



Newsletter

#01 / 2011

Liebe Leserin, lieber Leser

Unabhängigkeit – ein Grundwert, der für beide Bereiche unserer Behörde gleichermaßen gilt. Sowohl beim Einstehen für Transparenz als auch für Datenschutz ist sie die Grundlage jeglicher Glaubwürdigkeit.

Als ich kürzlich an der vierten Datenschutzrechtstagung zu diesem Thema ein Grusswort an die Teilnehmenden richtete, rief mir meine 11-jährige Tochter am Morgen nach, dass ich zum Datenschutz doch sicher eine Pistole brauche. Zum Glück bedürfen wir keiner Waffen, um unsere Unabhängigkeit durchzusetzen, aber im Wort verteidigen, darin ist wohl ein Kern Wahrheit enthalten.

Ein unabhängiges Organ des Staates, das herausgelöst aus der hierarchischen Struktur der Verwaltung funktionieren muss, ist keine Selbstverständlichkeit. Diese Unabhängigkeit ist vielleicht bei Gerichten bekannt und anerkannt, für die Aufsichtsbehörden im Bereich Datenschutz und Transparenz ist dies wohl noch nicht im gleichen Ausmass geläufig. Im Kanton Freiburg wurde ein Gutachten zu dieser Frage in Auftrag gegeben (www.fr.ch/atprd/de/pub/publikationen/datenschutz/rechtsgutachten.htm) und allein schon die Tatsache, dass dies geschah, ist ein Indiz, dass es in diesem Bereich offene Fragen gibt.

Sich im Umfeld einer grossen Verwaltung als unabhängige Behörde zu bewähren ist nicht einfach. Was kann eine solche personell kleine Behörde ausrichten, wenn die übermächtige Verwaltung oder gar das oberste Exekutivorgan eine andere Rechtsansicht zu einer generellen Frage der Unabhängigkeit vertritt? Diese Frage ist nicht rein rhetorisch, denn gerade eine personell klein ausgestattete Behörde kann nicht ohne Zusammenarbeit mit der Verwaltung funktionieren.

Unsere Behörde ist darum bemüht, ihre Aufgabe einer breiteren Öffentlichkeit bekannt zu machen. Sie erhalten daher diesen Newsletter. Selbstverständlich darf er auch Anregung zu Reaktionen und Diskussionen geben.

Ich wünsche Ihnen eine gute Lektüre !

Johannes Frölicher, 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
Keine Lawine an Zugangsgesuchen	2
Ein Jahr wegweisender Gerichtsentscheide	3
Internetplattform Öffentlichkeitsgesetz.ch ist online	3
Die verschiedenen Facetten der Unabhängigkeit	3
Videoüberwachung bald gesetzlich geregelt	4
Gemeindeinformationen	5
Personendaten im Einwohnerregister	5
Möglichkeit der Sperrung	5
Kontrolle der Identität des Gesprächspartners	5
Anfragen über säumige Kunden	5

Aktualitäten

Keine Lawine an Zugangsgesuchen

Hat in den 5 Jahren seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der viel zitierte Paradigmenwechsel stattgefunden oder nicht? Diese und viele weitere Fragen stellten sich Referenten aus den Bereichen Wissenschaft, Medien und Verwaltung an der 1. Schweizerischen Tagung zum Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung Ende August in Bern.

Die verschiedenen Interventionen zeigten, dass das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip einen gewissen Paradigmenwechsel verursacht hat. Eine eigentliche Lawine an Zugangsgesuchen hat es aber nicht ausgelöst: mit knapp 250 Anfragen pro Jahr blieben die Gesuche in der Schweiz in sehr bescheidenem Rahmen. Von der Anzahl pro Einwohner her ist dies vergleichbar mit der Situation Deutschlands und in totalem Kontrast zu Ländern wie Grossbritannien oder Kanada, die weit mehr Gesuche verzeichnen.

Diese grossen Unterschiede seien unter anderem durch die verschiedenen Politsysteme zu erklären, erläuterte Prof. Martial Pasquier. Haben in der Schweiz bsp. durch das Konkordanzsystem alle grossen Parteien Zugang zu wichtigen Informationen, so versuchen sich in anderen Ländern viele Parteien durch die entsprechenden Gesetze Zugang zu wichtigen Dokumenten zu verschaffen.

Vermehrte aktive Kommunikation

Ganz allgemein ist das Öffentlichkeitsprinzip recht wenig Bürgerinnen und Bürgern ein Begriff. Genutzt wird es vor allem von den Medien, Wissenschaftlern und Anwälten. In den Genuss einer indirekten Folge des Öffentlichkeitsprinzips kommen aber alle: seit einigen Jahren gebe es eindeutig eine vermehrte Tendenz zur aktiven Kommunikation, stellten viele Tagungsteilnehmer fest und deuteten dies als positive Wirkung des Öffentlichkeitsprinzips.

Auf gerichtlicher Ebene gehe der Trend auch ganz klar in Richtung Transparenz, erläuterte Prof. Bertil Cottier. So sprachen sich vier der fünf Urteile, die das Bundesverwaltungsgericht bisher zu diesem Thema zu fällen hatte, für mehr Transparenz aus. Häufig wurde beanstandet, dass die im Gesetz befindlichen Ausnahmebestimmungen zu extensiv interpretiert werden.

Langer Weg zur Transparenz

Wie lange es dauern kann, bis ein Gesuchsteller zu dem gewünschten Dokument kommt, schilderte an der Tagung der frühere Journalist Erik Reumann, der Zugang zu Vereinbarungen über die Auflösung der Arbeitsverträge von zwei Chefbeamten in der Bundesverwaltung verlangt hatte (siehe Kasten). Ganze 36 Monate dauerte sein Weg durch verschiedene Instanzen, bis er die Dokumente erhielt.

Ein Jahr wegweisender Gerichtsentscheide

Wie der Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte in seinem Tätigkeitsbericht 2010 bekannt gab, bewegte sich die Anzahl der eingereichten Zugangsgesuche im letzten Jahr auf eidgenössischem Niveau mit 239 im Rahmen der Vorjahre. Seit dem Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes zeige sich die Tendenz, vermehrt Einblick zumindest in Teile der anvisierten Dokumente zu gewähren. In gut einem Viertel aller Fälle von ganz oder teilweise abgelehnten Zugangsgesuchen wurde ein Schlichtungsantrag eingereicht.

Wie beim Datenschutz gab es auch beim Öffentlichkeitsprinzip 2010 wegweisende Gerichtsentscheide. So befand etwas das Bundesgericht, es sei Zugang zu den Vereinbarungen über die Auflösung der Arbeitsverträge von zwei Chefbeamten der Bundesverwaltung zu gewähren. Das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) schloss sich dieser Sichtweise nach einem ersten anderslautenden Urteil schliesslich an. Zudem entschied das BVGer, dass die IV-Checkliste des zuständigen Bundesamts öffentlich zugänglich sein muss.

Mehr dazu unter folgendem Link: <http://www.edoeb.admin.ch/dokumentation/00445/00509/01732/index.html?lang=de>

Internetplattform Öffentlichkeitsgesetz.ch ist online

Fünf Jahre nach der Einführung des Öffentlichkeitsgesetzes haben Medienschaffende aus der Deutsch- und Westschweiz eine Internet-Plattform lanciert, um dem Schweizer Transparenzgesetz mehr Geltung zu verschaffen. Das Internetforum informiert Medienschaffende sowie Bürgerinnen und Bürger über die Rechtspraxis, über Präzedenzfälle und Enthüllungen, die mit dem Öffentlichkeitsgesetz realisiert werden konnten. Mehr dazu unter folgendem Link: www.oeffentlichkeitsgesetz.ch

Die verschiedenen Facetten der Unabhängigkeit

«Unabhängigkeit ist nicht nur ein Zustand. Sie ist eine Aufgabe.» Dieser Ausspruch Vaclav Havels fasst in einigen Worten den Grundtenor des 4. Schweizerischen Datenschutztags zusammen, der Mitte Juni vom Institut für Europarecht der Universität Freiburg durchgeführt wurde. Die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden wurde von unterschiedlichen Seiten her durchleuchtet.

Die Unabhängigkeit der Freiburger Aufsichtsbehörde, die aufgrund eines konkreten Falls 2010 in einem Gutachten analysiert worden war, wurde zwar von mehreren Rednern aufgegriffen, stand jedoch nicht im Mittelpunkt der Tagung. Vielmehr wurde die Unabhängigkeit der Aufsichtsstellen aus europarechtlicher sowie aus unternehmerischer Perspektive durchleuchtet und deren Ausgestaltung in verschiedenen EU-Staaten, Bund und Kantonen analysiert.

Dabei gab es bei den Vorträgen der ProfessorInnen Bertil Cottier, Astrid Epiney und Isabelle Häner einen gemeinsamen Nenner: die Wichtigkeit der funktionalen, institutionellen und materiellen Unabhängigkeit, das heisst u.a. die Wichtigkeit der Zusammensetzung der Kontrollstelle, der Art und Weise der Ernennung ihrer Mitglieder, der administrativen Zuordnung, der Bedingung und Beendigung des Amtes, der Zuweisung ausreichender Mittel mit Budgetautonomie und der Tatsache, dass keine Anweisungen oder Einmischungen von aussen erfolgen.

Internet kennt kein Vergessen

Auch die Herausforderungen für den Datenschutz durch Soziale Netzwerke kamen an der Tagung zur Sprache. So machte Professor Spiros Simitis darauf aufmerksam, dass bsp. in Grossbritannien die Scheidungsrate in den letzten Jahren stark gestiegen ist. Dies laut einer Studie namentlich durch Einträge auf sozialen Netzwerken, die immer häufiger von Anwälten aufgegriffen und verwendet werden, um die Gegenpartei aufs Eis zu führen.

Auch Mitarbeiter des Eidg. Datenschutzbeauftragten gaben zu bedenken, dass sich Jugendliche, aber auch Erwachsene häufig der Risiken und Gefahren von sozialen Netzwerken nicht bewusst seien und Informationen veröffentlichten, die sie an einem Stammtisch nicht zum Besten geben würden: «Vor jeder Veröffentlichung sollte man sich fragen, ob man in einem Bewerbungsgespräch mit entsprechenden Daten konfrontiert werden möchte.» Zudem bedeute die Tatsache, dass Informationen gelöscht wurden, noch lange nicht, dass sie nicht mehr im Internet aufzufinden seien. Das Internet kenne kein Vergessen.

Videüberwachung bald gesetzlich geregelt

Im Kanton Freiburg ist die Videoüberwachung derzeit noch nicht gesetzlich geregelt. Am 1. Januar 2012 wird aber ein neues Gesetz über die Videoüberwachung in Kraft treten, in dem die Minimalanforderungen für die Installation und den Betrieb derartiger Anlagen festgelegt sind. Ein kleiner Überblick.

Derzeit sind die Gemeinden für die Rechtsprechung in diesem Bereich zuständig. Trotz fehlender kantonaler und eidgenössischer Gesetzgebung muss jede Videoüberwachungsanlage, die auf öffentlichem Boden installiert wird, den Prinzipien des Datenschutzes entsprechen, da die auf diese Weise gefilmten Bilder Personendaten im Sinne von Art. 3 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (SGF 17.1; DSchG) enthalten können, falls darauf Personen erkennbar sind.

Derartige Systeme können mehr oder weniger starke Eingriffe in die Persönlichkeitsrechte darstellen, weshalb einige Prinzipien des Datenschutzes beachtet werden müssen wie eine formelle Rechtsgrundlage, die Verhältnismässigkeit - dass die Anlage also geeignet ist für den angestrebten Zweck - sowie die Prinzipien von Treu und Glauben, der Transparenz und der Zweckbindung. Zudem muss die Sicherheit der Daten ständig durch geeignete organisatorische und technische Mittel sichergestellt werden. Im Rahmen des Möglichen sollten auch Gesichter unkenntlich gemacht werden um die Privatsphäre der Personen zu wahren, die von der Kamera erfasst werden (durch Techniken, die im Bedarfsfall entschlüsselt werden können).

Die Situation ab 1. Januar 2012

Am 1. Januar 2012 werden das Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung sowie das entsprechende Ausführungsreglement in Kraft treten und die Minimalanforderungen für die Installation von derartigen Anlagen festlegen. Das Gesetz hat zum Ziel «insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes die Grundrechte derjenigen Personen zu schützen, die auf öffentlichem Grund durch Video überwacht werden» (Art. 1 Abs. 1). Zudem definiert es in Art. 1 Abs. 3, dass als Videoüberwachung «jede mit technischen Hilfsmitteln durchgeführte Beobachtung von Personen oder Sachen mit dem Ziel der Überwachung» gilt.



Alle Videoüberwachungsanlagen, die vor Inkrafttreten des Gesetzes bereits existierten oder für danach geplant sind, müssen angemeldet werden und gesetzeskonform sein. Videoüberwachungsanlagen mit Datenaufzeichnung müssen vom zuständigen Oberamtmann nach Stellungnahme der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz bewilligt werden. Dabei müssen namentlich die in Art. 4 und 5 genannten Voraussetzungen beachtet werden wie der Hinweis auf die Videoüberwachungsanlage, damit sich die Öffentlichkeit dem Vorhandensein einer Videokamera bewusst ist. Die Oberamt männer üben auch die allgemeine Aufsicht über die Videoüberwachungsanlagen aus und entziehen die Bewilligung, falls die Voraussetzungen nicht mehr erfüllt werden (Art. 6).

Der Status der «Webcams»

Art. 1 Abs. 3 des Gesetzes über die Videoüberwachung schliesst Webcams vom Geltungsbereich des Gesetzes aus, zumindest diejenigen, deren Ziel nicht die Überwachung ist. Dieser Umstand ist bedauerlich, denn wenn auch nicht die Überwachung erstes Ziel der Webcams ist, so besteht doch auch bei Webcams in touristischen Regionen häufig eine Art Überwachung, wenn bei der Lieferung von Informationen beispielsweise zum Wetter Personen gefilmt werden. Unserer Ansicht nach sollte daher jedes Webcam-System, das Personen filmt, unserer Behörde gemäss Art. 7 des Gesetzes über die Videoüberwachung gemeldet werden. Sollte das Gesetz über die Videoüberwachung in derartigen Fällen keine Anwendung finden, so sollten die Webcams trotzdem den im Datenschutzgesetz formulierten genannten Anforderungen genügen. Die Wiedererkennung von Personen auf Bildern von Webcams ist problematisch, da der touristische Zweck der Kameras dies in keiner Weise rechtfertigt. Derartige Anlagen erlauben nicht nur die Überwachung bestimmter Orte durch Dritte, sondern die Überwachung könnte in nicht allzu ferner Zukunft sogar automatisch über Programme zur Gesichtserkennung stattfinden. Diese Entwicklung muss nach Ansicht unserer Behörde eng mitverfolgt werden, da die Risiken des Missbrauchs derartiger Installationen besonders hoch sind und starke Eingriffe in die Privatsphäre zur Folge haben können.

Gemeindeinformationen



Personendaten im Einwohnerregister

Die Einwohnerkontrolle wird häufig von Privatpersonen oder öffentlichen Organen kontaktiert und um die Mitteilung von Personendaten wie E-Mail-Adressen oder Telefonnummern gebeten. Der Inhalt des Einwohnerregisters ist in Art. 4 des Gesetzes vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle (EKG) geregelt, der wiederum auf Art. 6 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister verweist. Dieser Artikel liefert eine Liste der Daten, die im Einwohnerregister erfasst werden müssen (wie beispielsweise die Adresse, der Zivilstand oder die Nationalität). Art. 4 Abs. 2 EKG listet zudem weitere zu registrierende Daten auf. E-Mail-Adresse oder Telefonnummer werden in den gesetzlichen Grundlagen nicht genannt und können daher von der Einwohnerkontrolle Dritten auch nicht mitgeteilt werden.

Kontrolle der Identität des Gesprächspartners

Wie in Art. 1 des Gesetzes vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle (EKG) vermerkt, hat letzter genannte zum Zweck, „den Behörden und öffentlichen Verwaltungen über Personen, die sich in einer Gemeinde des Kantons niedergelassen haben oder aufhalten, die benötigten grundlegenden Angaben, einschliesslich der Angaben zu statistischen Zwecken, zu liefern“. Wie soll man allerdings bei Eingang einer telefonischen Anfrage eines öffentlichen Organs sicher sein, dass es sich bei der Person tatsächlich um eine/n MitarbeiterIn einer Behörde handelt? Ohne ausreichende Kontrolle könnten Personendaten (Name, Vorname, Adresse) widerrechtlich kommuniziert und unrechtmässig verwendet werden.

Folglich schlägt unsere Behörde angesichts von Art. 17 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz, laut dem „jedes öffentliche Organ, das Personendaten bearbeitet, für den Datenschutz verantwortlich“ ist, vor, dass die/der betroffene MitarbeiterIn schriftlich Auskunft gibt oder – falls dies nicht notwendig scheint oder nicht möglich ist – gewisse Methoden zur Kontrolle der Identität des Gesprächspartners anwendet. So kann beispielsweise Name und Telefonnummer im Telefonbuch überprüft und die Person anschliessend zurückgerufen werden um die Echtheit ihrer Angaben zu kontrollieren.

Diese Bemerkungen gelten ebenfalls für Staatsangestellte.

Möglichkeit der Sperrung

Jede Person hat die Möglichkeit, ihre Daten bei der Wohn-gemeinde sperren zu lassen. In Art. 18 des Gesetzes vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle (EKG) heisst es: „Jede Person kann durch eine an den Vorsteher gerichtete Erklärung die Bekanntgabe ihrer Daten an private Personen sperren lassen.“ Der Artikel präzisiert nicht die zu wählende Kommunikationsart, doch die schriftliche Erklärung erscheint in diesem Fall die geeignetste. Ein entsprechendes Formular steht in Kürze auf unserer Website zur Verfügung.

Dabei muss auf Absatz 2 aufmerksam gemacht werden, in dem folgendes vermerkt ist: „Die Bekanntgabe ist trotz Sperrung zulässig, wenn: a) eine gesetzliche Bestimmung sie vorsieht; b) die Sperrung zur Folge hätte, dass der Gesuchsteller seine Rechtsansprüche nicht geltend machen oder andere berechtigte Interessen nicht wahrnehmen könnte; die betroffene Person wird wenn möglich vorher angehört.“ Selbst wenn eine Person also ihre Daten hat sperren lassen, kann sie nicht darauf pochen, falls bei ihr dieser Absatz zur Anwendung kommt. Wie beschrieben sollte sie aber vor jeglicher Kommunikation ihrer Daten von der Einwohnerkontrolle darauf aufmerksam gemacht werden.

Anfragen über säumige Kunden

Gemäss Artikel 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. Eine Firma, die nicht über die notwendigen Personendaten verfügt um einen Kunden ausfindig zu machen, der seine Rechnung nicht beglichen hat, hat im konkreten Fall ein gemäss Art. 17 EKG berechtigtes Interesse die Adresse des Kunden zu erfahren. Nichtsdestotrotz ist eine schriftliche Anfrage der Firma notwendig, in der sie ihr Anliegen darlegt. Die Einwohnerkontrolle muss anschliessend den Absender des Briefes überprüfen um sicher zu gehen, dass der Antragsteller tatsächlich derjenige ist, der er zu sein vorgibt. Falls der betroffene Kunde seine Daten gemäss Art. 18 EKG hat sperren lassen, so muss er avisiert werden, bevor seine Adresse an die Firma weitergeleitet wird.



Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz ÖDSB

Chorherrengasse 2, CH-1700 Freiburg

T. +41 26 322 50 08, F + 41 26 305 59 72

-

www.fr.ch/atprd

-

Oktober 2011