauftragten im Rahmen eines Vorabkontrollverfahrens vorzulegen.

Absatz 2 sieht weiter vor, dass der Regelungsbereich von Absatz 1 in den vom Verwaltungsrat zu erlassenden Ausführungsbestimmungen konkretisiert wird. Die Delegation der Kompetenz zum Erlass der „Verordnung“ an den Verwaltungsrat basiert auf § 10 Abs. 2 lit. h IWB-G.

Die Kommission erachtet die Übertragung der Kompetenz zum vollumfänglichen Erlass aller Ausführungsbestimmungen an den Verwaltungsrat als heikel, zumal der Verwaltungsrat dadurch fast uneingeschränkte Handlungsbefugnisse erhält. Die Kommission hat sich im Sinne eines Ausgleichs der weitreichenden Delegation an den Verwaltungsrat und unter Beachtung der technischen Natur des Regelungsbereichs deshalb dafür ausgesprochen, die Ausführungsbestimmungen der **Genehmigung durch den Regierungsrat** zu unterstellen.

## 2.3 Abgrenzung zwischen öffentlichem und privatrechtlichem Auftrag, Einwilligung in die Datenbearbeitung

Ratschlag	Antrag UVEK und JSSK
<sup>1</sup> Die IWB sind berechtigt, mit Hilfe intelligenter, fernauslesbarer Messeinrichtungen (Smart Meter) Personendaten zu bearbeiten, soweit dies erforderlich ist für a) die Lieferung von Energie und Wasser (insbesondere für die Erstellung von Verbrauchsprognosen, Bilanzgruppenmeldungen, Leistungsnominationen, die Energiebeschaffung und das Portfoliomanagement); b) die Messung des Energie- und Wasserverbrauchs, der Energieproduktion und der Einspeisemenge; c) die Abrechnung des Energie- und Wasserverbrauchs und die Vergütung von Einspeisemengen; d) die Ermittlung des Netzzustandes und die Sicherstellung sicherer, effizienter und leistungsstarker Netze;	<sup>1</sup> Die IWB sind berechtigt, mit Hilfe intelligenter, fernauslesbarer Messeinrichtungen (Smart Meter) Personendaten <b>ohne Einwilligung der betroffenen Personen</b> zu bearbeiten, soweit dies erforderlich ist für a) bis d) <i>unverändert</i>

<sup>2</sup> Beat Rudin/Bruno Baeriswyl 2014, Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Basel-Stadt (IDG), § 13 N 20, § 18 N 34

<p>e) das Auffinden und Unterbinden von Leistungerschleichungen; f) die Entwicklung und Bereitstellung von Energiedienstleistungen.</p>	<p><del>f) die Entwicklung und Bereitstellung von Energiedienstleistungen.</del></p>
	<p><sup>2</sup> Die IWB sind zudem berechtigt, <b>mit Einwilligung der betroffenen Personen</b> Personendaten zum Zwecke der Entwicklung und Bereitstellung von Energiedienstleistungen zu bearbeiten.</p>
<p><sup>3</sup> Abweichend von Abs. 1 und 2 sind die IWB berechtigt, über die Schnittstellen am Smart Meter Personendaten zu bearbeiten, wenn und soweit die Datenbearbeitung von der Kundin oder vom Kunden in Auftrag gegeben wird und durch deren beziehungsweise dessen Einwilligung gedeckt ist. Die Einwilligung hat ausdrücklich und nach angemessener Information über den Zweck und Inhalt der Datenbearbeitung freiwillig zu erfolgen. Die IWB haben ausserdem sicherzustellen, dass die erhobenen Personendaten durch angemessene technische und organisatorische Massnahmen gegen unbefugtes Bearbeiten geschützt werden.</p>	<p><sup>4</sup> <b>Ausserhalb ihres öffentlichen Auftrags</b> sind die IWB überdies berechtigt, über die Schnittstellen am Smart Meter Personendaten zu bearbeiten, wenn und soweit <b>die betroffene Person sie dazu beauftragt und nach angemessener Information über den Zweck und Inhalt der Datenbearbeitung darin schriftlich eingewilligt hat</b>. Die IWB haben ausserdem sicherzustellen, dass die erhobenen Personendaten durch angemessene technische und organisatorische Massnahmen gegen unbefugtes Bearbeiten geschützt werden.</p>

Die Kommission kritisiert, dass das Handeln der IWB in ihren unterschiedlichen Funktionen, zum einen als öffentliches Organ (Absatz 1) und zum anderen als gewerbliche Institution (Absatz 3), als welche sie dem Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG)<sup>3</sup> untersteht, sowie die Abgrenzung der Bereiche, wo eine Einwilligung der Kunden Voraussetzung für die Datenbearbeitung ist, im Gesetzeswortlaut nicht deutlich genug zum Vorschein kommt.

Der neue Vorschlag folgt der Logik der bundesrechtlichen Regelung im Strombereich (Art. 8d StromVV<sup>4</sup>) und definiert einerseits die Bereiche zwingenden öffentlichen Handelns resp. weniger strenger Einwilligungsvoraussetzungen für die Datenbearbeitung sowie andererseits die Bereiche, in denen eine Einwilligung explizit erforderlich ist. Die Absätze 1 und 2 kommen beim **öffentlichen Auftrag** zur Anwendung. Absatz 1 regelt das Handeln der IWB als Verteilnetzbetreiberin. In diesem Bereich dürfen die IWB die Personendaten, die sie mit Hilfe intelligenter, fernauslesbarer Messeinrichtungen (Smart Meter) gewinnen und die zur Abrechnung von Strom, Gas etc. verwendet werden, **ohne Einwilligung** der betroffenen Personen bearbeiten.

Künftige Produktangebote (auch bei der Grundversorgung) zwecks Optimierung des Netzbetriebs und auch des Verbraucherverhaltens dürfen nur **mit Einwilligung** der betroffenen Personen bearbeitet werden. Weil es im Rahmen des öffentlichen Auftrags zur Bearbeitung von Persönlichkeitsprofilen<sup>5</sup> kommen kann, die einem höheren Schutzbedarf unterliegen, müssen die betroffenen Personen in diese Datenbearbeitung einwilligen (Absatz 2). Auf den Zusatz der „*schriftlichen*“ Einwilligung wird verzichtet, weil die Datenbearbeitung auch im Rahmen eines elektronischen Datenportals (z.B. für Rechnungsstellung, Steuerungszugriff) erfolgen kann und die betroffene Person mit der Eröffnung des Portals auch den Ausführungsbestimmungen zustimmt.

Im **privaten Bereich** (Absatz 4), wo das Eigentum an den Daten exklusiv bei der betroffenen Person liegt und es hauptsächlich um das Analysieren, die Steuerung oder Optimierung des Gesamt-Haushalts geht, wird das Erfordernis der **schriftlichen Einwilligung** explizit festgehalten. Hier muss die Einwilligung in die Bearbeitung der Personendaten über die Schnittstellen am Smart Meter, welche durch die IWB oder durch Dritte erfolgen kann, im Rahmen eines Vertrages nach angemessener Information über den Zweck und Inhalt der Datenbearbeitung schriftlich bestätigt werden.

<sup>3</sup> vom 19. Juni 1992, SR 235.1

<sup>4</sup> Stromversorgungsverordnung vom 14. März 2008, SR 734.71

<sup>5</sup> Beat Rudin/Bruno Baeriswyl 2014, Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Basel-Stadt (IDG), § 3 N 43ff.

Der Begriff „**betreffene Personen**“ stammt aus dem DSG (Art. 3 lit. b) und bezeichnet diejenige Person, welche von einer Datenbearbeitung betroffen ist. Der im Entwurf des Ratschlags verwendete Begriff „*Kundin oder Kunde*“ soll nunmehr bewusst durch den neutraleren und lesbareren Begriff „*betreffene Personen*“ ersetzt werden.

## 2.4 Aufbewahrungsdauer

<sup>5</sup> Die mit Smart Meter erhobenen Personendaten und Persönlichkeitsprofile sind nach zwölf Monaten zu vernichten, sofern sie nicht abrechnungsrelevant oder anonymisiert sind oder die betroffene Person in eine längere Aufbewahrung einwilligt. Vorbehalten bleibt das Bundesrecht.

Die Kommission möchte die Aufbewahrungsdauer der Daten im Gesetz regeln. Die Verwaltung hat ausgeführt, dass für die Jahresabschlussrechnung und mögliche Streitfälle Rechnungsdaten über ein Jahr notwendig sind. Der nunmehr vorliegende Vorschlag (Absatz 5) übernimmt unter Berücksichtigung der betrieblichen Erfordernisse die entsprechende Bestimmung aus dem Bundesrecht (Art. 8d Abs. 3 StromVV), wo Personendaten und Persönlichkeitsprofile in der Regel nach 12 Monaten zu vernichten sind.

Thema in der JSSK waren auch die periodischen Messungen, die im 15-Minutentakt umgewandelt und einmal pro Tag an den Server der IWB übermittelt werden. Die Aufbewahrung solcher Daten bedeutet für den Einzelnen keine starke Beeinträchtigung, weil dieser in der Menge quasi anonymisiert wird. In diesem Bereich besteht demnach nicht das gleiche Bedürfnis, eine Frist zu setzen, wie bei den Abrechnungsdaten zum einzelnen Haushalt. Aus den Messungen im 15-Minuten-Takt lassen sich gemäss Ausführungen des kantonalen Datenschutzbeauftragten keine Rückschlüsse darauf ziehen, wer z.B. welche Fernsehsendungen schaue.

## 3. Antrag

Gestützt auf ihre Ausführungen hat die JSSK beschlossen, in ihrem Mitbericht der UVEK den überarbeiteten Entwurf zu einem neuen § 35a IWB-G (gemäss Ziffern 2.1 bis 2.4 hiervor) zur Genehmigung durch den Grossen Rat zu beantragen.

Die Kommission hat vorliegenden Bericht per Zirkularbeschluss einstimmig mit 12 Stimmen gutgeheissen und ihre Präsidentin zur Sprecherin bestimmt.

Im Namen der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission



Dr. Tanja Soland  
Präsidentin