



Newsletter

#01 / 2014

Liebe Leserin, lieber Leser,

Seit November 2013 habe ich die Ehre, den Vorsitz der Kantonalen Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission inne zu haben. Wie es ihr Name sagt, hat die Kommission zwei unterschiedliche Missionen, die manche als widersprüchlich empfinden – die Transparenz und den Datenschutz. Nach einigen Monaten im Amt kann ich allerdings feststellen, dass diese beiden Rollen im Gegenteil miteinander interagieren und komplementär sind. In der Tat scheinen mir das Zugangsrecht zu amtlichen Dokumenten und die Anforderungen des Datenschutzes durch die Koordination durch eine einzige Kommission am besten zu garantieren sein.

Nicht umsonst verweist das Gesetz vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG) klar auf den Schutz persönlicher Daten hin. Ich denke dabei unter anderem an die Artikel 11 und 27 InfoG.

Wer könnte daher besser als eine unabhängige Behörde für den Respekt sowohl der Transparenz als auch der Privatsphäre eintreten?

Respekt – ein Schlüsselwort, das jedem erlauben muss Vertrauen in die gelieferte Information zu haben.

In einer Grussbotschaft an die Teilnehmer des 7. Schweizerischen Datenschutzrechtstags wies ich kürzlich darauf hin, dass die Gesuche um Bewilligung von Videoüberwachungsanlagen mit Datenaufzeichnung stark zugenommen haben.

Sicherlich hat es einen Zusammenhang mit dem hohen Überwachungsbedürfnis unserer Gesellschaft, dass die Videoüberwachungsanlagen als Musterlösung gelten. Die Stellungnahmen, welche die Datenschutzbeauftragte wie im Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung vorgesehen abgibt, haben sich innerhalb eines Jahres von 28 auf 48 fast verdoppelt, und dies nur zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes.

Eine noch grössere Ausweitung ist daher zu fürchten – ausser der Respekt gewinnt die Oberhand über das Überwachungsbedürfnis.

Ich wünsche Ihnen eine angenehme Lektüre.

Laurent Schneuwly, Präsident der Kantonalen Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données ATPrD
Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz ÖDSB

Inhalt

Editorial	1
Aktualitäten	2
3 Jahre Transparenzprinzip	2
«Cloud Computing» im Schulbereich	3
Effizienz von Aufsichtsbehörden	4
Zwei Tagungen zum Thema «Der Gläserne Mensch»	5
Informationen an öffentliche Organe	7
Aarhus Konvention	7
Revisionsplan einer Gemeinde	7
Wasserabrechnung des Nachbarn	7
Bericht einer Kommission	7
Abgabe einer Liste der in einer Gemeinde ansässigen Unternehmen	8
Bekanntgabe der Adressen von Versicherten einer AHV-Ausgleichskasse an andere Stellen	8
Weitergabe von Unfallbildern, die mit einer Videoüberwachungskamera aufgenommen worden sind	8

Aktualitäten

3 Jahre Transparenzprinzip

Vor drei Jahren ist in unserem Kanton das Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG) in Kraft getreten. Der Moment ist damit gekommen, eine erste Bilanz zu ziehen. An einem Workshop für Vertreter der öffentlichen Organe und Medienleute ist das Transparenzprinzip aus unterschiedlichen Blickwinkeln betrachtet worden.

War von vielen öffentlichen Organen im Vorfeld des Inkrafttretens des InfoG eine auf sie zukommende Lawine befürchtet worden, so zeigten die Evaluationen der ersten drei Jahre, dass davon nicht die Rede sein kann. Rund 40 bis 50 Gesuche seien in den ersten Jahren jeweils registriert worden, sagte die Transparenzbeauftragte, Annette Zunzer Raemy in ihren einleitenden Worten. Dies sei keinesfalls als Lawine zu bezeichnen, doch ein bestehendes Interesse am Zugangsrecht werde durchaus deutlich. Als erfreulich wertete die Transparenzbeauftragte, dass sich der Anteil der positiv beantworteten Zugangsgesuche im zweiten Jahr erhöht und danach stabilisiert hat. Das Transparenzprinzip scheine bei den öffentlichen Organen Fuss gefasst zu haben. Auf besonderes Interesse stiessen

Dokumente aus den Bereichen Umwelt, Bauwesen und Verwaltung.

Stark eingeschwärzter Auditbericht

Von seinen Erfahrungen im Rahmen der ersten Mediation nach Inkrafttreten des InfoG berichtete der Generalsekretär der Volkswirtschaftsdirektion, Christophe Aegerter. Dabei ging es um einen Auditbericht des Amtes für den Arbeitsmarkt, der nach diversen internen Spannungen im Juli 2010 in Auftrag gegeben worden war und zu dem die Freiburger Medien im März 2011 im Rahmen einer Medienkonferenz Zugang verlangt hatten. Aufgrund des Widerstands der meisten betroffenen Drittpersonen war im Vorfeld der Medienkonferenz beschlossen worden, den Auditbericht nicht proaktiv zu publizieren. Aufgrund der Zugangsgesuche wurde in der Folge erneut mit den Drittpersonen Kontakt aufgenommen und im Laufe des Prozesses diverse Einschwärzungen vorgeschlagen, damit wenigstens ein Teil des Berichts den Medien zugänglich gemacht werden könnte. Die meisten Drittpersonen waren auch damit nicht einverstanden, sieben von ihnen reichten im September 2011 bei der Transparenzbeauftragten einen Schlichtungsantrag ein. In vier Fällen fanden die Parteien zu einer Lösung, in drei weiteren

Fällen erliess schliesslich die Transparenzbeauftragte Empfehlungen. Aufgrund der Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Persönlichkeitsrechte der betroffenen Drittpersonen empfahl sie darin Ende März 2012 weitergehende Einschwärzungen als ursprünglich vorgesehen¹. Nach weiteren Etappen der Mediation und des internen Prozesses in der Volkswirtschaftsdirektion wurde der eingeschwärzte Bericht den Antragstellern schliesslich Mitte Mai 2013 ausgehändigt. Diese lange Dauer sei für keinen der Beteiligten zufriedenstellend gewesen, betonte Christophe Aegerter. Und doch sei in dem ganzen Prozess auch immer wieder deutlich geworden, wie wichtig der psychologische Aspekt der Mediation für die beteiligten Drittpersonen gewesen sei.

Zu viele Ausnahmen

An diesem Fall könne ganz klar aufgezeigt werden, dass der Rhythmus des Verfahrens des Zugangsrechts nicht demjenigen des Journalismus entspreche, erklärte Philippe Castella, Journalist bei «La Liberté». Journalisten bräuchten Informationen schnell und unbürokratisch und nicht erst über zwei Jahre später, zudem noch in stark eingeschwärzter Form. Dies sei sicher ein Grund, warum das Zugangsrecht von den Medienleuten so wenig genutzt werde.

Trotz seines Namens ist das InfoG nach Ansicht von Philippe Castella nicht für Journalisten entworfen worden: «Es handelt sich um ein Gesetz, das vor allem für die Bevölkerung die Fragen der Öffentlichkeit von Sitzungen, der automatischen Information und des Zugangsrechts regelt. Einige Gesetzesartikel betreffen die Medien direkt, doch meist handelt es sich dabei um eine Bestätigung bereits vorher geltender Regeln». Der Journalist war selber bei den vorbereitenden Arbeiten beteiligt, allerdings in der Arbeitsgruppe regelmässig in der Minderheitenposition

und wie die anderen Journalisten auch entsprechend enttäuscht vom Endergebnis gewesen. Es gebe weit zu viele Ausnahmen mit grossem Interpretationsspielraum.

Urteile zugunsten der Transparenz

Auch auf Schweizer Ebene geben die Interpretationen der Ausnahmeregelungen immer häufiger Anlass zu Empfehlungen des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten und zu Gerichtsurteilen, erläuterte Bertil Cottier, Professor an der Universität Lugano. So hätten etwa ausserparlamentarische Kommissionen und Arbeitsgruppen häufig zu Unrecht das Gefühl, nicht in den Anwendungsbereich des Transparenzprinzips zu fallen. Auch Vertraulichkeitsvereinbarungen mit Dritten dürften kein Hinderungsgrund für Transparenz sein. Von den bisher sieben Urteilen des Bundesgerichts in diesem Bereich seien sechs zugunsten der Transparenz ausgefallen und auch die grosse Mehrheit der Empfehlungen des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten gäben den Antragstellern vollständig oder teilweise Recht.

Eine Geisteshaltung

Einig waren sich sowohl Redner als auch Teilnehmende des Workshops, dass es sich beim Transparenzprinzip um eine Geisteshaltung handelt. Die seit einigen Jahren klar zunehmende Tendenz im Bereich der proaktiven Kommunikation gehe in eine gute Richtung. Es ist zu hoffen, dass immer mehr vom Zugangsrecht Gebrauch machen und sich der Trend der proaktiven Kommunikation noch verstärkt. Auf Dauer ist nämlich nicht allein die Anzahl der Zugangsgesuche entscheidend, sondern vor allem das Gefühl der Bürgerinnen und Bürger, über die staatliche Tätigkeit informiert zu sein und ihr Vertrauen gegenüber den öffentlichen Organen.

«Cloud Computing» im Schulbereich

Privatim, die Vereinigung der schweizerischen Datenschutzbeauftragten, hat bei Microsoft eine Anpassung der Vertragsbedingungen für den Einsatz des Standardprodukts «Office 365» im Schulbereich durchgesetzt. Dafür wurde eine speziell für den Schweizer Bildungsbereich geltende Vertragsergänzung ausgearbeitet, die sicherstellt, dass eine datenschutzkonforme Nutzung gewährleistet ist. Insbesondere wird damit sichergestellt, dass die Verantwortlichkeiten klar geregelt sind, der Ort der Datenbearbeitungen innerhalb Europa liegt, Kontrollmöglichkeiten bestehen, schweizerisches Recht anwendbar wird und auch der Gerichtsstand in der Schweiz liegt.

¹ Siehe http://www.fr.ch/atprd/files/pdf43/Recommandation_du_26_mars_2012_-_Rapport_daudit.pdf

Effizienz von Aufsichtsbehörden

—
Am 31. März 2014 fand in Winterthur ein Seminar über den Datenschutz statt, organisiert vom Datenschutzbeauftragten des Kantons Zürich in Zusammenarbeit mit der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften. An dieser Tagung wurde die Effizienz und Wirkung von Aufsichtsbehörden und -instrumenten thematisiert. Verschiedene Referentinnen und Referenten sprachen über den Datenschutz auf kantonaler, eidgenössischer, europäischer sowie internationaler Ebene.

Es wurde in Erinnerung gerufen, dass die kantonalen Öffentlichkeits- und Datenschutzbehörden völlig unabhängige Aufsichts- und Beratungsbehörden (und keine Entscheidungsbehörden) sind. Dabei wurde festgehalten, dass die Aufsicht über den Datenschutz dann wirksam ist, wenn sie effektiv und effizient ist. Dazu geben sich die kantonalen Behörden jedes Jahr eine Liste mit Zielsetzungen für eine praktische Umsetzung des Datenschutzes, wobei sie sich prioritär und proaktiv mit aktuellen Themen befassen.

Konsolidierung der Aufsicht

Auf Bundesebene schlägt das Bundesamt für Justiz eine Konsolidierung der Aufsichtsbefugnisse des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) vor, eine Stärkung der Unabhängigkeit des EDÖB und eine Anpassung des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG) entsprechend der aktuellen technologischen und gesellschaftlichen Herausforderungen, um die Wirksamkeit des DSG zu konsolidieren. Mit einer Ausweitung der Sanktionsmöglichkeiten über Verfügungen, Bussen beispielsweise, mehr Unabhängigkeit des EDÖB (Auslagerung des Büros, Budgetautonomie, Vollzeitstellung, Verbot von Nebenbeschäftigung, Wahl durch die Bundesversammlung) sowie einer Mittelaufstockung namentlich über alternative Finanzierungen wie Gebühren könnte wirklich ein effektiver und effizienter Datenschutz erreicht werden.

Entwicklung auf europäischer Ebene

Kernstück der EU-Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten ist die Richtlinie 95/46/EG aus dem Jahr 1995, die auf zweierlei abzielt: Schutz des

Grundrechts auf Datenschutz und Garantie des freien Verkehrs personenbezogener Daten zwischen den Mitgliedstaaten. Ergänzt wurde die Richtlinie durch den Rahmenbeschluss 2008/977/JI, der den Schutz personenbezogener Daten im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen regelt. Der rasche technologische Fortschritt stellt den Datenschutz vor neue Herausforderungen. Das Ausmass, in dem sowohl in der Privatwirtschaft als auch im öffentlichen Dienst Daten ausgetauscht und erhoben werden, hat rasant zugenommen. Die Informationstechnologie hat das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben gründlich verändert. Um besser auf die rasante Entwicklung neuer Technologien und die zunehmende Globalisierung reagieren zu können, fordern die EU-Mitglieder mehr Rechtssicherheit und eine stärkere Angleichung der Datenschutzvorschriften. Zur Stärkung der Binnenmarktdimension beim Datenschutz, wirksameren Ausübung der Datenschutzrechte durch den Einzelnen und Schaffung einer umfassenden, kohärenten Regelung für alle Zuständigkeitsbereiche der Union einschliesslich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen schlug die EU-Kommission eine punktuelle Regelung der Problemstellungen über die Datenschutz-Grundverordnung vor (Verordnung zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr¹). Diese Verordnung wird nicht vor 2017 in Kraft treten. Schliesslich wurde auch das Projekt Phaedra vorgestellt, das auf die Erfahrung und die Perspektiven der Zusammenarbeit in Bezug auf den Datenschutz zwischen den europäischen und internationalen Behörden ausgerichtet ist.

Als Fazit wurde festgehalten, dass es angesichts der mangelnden Sanktionsmöglichkeiten der Aufsichtsbehörden, der ungenügenden Mittel und der unaufhaltsamen gesellschaftlichen Entwicklung eine Änderung braucht für mehr Rechtssicherheit und eine stärkere Angleichung der Datenschutzvorschriften. Um diese Lücken zu schliessen, müssen die Aufsichtsbehörden ihre Anstrengungen verdoppeln, die Bevölkerung und die öffentlichen Organe sensibilisieren und kreative Lösungen suchen.

¹ s. http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012/com_2012_11_de.pdf

Zwei Tagungen zum Thema «Der Gläserne Mensch»

–
Unter dem Titel «Der Gläserne Mensch» fanden am 24. September und 29. Oktober 2013 zwei Tagungen in Zürich statt, organisiert von Prof. Dr. iur. Christiana Fountoulakis, Chaire de droit civil 1, Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Freiburg, der Paulus-Akademie Zürich sowie der Vereinigung Christlicher Unternehmer (VCU). Ziel der beiden Veranstaltungen war es, in einen öffentlichen Dialog zum Thema Datentransparenz und Datenschutz zu treten, indem sowohl die Interessen an einem möglichst grossen Zugang zu persönlichen Informationen als auch kritische bzw. warnende Ansichten zum Ausdruck kommen.

Die Schlussfolgerungen der äusserst gut und prominent besuchten Tagungen können wie folgt zusammengefasst werden: Der Begriff des «Gläsernen Menschen» wird gemeinhin negativ verstanden, im Sinne einer unfreiwilligen Durchleuchtung auch privater und intimer Lebenssphären. Doch «gläsern» zu sein, also informationstechnisch transparent, hat durchaus sinnvolle, gutgemeinte oder zumindest legitim-nützliche Ziele. So bedeutet von einer Videokamera überwacht zu werden Preisgabe von Information, und doch kann eine – vernünftig eingesetzte – Überwachung öffentlicher Räume die Zahl an Gewaltakten eindämmen und deren Verfolgung erleichtern (Referat Regierungsrat Dr. Urs Hofmann). Beim Gedanken, ein «gläserner» Konsument zu sein, herrscht gemeinhin Unwohlsein und Misstrauen; aber hat es nicht auch sein Gutes, wenn der Händler um die Vorlieben seines Kunden weiss und so zum Friseur, Metzger, Bäcker etc. «seines Vertrauens» wird, auf dessen Beratung und Angebot Verlass ist (Referat Alexander Meili)? Unwohl ist Manchem auch bei der Vorstellung, der künftige Arbeitgeber, oder eine vorgeschaltete Vermittlungsagentur, wisse umfassend Bescheid nicht nur über berufliche Qualifikationen, sondern auch über Freizeitverhalten, Nachbarschaft und Familiäres; doch handelt es sich dabei nicht genau um Informationen, die man selbst der Öffentlichkeit zugänglich gemacht hat, über Profile auf beruflichen und sozialen Netzwerken, in Form von Einträgen in online-Foren, etc. (Referat Sabine Steinhorst)?

Schrankenlose Transparenz

Problematisch an der «neuen» Transparenz ist, dass sie keine Schranken kennt, zumindest nicht in technischer Hinsicht. Dies stimmt die Informationstechnologie eupho-

risch, den Datenschutz pessimistisch und hinterlässt den Bürger und Konsumenten hoch verunsichert: Die Kapazität der Elektro- und Informationstechnik, Informationen zu beschaffen und zu speichern, scheint ins Unermessliche zu steigen. Hinzu kommen die schier unerschöpflichen Möglichkeiten der Informationsverknüpfung, also der Kombinierung vieler einzelner, in sich abgeschlossener Informationen, die den Betroffenen rundum «durchsichtig» werden lassen (und dies ist nicht nur figurativ gemeint; man denke nur an «google glass») (Referat Prof. Dr. Dirk Helbing).

Auch nicht-staatliche Akteure verfügen über enorme Datenkenntnisse Einzelner. Spätestens mit der überragenden Marktstellung von Google Inc., das neben den Suchmaschinendiensten auch E-Mail-Dienste anbietet sowie ein soziales Netzwerk, aber auch etwa das Videoportal YouTube, sind Bedenken auch gegenüber privaten Unternehmen laut geworden: Mit der Nutzung solcher Internetdienste willigt der Konsument auch darin ein, dass die von ihm im Internet besuchten Orte gespeichert werden und dass so sein Verhalten auf Internet nachverfolgt werden kann. Selbst das Surfen im sog. Inkognito-Modus verhindert lediglich, dass die Suchmaschine Informationen über die aufgerufene Webseite speichert; hingegen ist dadurch nicht ausgeschlossen, dass die besuchte Webseite ihrerseits Informationen zu dem erfolgten Besuch ihrer Seite speichert. Wer nicht will, dass Informationen zu seinem Surfverhalten gespeichert werden, der darf schlicht und einfach keine solchen auf Informationstechnologie basierenden Dienste verwenden. Und diese Option scheint heute nahezu lebensfremd.

Unterschiedliche Sensibilität

Überhaupt zeigt sich nicht jeder gleichermassen beunruhigt über die Datenspur, die er täglich hinterlässt. Da ist zum einen ein (rechts-)kultureller Graben zwischen den USA, woher die marktbeherrschenden Internetunternehmen stammen, und Europa (Referat Prof. Dr. Franz Werro). Wo auf Ebene der Europäischen Union mittlerweile der Vorschlag zu einem verstärkten «right to delete» besteht, wonach Informationen, die der Einzelne selbst zu einem früheren Zeitpunkt auf Internet zugänglich gemacht hat, unter gewissen Voraussetzungen wieder entfernt werden können sollen,¹ klingt in den USA der Slogan «privacy is dead» nicht nur in den Ohren der Vertreter der Informationstechnologie gut; in weiten Teilen der Öffentlichkeit wird die Aussage als möglicherweise lästige, aber unvermeid-

liche Wahrheit hingenommen. Daneben ist jedoch auch ein die Alte und die Neue Welt übergreifendes Phänomen auszumachen, das unter dem Stichwort «Internetgeneration» zusammengefasst werden kann: Jüngere sind schlicht weniger besorgt um ihre «informationelle Selbstbestimmung» als Ältere; dies zeigen verschiedene Studien, und dies ist jüngst auch für die Schweiz festgestellt worden.² Sodann sind es auch diverse menschliche Eigenschaften, die, unabhängig vom Alter, zu dem «Big Data»-Problem beitragen. Das laufende Sich-messen-wollen beispielsweise führt automatisch zur Preisgabe von Informationen: Prof. Dr. Roberto Simanowski hat dies in seinem Referat gezeigt und zudem weitere menschliche Schwächen genannt, die zu einem sorglosen Umgang mit der eigenen Datenspur verleiten: Ignoranz, Geiz und Bequemlichkeit. So gesehen ist es unumgänglich, sich die Frage nach der «echten Privatheit» im Internetzeitalter zu stellen (dazu das Referat von Prof. Dr. Markus Schefer). Ist es nicht so, dass, was veröffentlicht ist, nicht mehr privat ist und entsprechend auch nicht mehr geschützt werden muss? So wird tatsächlich teilweise argumentiert, und dennoch ist eine solche Argumentation aus Schweizer Sicht falsch. Eine private, dereinst publik gemachte Information (etwa ein Kindheitsfoto) weiterhin veröffentlicht stehen zu lassen kann genauso persönlichkeitsverletzend sein wie das erstmalige Publizieren einer privaten Information. Wie so oft kommt es auch hier auf eine Interessensabwägung an, bei der das Interesse auf Erhalten der Information für die Öffentlichkeit demjenigen auf Entfernen der Information gegenübergestellt wird.³ Grob gesagt muss die private («personenbezogene») Information gelöscht werden, wenn sie nicht zu einem - gesetzlich erlaubten - Zweck der Datenverarbeitung weiterhin benötigt wird.

Vorhandensein rechtlicher Grundlagen

Der Bundesrat hat es letzthin übrigens abgelehnt, Gesetzesbestimmungen zum Schutz der Privatsphäre in Zusammenhang mit Facebook, LinkedIn, etc. zu erlassen.⁴ Dies zu recht: Der «gläserne Mensch» bewegt sich nicht nur

auf Internetseiten sozialer Netzwerke, sondern ist Bürger, Konsument, Arbeitnehmer, Patient, Versicherungsnehmer, etc. Spezialgesetze zu einem punktuellen Problem sind oft mit heisser Nadel gestrickt und wegen des sehr beschränkten Anwendungsbereichs unbefriedigend. Der Bericht über die Revisionsbedürftigkeit des schweizerischen Datenschutzgesetzes⁵ weist darüber hinaus auf, dass der gesetzliche Rahmen alles in allem bereits heute erlaubt, Missbräuchen bei der Datenverarbeitung entgegenzutreten. Und tatsächlich ist es so, dass fehlende Unkenntnis über die rechtlichen Möglichkeiten dazu führt, dass sich bislang nur Wenige gegen unbefugtes Eindringen in die Privatsphäre zur Wehr zu setzen. So besteht zwar das Datenschutzgesetz bereits seit dem Jahre 1995, doch ist die dazu ergangene Rechtsprechung spärlich (ein prominentes Gegenbeispiel ist der Entscheid «Google Street View» aus dem Jahre 2012⁶); die geplante «Charmeoffensive», mit der das vorhandene – und bislang wenig genutzte – gesetzliche Instrumentarium der Bevölkerung nähergebracht werden soll, soll hier Abhilfe schaffen. Nicht zu vergessen ist zudem das vom Bundesrat 2010 lancierte «Nationale Programm Jugend und Medien», das Kindern, Eltern, Lehrern und Betreuungspersonen u.a. einen vernünftigen, das heisst «datensparsamen» Umgang mit digitalen Medien aufzeigen soll.

Es bleibt die gesellschaftliche Aufgabe nach einem «datendisziplinierten» Verhalten – und zwar sowohl auf Seiten des Kunden bzw. Bürgers wie auch auf Seiten des Marktanbieters bzw. des Staats. In rechtlicher Hinsicht gilt es vor allem, für eine wirksame Durchsetzung des Rechts auf Nichterhebung, Nichtweitergeben oder Löschen seiner Daten zu sorgen, und zwar auf kantonaler, nationaler wie auf internationaler Ebene (man denke an den weltweiten Zugriff auf Internetseiten), namentlich durch eine klare und einheitliche Handhabung der Frage nach der zivil- und strafrechtlichen Haftung für unbefugte Datenverarbeitung bzw. Persönlichkeitsverletzung.⁷

Prof. Dr. iur. Christiana Fountoulakis

¹ Vgl. Vorschlag für Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung) v. 25.1.2012, KOM(2012) 11 endgültig, 2012/0011 (COD), Art. 17. Vgl. auch bereits Art. 12 lit. b der aktuellen Datenschutz-Richtlinie (95/64/EG); Art. 15 Abs. 1 Satz 2 des schweizerischen Datenschutzgesetzes (DSG).

² Vgl. NZZ v. 11.12.2013, Nr. 288, S. 13, in der auf eine vom IPMZ durchgeführte Befragung unter Jugendlichen Bezug genommen wird.

³ Vgl. Art. 28 des Schweizer Zivilgesetzbuchs (ZGB); Art. 15 des Schweizer Datenschutzgesetzes (DSG); vgl. auch Art. 12 der jetzigen Datenschutz-Richtlinie (95/46/EG); Art. 17 des Vorschlags für eine EU-Datenschutzverordnung.

⁴ Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Amherd 11.3912 vom 29. September 2011, „Rechtliche Basis für Social Media“.

⁵ Bericht des Bundesrates über die Evaluation des Bundesgesetzes über den Datenschutz v. 9.12.2011, BBl 2012 335.

⁶ BGE 138 III 346.

⁷ Vgl. dazu die unterschiedliche Rechtsprechung in Bundesgericht, 5A_792/2011 v. 14.11.2013 (zu Art. 28 f. ZGB); Urteil des EuGH v. 19.7.2011 L'Oréal ./ E-Bay, Rs. C 324/09. Slg. I-6011 (zu Art. 12 ff. e-commerce-Richtlinie 2000/31/EG); Schlussanträge des Generalanwalts vor dem EuGH in Rs. C-131/12 Google Spain SL, Google Inc. v Agencia Española de Protección de Datos (zur Datenschutz-Richtlinie 95/46/EG); Urteil des EGMR v. 10.10.2013 Delfi SA v. Estonia (zu Art. 10 EMRK).

Informationen an öffentliche Organe



Aarhus Konvention

Seit dem 1. Juni 2014 müssen alle eidgenössischen und kantonalen öffentlichen Organe im Umweltbereich ein Zugangsrecht im Sinne der Aarhus-Konvention garantieren. Die Konvention umfasst drei Pfeiler: den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Im Bereich des Zugangsrechts sind mehrere Unterschiede zwischen der Aarhus Konvention und dem Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG) hervorzuheben: das Zugangsrecht bezieht sich auf Dokumente beliebigen Datums. Nur im Bereich der Kernenergie sind Dokumente erst ab Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes des Bundes offenzulegen, d.h. Dokumente, die ab dem 1. Juli 2006 erstellt worden sind. Das Einsichtsrecht gilt auch gegenüber Privaten oder öffentlich-rechtlichen Körperschaften, die mit Vollzugsaufgaben im Umweltbereich betraut wurden. Die Aarhus Konvention und das ergänzte Bundesgesetz über den Umweltschutz sind unter folgenden Links einsehbar:

<http://www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2014/1027.pdf>

<http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19830267/index.html>

Revisionsplan einer Gemeinde

Eine Gemeinde, bei der ein Bürger Zugang zum kommunalen Revisionsplan und den vorangegangenen Stellungnahmen der entsprechenden kantonalen Dienste verlangt hatte, wollte von unserer Behörde wissen, ob sie zu all diesen Dokumenten Zugang gewähren müsse. Die Stellungnahmen erachtete die Gemeinde als amtliche Dokumente, zu deren Herausgabe sie bereit war. Beim Revisionsplan hingegen handle es sich um ein Arbeitsinstrument, das unter Umständen noch Änderungen erfahre. Da der Revisionsplan allerdings bereits verschiedenen kantonalen Stellen zur Stellungnahme unterbreitet worden war, plädierte die Öffentlichkeitsbeauftragte auch für dessen Zugänglichkeit.

Wasserabrechnung des Nachbarn

Ein Einwohner einer Gemeinde verlangte Einblick in die letzte Wasserabrechnung seines Nachbarn, woraufhin die Gemeinde sich an die Öffentlichkeitsbeauftragte wandte und fragte, ob sie Zugang dazu gewähren dürfe. Da die Kontrolle des Wasserzählers im Auftrag der Gemeinde durch Dritte durchgeführt wird und daraus schliesslich die von der Gemeinde erstellte Wasserrechnung resultiert, erachtete die Öffentlichkeitsbeauftragte die Wasserabrechnung als amtliches Dokument. Da jedoch eine Drittperson von der Anfrage betroffen war, wies sie die Gemeinde darauf hin, dass vor einer allfälligen Zugänglichmachung zuerst der betroffene Nachbar zu konsultieren sei.

Bericht einer Kommission

Eine Gemeinde nahm Kontakt mit der Öffentlichkeitsbeauftragten auf, nachdem eine Kommission ihres Generalrats Zugang zu einem von einer anderen Kommission zu Händen des Gemeinderats erarbeiteten Berichts verlangt hatte. Die Kommission, welche den Bericht verfasst hatte, hatte bereits grünes Licht für den Zugang gegeben. Hingegen fragte sich die Gemeinde, ob der Zugang tatsächlich gewährt werden könne angesichts der Tatsache, dass der Gemeinderat sich noch nicht zu dem Bericht geäußert habe.

Die Öffentlichkeitsbeauftragte wies die Gemeinde darauf hin, dass in der Regel dasjenige öffentliche Organ das Zugangsgesuch behandelt, welches das verlangte Dokument verfasst hat. In diesem Sinne könne die zuständige Kommission ihren Kollegen durchaus Zugang zum Bericht gewähren, sofern im konkreten Fall keine Ausnahmebestimmungen nach InfoG anwendbar seien.

Abgabe einer Liste der in einer Gemeinde ansässigen Unternehmen

—

Ein in einer Gemeinde neu angesiedeltes Unternehmen hat die Einwohnerkontrolle um eine Aufstellung der dort ansässigen Unternehmen gebeten. Ganz allgemein dürfen Personendaten nur dann bekanntgegeben werden, wenn eine gesetzliche Bestimmung es vorsieht (Art. 10 Abs. 1 DSchG). In diesem speziellen Fall gibt es keine Rechtsgrundlage für die Weitergabe von Daten der in der Gemeinde ansässigen Unternehmen durch den Gemeinderat. Anwendbar sind allerdings das Gesetz vom 7. März 2001 über das Handelsregisteramt (HRAG) sowie die Handelsregisterverordnung (HRegV) vom 17. Oktober 2007, insofern als das Handelsregister der Konstituierung und der Identifikation von Rechtseinheiten dient (Art. 1 HRegV). Nach Artikel 10 HRegV sind die Einträge im Hauptregister, die Anmeldungen und die Belege öffentlich. Die Kantone stellen die Einträge im Hauptregister für Einzelabfragen im Internet unentgeltlich zur Verfügung (Art. 12 Abs. 1 HRegV). Somit wird das Freiburger Register auf einem elektronischen Datenträger geführt und ist öffentlich. Der Kanton Freiburg stellt die Einträge im Hauptregister für Einzelabfragen im Internet unentgeltlich zur Verfügung und sorgt dafür, dass es auf den neuesten Stand der rechtlichen Entwicklungen gebracht wird (Art. 7 HRAG und Art. 12 Abs. 1 HRegV). Da das Handelsregister öffentlich ist, kann jede und jeder sämtliche Einträge und Belege einsehen, ohne ein besonderes Interesse geltend machen zu müssen. Demzufolge kann sich das Unternehmen, das die Firmenliste verlangt hat, beim Handelsregisteramt informieren und insbesondere über dessen Website zu den entsprechenden Informationen gelangen.

Bekanntgabe der Adressen von Versicherten einer AHV-Ausgleichskasse an andere Stellen

—

Ein Bürger wollte von unserer Behörde wissen, ob eine AHV-Ausgleichskasse die Adressen ihrer Versicherten weitergeben dürfe, beispielsweise an politische Parteien oder Schulen, um Werbung zu machen. Nach Artikel 50a Abs. 1 Bst. bbis des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) vom 20. Dezember 1946 dürfen Organe, die mit der Durchführung, der Kontrolle oder der Beaufsichtigung der Durchführung dieses Gesetzes betraut sind, «Organen einer anderen Sozialversicherung und weiteren Stellen oder Institutionen, die zur Verwendung der Versichertennummer berechtigt sind», Daten bekannt geben, «wenn die Daten für die Zuweisung oder Verifizierung die-

ser Nummer erforderlich sind». Nach Absatz 4 dürfen weiter «Daten an Dritte [...] wie folgt bekannt gegeben werden: [...] b. Personendaten, sofern die betroffene Person im Einzelfall schriftlich eingewilligt hat oder, wenn das Einholen der Einwilligung nicht möglich ist, diese nach den Umständen als im Interesse des Versicherten vorausgesetzt werden darf». Die AHV-Ausgleichskasse darf demnach die Adressen ihrer Versicherten zum einen nicht an Stellen weitergeben, die nicht zur Verwendung der Versichertennummer berechtigt sind, und zum anderen dann nicht, wenn die Daten für die Zuweisung oder Verifizierung dieser Nummer nicht erforderlich sind. Zudem ist die Einwilligung der betroffenen Person in den Fällen erforderlich, in denen die Bekanntgabe von Personendaten an Dritte nicht ausdrücklich erlaubt ist.

Weitergabe von Unfallbildern, die mit einer Videoüberwachungskamera aufgenommen worden sind

—

Unsere Behörde wurde gefragt, ob es zulässig sei, der privaten Haftpflichtversicherung eines in einen Unfall verwickelten Fahrzeuglenkers die Unfallbilder zugänglich zu machen, die mit einer an einer Hauptstrasse installierten Videoüberwachungskamera aufgenommen worden waren. Unsere Behörde ist zum Schluss gekommen, dass die Unfallbilder gemäss dem Grundsatz der Zweckbindung (Art. 5 DSchG) nicht bekanntgegeben werden dürfen, da diese Bekanntgabe nicht dem Zweck entspricht, zu dem die Kamera, die den Unfall aufgenommen hat, installiert wurde. Nach Artikel 22 Abs. 1 des Ausführungsreglements vom 7. Dezember 1992 zum Strassengesetz (ARStrG, SGF 741.11) sind die technischen Merkmale der Strassen und der Nebenanlagen in den Normen der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute festgelegt (VSS-Normen). Die VSS-Normen, die die Installation von Videokameras an Strassen vorschreiben, bezwecken die Verkehrszustandserfassung und nicht die Verkehrsunfallerfassung. Da die Versicherung einen eher ökonomischen Zweck verfolgt und den Haftungsgrad ihres Versicherten und damit die Höhe der Entschädigung feststellen will, die sie zahlen muss, können ihr die Aufnahmen nicht zugänglich gemacht werden. Unsere Behörde ist zum Schluss gelangt, dass die Herausgabe der Unfallbilder an die Versicherung auch nicht dem Grundsatz von Treu und Glauben entspricht. So ist es für die Strassenverkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer nicht zumutbar, darauf gefasst sein zu müssen, dass zum Zweck der Verkehrsüberwachung installierte Strassenverkehrskameras, für die die privaten VSS-Normen gelten, von Privatversicherern zu ökonomischen Zwecken genutzt werden können.



Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz ÖDSB

Chorherrengasse 2, CH-1700 Freiburg

T. +41 26 322 50 08, secretariatatprd@fr.ch

-

www.fr.ch/atprd

-

Juni 2014