



Newsletter

#02 / 2013

Liebe Leserin, lieber Leser

Fast drei Jahre sind es nun her, dass in unserem Kanton das Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG) in Kraft getreten ist und damit das in der Freiburger Verfassung verankerte Transparenzprinzip eingeführt wurde. Viele sprachen von einem Paradigmenwechsel, galten doch auf einmal wie mittlerweile in der Mehrheit der anderen Schweizer Kantone alle amtlichen Dokumente grundsätzlich als öffentlich. Nicht wenige öffentliche Organe befürchteten eine Lawine an Zugangsgesuchen auf sie zukommen.

Die jährliche Statistik zeigt allerdings, dass wir es keineswegs mit einer Lawine zu tun haben. Rund 50 Zugangsgesuche wurden jeweils eingereicht und von Jahr zu Jahr wurde der Anteil der positiv beantworteten Gesuche grösser. Dies ist ein gutes Zeichen, das Transparenzprinzip scheint bei den Freiburger öffentlichen Organen Fuss gefasst zu haben.

Einige Gesuche müssen allerdings auch abgewiesen werden, sieht das Gesetz ja auch Ausnahmen vor, zum Beispiel wenn ein Dokument ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse berührt. Aufgabe unserer Behörde ist es unter anderem, darauf hinzuwirken, dass der Zugang nur in klar begründeten Fällen aufgeschoben, eingeschränkt oder verweigert wird.

Dass ausgerechnet unsere Behörde, die sich das Transparenzprinzip auf ihre Fahne geschrieben hat, darauf hingewirkt hat, dass grosse Teile eines Auditberichts eines Amtes vor der Veröffentlichung eingeschwärzt wurden, hat einige erstaunt oder gar befremdet. Doch Transparenz in punkto staatlicher Tätigkeit hat in unseren Augen unter anderem dort seine Grenzen, wo einzelne Personen im Fokus stehen und mit einer Veröffentlichung die Gefahr besteht, dass ihre Persönlichkeitsrechte schwerwiegend verletzt werden.

Um das Transparenzprinzip zu einer immer volleren Entfaltung zu bringen ist zu hoffen, dass einerseits immer mehr Personen vom Zugangsrecht Gebrauch machen und andererseits der seit Jahren festzustellende Trend, dass öffentliche Organe ihre Kommunikation weit proaktiver gestalten als früher, immer weiter Fuss fasst. Denn nicht allein die Anzahl der Zugangsgesuche ist auf Dauer entscheidend, sondern vor allem das Gefühl der Bürgerinnen und Bürger, über die staatliche Tätigkeit informiert zu sein und ihr Vertrauen gegenüber den öffentlichen Organen.

In diesem Sinne wünsche ich Ihnen eine angenehme Lektüre!

Annette Zunzer Raemy
Kantonale Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz



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
<hr/>	
Aktualitäten	2
Big Data - wo (Daten-)Berge sich erheben	2
Weiterbildung von Privatim	3
Aufnahmen von Mikrodrohnen müssen nach den Regeln des Datenschutzes erfolgen	4
Transparenz aus Sicht der Medien	4
<hr/>	
Informationen an öffentliche Organe	6
Anfrage bei der Einwohnergemeinde über Zuzugsdatum	6
Prämienverbilligung für die Krankenkasse	6
Zugang zu Dokumenten eines Verfahrens	6
Zugang zum Protokoll einer Gemeinderatssitzung	6
Neue Rubrik auf unserer Website	7
<hr/>	

Aktualitäten

Big Data - wo (Daten-)Berge sich erheben

Die Datenberge in der Verwaltung, in den Unternehmen und im frei zugänglichen Internet wachsen ständig. Die Speicherung riesiger Datenmengen verursacht immer geringere Kosten. Doch was geschieht mit diesen Daten und welche Probleme stellen sich namentlich für den Datenschutz? Diesem Thema widmete sich Ende August das 18. Symposium on Privacy and Security in Zürich.

Andreas Krause, Professor für Informatik an der ETH Zürich definierte «Big Data» an der Tagung als unstrukturierte Daten. Es werden nun Methoden entwickelt, um in diesen grossen Datenbergen nach Strukturen und Mustern zu suchen. Dies geschieht in sogenannten Data-Centers, einer Vernetzung verschiedener Rechner. Aus den riesigen Datenmengen werden entscheidungsrelevante Muster für Vorhersagen eruiert (z.B. Anzeige von ähnlichen Büchern in einem Buch-Onlineshop). Solche Daten werden u.a. in Vektoren, Algorithmen, Clustering etc. dargestellt.

Daten werden anonymisiert, indem mittels Kryptographie der Bezug zu Personen herausgenommen wird (sog. Datenminimierung). Nach Angaben von Günter Karjoth, Research Staff Member bei IBM-Research, haben Untersuchungen gezeigt, dass sich anhand der Merkmale Geburtstag, Geschlecht und Postleitzahl bereits 63-87% der Bevölkerung identifizieren lassen. Deshalb arbeiten die Datentransformationsmethoden mit Generalisierung. Wird der Grad der Anonymisierung erhöht, wird jedoch gleichzeitig die Datenqualität reduziert und damit der Nutzen der Datenmenge.

«Big Data» und Datenschutz?

Alexander Rossnagel, Professor für öffentliches Recht an der Universität Kassel, stellte fest, dass «Big Data» sämtlichen datenschutzrechtlichen Prinzipien wie Interessenabwägung, Transparenz, Einwilligung in Datenverwendung, Zweckbegrenzung und Zweckbindung wie auch der Datensparsamkeit zuwiderlaufen. Insbesondere ist nicht mehr ersichtlich, zu welchem Zweck Daten gespeichert werden.

Für Professor Rossnagel ist eine Risikoprognose für die informationelle Selbstbestimmung sehr unsicher. Nach seiner These wird das Risiko vielmehr kollektiviert: Derjenige, der in eine Datenfreigabe einwilligt, entscheidet auch für andere mit; das Verweigerungsrecht des Einzelnen wird ausgehöhlt. Unser Handeln und Entscheiden werde durch die Verwendung von Statistiken beschränkt, und zwar durch «die Normativität der Normalität». Professor Rossnagel fordert eine Risikoreduktion und neue Vorsorgemassnahmen, namentlich im Bereich der Risikoanalyse, neue Einwilligungs-, Verwendungs- und Verwertungsregeln sowie auch Zeiträume für die Verwendung gespeicherter Daten.

Thomas Hoeren, Professor am Institut für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht, Westfälische Wilhelms-Universität in Münster, stellte überdies fest, dass die bisherigen privatrechtlichen Rechtsinstitute für die Erfassung von «Big Data» nicht ausreichen. Neben einer ergänzenden Datenschutzregelung bedarf es auch eines neuen Datenverkehrsrechts.

Weiterbildung von Privatim

—
Am 12. September 2013 hat in Olten der 3. Weiterbildungstag von Privatim stattgefunden. Privatim ist eine Vereinigung der Schweizer Datenschutzbeauftragten und organisiert jährlich Schulungen, um ein bestimmtes Thema zu vertiefen. Dieses Jahr ging es um Sozialhilfe und Sozialversicherungen und dabei vor allem um die Bearbeitung von Personendaten, die gemäss Art. 3 Abs. c des Gesetzes über den Datenschutz als besonders schützenswert gelten.

Im Detail ging es um die - aufgrund einer ausreichenden rechtlichen Grundlage - rechtmässige Kommunikation von Informationen in Bezug auf ein beabsichtigtes

Open Government Data

Nach Kai von Lewinski, Privatdozent an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin, stärkt die Offenlegung der Open Government Data weniger den Staat, als es Rechte Privater schmälere. Vielmehr diagnostiziert er eine Machtverschiebung und einen Kontrollverlust für den Staat. Von Lewinski plädiert dafür, Open Government Data unbegrenzt für alle zugänglich zu machen, indessen den Zugriff anhand von Abstufungen zu reglementieren und regulieren.

Nach Dirk Helbling, Professor für Soziologie an der ETH Zürich, könnten «Big Data» zur Lösung unserer Weltprobleme beitragen, insbesondere zur Entwicklung besserer Entscheidungsinstrumente. Die neuen Technologien, namentlich die sozialen Netzwerke, würden auch erlauben, Konsumenten und Bürger vermehrt einzubeziehen.

Für den Umgang mit «Big Data» sei indessen ein ethischer Kodex erforderlich. Helbling sieht die Gefahr durch „Big Data“ weniger im Eingriff in die Privatsphäre als in der Diskriminierung.

Die Meinungen zum Phänomen Big Data sind vielfältig. Wir können uns der neuen Erscheinung nicht verschliessen und haben Anstrengungen zu unternehmen, den aufgezeigten Gefahren zu begegnen.

IV-Verfahren einer Mitarbeiterin des Kantons Bern vom Personalamt an die Finanzkommission des Grossen Rates.

Die Kommunikation von Personendaten eines Kantonalen Dienstes an das Kantonale Arbeitsamt von Basel-Land hatte der Basler Datenschutzbeauftragte ebenfalls als rechtens eingestuft. Da keine Informationen von Seiten der betroffenen Person über das beendete Arbeitsverhältnis vorlagen, wurde es aufgrund ausreichender rechtlicher Grundlage als zulässig erachtet, dass das Personalamt des betroffenen Kantonalen Dienstes dem Arbeitsamt Informationen zur Beendigung des Arbeitsvertrags übermittelt. Zudem hätte die betroffene Person, die Arbeitslosengeld beantragt hatte, eine gewisse Informationspflicht gehabt.

Aufnahmen von Mikrodrohnen müssen nach den Regeln des Datenschutzes erfolgen

–
Der Schutz der Privatsphäre wird im Zuge der technologischen Entwicklung, die uns neue Objekte immer zugänglicher macht, stets wichtiger. Zum Beispiel der neueste Trend: Drohnen. Bildaufnahmen von Mikrodrohnen müssen nach den Regeln des Datenschutzes erfolgen.

Bei Drohnen handelt es sich um unbemannte, ferngesteuerte Luftfahrzeuge. Art und Grösse der Drohnen können sehr unterschiedlich sein. Die Bandbreite reicht von kleinen, nur ein paar Gramm schweren Geräten bis zu solchen mit mehreren Tonnen Gewicht. Wurden Drohnen früher ausschliesslich im militärischen Bereich genutzt, kommen sie heute auch im zivilen Bereich zum Einsatz, namentlich bei Transporten, wissenschaftlichen Untersuchungen oder Bildaufnahmen. Die Drohnen verfügen zudem über Kameras, mit denen Personen aufgenommen werden können, ohne dass sie dies merken.

Bewilligung notwendig

Laut den für den Betrieb von Drohnen gültigen Regeln braucht es eine Bewilligung des Bundesamts für Zivilluftfahrt (BAZL) für den Einsatz von Drohnen und Flugmodellen mit einem Gewicht von über 30 Kilogramm (Art. 14 Verordnung des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) vom 24. November 1994 über Luftfahrzeuge besonderer Kategorien (VLK, SR 748.941) und Art. 2a der Verordnung vom 14. November 1973 über die Luftfahrt (LFV, SR 748.01)). Das Bundesamt legt in jedem einzelnen Fall die Bedingungen für die Zulassung und den Betrieb fest.

Für den Betrieb von Drohnen und Flugmodellen bis zu einem Gewicht von 30 Kilogramm (auch Mikrodrohnen genannt) ermächtigen Art. 19 VLK und Art. 51 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Luftfahrt (LFG, SR 748.0) die Kantone, Massnahmen zur Verminderung der Umweltbelastung und der Gefährdung von Personen und Sachen auf der Erde zu treffen (siehe auch die Website des BAZL zu Drohnen und Flugmodellen, <http://www.bazl.admin.ch/dienstleistungen/02658/index.html?lang=de>).

Risiko einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts

Für den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) handelt es sich bei den Luftaufnahmen von identifizierbaren Personen um eine Bearbeitung von Personendaten. Der Gebrauch von Drohnen, die zum Zwecke der Videoüberwachung mit Kameras ausgestattet sind, muss daher die Prinzipien des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) beachten. Zudem vertritt der EDÖB die Meinung, dass Luftaufnahmen, insbesondere von Drohnen, ein grosses Risiko einer Verletzung der Persönlichkeitsrechte darstellen. Videokameras am Boden erlauben eine räumlich eng begrenzte Überwachung, Luftaufnahmen ermöglichen dagegen eine geografisch unabhängige, örtlich unbegrenzte sowie zeitlich längere Überwachung von Personen (13. Jahresbericht (2005/2006), S. 23-24).

Was den Einsatz von Mikrodrohnen durch Privatpersonen angeht, findet das DSG Anwendung, wenn die aufgenommenen Bilder identifizierbarer Personen nicht ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind (17. Jahresbericht (2009/2010), S. 20). Der EDÖB empfahl dem BAZL alle Personen, die Mikrodrohnen mit Kameras in Betrieb nehmen wollen, über die notwendige Beachtung des Datenschutzgesetzes zu informieren, sobald bestimmte oder bestimmbare Personen von der Kamera erfasst werden (15. Jahresbericht (2007/2008), S.27).

Transparenz aus Sicht der Medien

—
Ist der Kampf für Transparenz eine verlorene oder eine noch zu führende Schlacht? Zu dieser Fragestellung fand an der Akademie für Journalismus und Medien der Universität Neuenburg eine Tagung statt, an der europäische Spezialisten sich über die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen des freien Zugangs zu Information austauschten.

Wikileaks war dabei in aller Munde: es wurde einerseits als Organisation genannt, die als Eisbrecher für den freien Zugang zur Information wirkte und zu einem allgemeinen Bewusstsein gewisser Problematiken verhalf, andererseits wurde geltend gemacht, dass die Veröffentlichung «gestohlener» Informationen nichts mit seriösem Journalismus zu tun habe und auch nicht zu Transparenz beitrage.

Langfristige Folgen für die Medien

Auch er sehe Wikileaks selber nicht als Journalismus an, doch in seinen Augen habe die Organisation langfristige Folgen für die Medienarbeit, sagte Christian Christensen, Journalismus-Professor an der Universität Stockholm. Wikileaks kümmere sich um die Informationssammlung und Archivierung von Dokumenten, die journalistische Arbeit müsse aber nach wie vor von den Medien geleistet werden.

Die globale Zusammenarbeit im Rahmen der aufgedeckten Fälle sei wichtig, doch die jeweiligen Staaten hätten mit ihren je eigenen gesetzlichen Grundlagen nicht an Bedeutung verloren, gab Christensen zu bedenken. So seien Themen wie Redefreiheit, Pressefreiheit oder der Schutz von Whistleblowern Sache der einzelnen Länder.

Schutz von Whistleblowern

Den schwierigen Schutz von Whistleblowern in der Schweiz thematisierte Jean-Philippe Ceppi, Journalist von Radio Télévision Suisse. Im Investigationsjournalismus sei man aber auf derartige Quellen angewiesen, umso mehr als die auf eidgenössischer Ebene und in den meisten Kantonen existierenden Transparenzgesetze nur schwer zu aktivieren seien. «Die Schweiz hat die Vertraulichkeit in ihrer DNA», sagte Ceppi.

Sind gewisse Geheimhaltungen legitim? Ja, wenn sie aus öffentlichem Interesse notwendig seien, meinte Oxford-Professor Robert Picard an der Tagung. Es bestünden aber zeitliche Limiten für Geheimhaltungen, ewig daran festzuhalten sei meist nicht legitim. Zudem könne auch scheinbare Transparenz gegen Medien angewandt werden: Erhalten die Journalisten Tausende von Seiten, so werde es sehr schwierig, die sensiblen Punkte aufzuspüren.

Informationen an öffentliche Organe



Anfrage bei der Einwohnergemeinde über Zuzugsdatum

Gemäss Art. 17 des Gesetzes vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle (EKG) kann der Vorsteher „im Einzelfall einer privaten Person oder Organisation, die ein berechtigtes Interesse glaubhaft macht, Name, Vorname(n), Geschlecht, Geburtsdatum, Zivilstand, Beruf, Adresse und Ankunftsdatum sowie gegebenenfalls das Wegzugsdatum und den neuen Wohnort einer bestimmten Person bekanntgeben“. Ein geschiedener Ehegatte, der bei einer Gemeinde das Zuzugsdatum seiner geschiedenen Frau verlangt, hat daher im Hinblick auf die Durchsetzung seiner Ansprüche ein berechtigtes Interesse daran, das Ankunftsdatum zu erfahren.

Prämienverbilligung für die Krankenkasse

Eine studierende Person erkundigte sich bei unserer Behörde, ob die Ausgleichskasse die Steuerveranlagung ihrer Eltern verlangen könne und dies in datenschutzrechtlicher Hinsicht zulässig sei. Der Staat gewährt Versicherten in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen Prämienverbilligungen (Art. 10 Abs. 1 Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung; KVG SGF 842.11). Bei Minderjährigen, Lehrlingen und Personen unter 25 Jahren, die sich in Erstausbildung befinden, beurteilt sich der Anspruch auf Prämienverbilligung nach den Einkommens- und Vermögensverhältnissen der Eltern (Art. 14 KVG). Aus diesem Grund ist das Gesuch um Prämienverbilligung für die in Erstausbildung stehenden jungen Erwachsenen im Namen der Eltern bzw. des gesetzlichen Vertreters zu stellen (Art. 11 Abs. 2 KVG). Die Ausgleichskasse kann daher die Steuerveranlagung der Eltern verlangen.

Zugang zu Dokumenten eines Verfahrens

Die Öffentlichkeitsbeauftragte hat sich in einer auf der Website zu konsultierenden Empfehlung (www.fr.ch/atprd/de/pub/publikationen/oeffentlichkeit/empfehlungen.htm) zur Zugänglichkeit von Dokumenten geäussert, die im Rahmen eines vom Antragsteller angestrebten Verfahrens gegen die Gemeinde Châtel-St-Denis verfasst und erhalten worden waren. Dieses Gesuch wurde in einem ersten Schritt vom Oberamtmann des

Vivisbachbezirks abgelehnt. In einem zweiten Schritt stellte der Oberamtmann dem Bürger die Mehrzahl der Dokumente zu, wies aber für einige Dokumente das Zugangsgesuch zurück.

In ihrer auf den schriftlichen Austausch zwischen den Parteien folgenden Empfehlung wies die Transparenzbeauftragte darauf hin, dass die Mehrzahl der gewünschten Dokumente vor dem 1. Januar 2011, Zeitpunkt des Inkrafttretens des InfoG, verfasst worden war. Diese Dokumente fallen demzufolge nicht in den Anwendungsbereich des Zugangsrechts. Die öffentlichen Organe können freiwillig Zugang gewähren, was aber in der vorliegenden Situation nicht der Fall war.

Zu drei weiteren Dokumenten empfahl die Transparenzbeauftragte Zugang zu gewähren. Dabei handelte es sich einerseits um handschriftliche Notizen zu einer Sitzung, die zwischen dem Oberamtmann, dem Gemeindepräsidenten von Châtel-St-Denis und weiteren Personen stattgefunden hatte. Auch zu einem E-Mail eines Schularztes an den Generalsekretär der Gemeinde empfahl die Beauftragte Zugang zu gewähren. Zwei Wörter wurden je eingeschwärzt. Beim dritten Dokument schliesslich handelte es sich um eine E-Mail, die der Bürger bereits einmal erhalten hatte und die ihm daher problemlos erneut zugestellt werden konnte. Das Oberamt folgte der Empfehlung der Transparenzbeauftragten.

Zugang zum Protokoll einer Gemeinderatssitzung

Ein Bürger beantragte den Zugang zum Protokoll einer Gemeinderatssitzung, bei der ein Projekt, das ihn indirekt betrifft, diskutiert worden war. Die Gemeinde erkundigte sich darauf bei der Öffentlichkeitsbeauftragten, ob sie Zugang zum Protokoll gewähren müsse. Die Öffentlichkeitsbeauftragte wies darauf hin, dass Protokolle nicht öffentlicher Sitzungen laut dem Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten nicht zugänglich sind (Art. 29 Abs. 1 Lit. b). Das Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden sieht aber in Art. 103bis Abs. 2 Lit. a vor, dass der Gemeinderat mit einstimmigen Beschluss die vollständige oder teilweise Einsichtnahme in Protokolle seiner Sitzungen, der Sitzungen der Kommissionen der Gemeindeversammlung und der Sitzungen seiner Verwaltungskommissionen gewähren kann. Allfällige Personendaten von Drittpersonen sind dabei gegebenenfalls einzuschwärzen.

Neue Rubrik auf unserer Website

—

Auf unserer Website befinden sich neu Fallbeispiele rund um das Öffentlichkeitsprinzip und die Antwort der Beauftragten dazu. Somit soll den öffentlichen Organen eine erste Weichenstellung bei der Antwort von Zugangsgesuchen geboten werden. Werfen Sie einen Blick hinein: <http://www.fr.ch/atprd/de/pub/gemeinden.htm> und <http://www.fr.ch/atprd/de/pub/faq/oeffentlichkeitsprinzip.htm>.



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

-

November 2013