



Newsletter

#02 / 2016

Liebe Leserin, lieber Leser,

Bereits 6 Jahre nach der Einführung des Transparenzprinzips in unserem Kanton tritt auf Anfang des kommenden Jahres eine Anpassung des Gesetzes über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG) in Kraft. Anlass dazu war die Aarhus-Konvention, die für die Schweiz im Umweltbereich bereits seit 2014 direkte Anwendung findet.

Die Konvention zielt darauf ab, dass die Bürgerinnen und Bürger sowie private Organisationen der Zivilgesellschaft aktiv zum Schutz und der Verbesserung der Umwelt sowie zu einer nachhaltigen und ökologisch rationellen Entwicklung beitragen können.

Es freut unsere Behörde, dass der Kanton Freiburg nun über ein Gesetz verfügt, das klar aufzeigt, welche Regeln beim Zugangsrecht für den Umweltbereich gelten. Dies ist einerseits für die Ausführungsorgane sehr wichtig, die ansonsten bei Zugangsgesuchen im Umweltbereich mit verschiedenen gesetzlichen Grundlagen von verschiedenem Rang zu jonglieren gehabt hätten, ohne über klare Weisungen zu diesem Thema zu verfügen. Andererseits ist es natürlich auch für die Öffentlichkeit überaus wichtig, ihre Rechte in transparenter Art und Weise nachlesen zu können.

Das nun vorliegende Gesetz geht in einigen Bereichen über die Anforderungen der Aarhus-Konvention hinaus und beinhaltet Anpassungen für alle Informationsbereiche. So ist beispielsweise die bisher geltende zeitliche Limitierung des Zugangsrechts gestrichen worden. Unsere Behörde hat sich von Anfang an für eine möglichst weitgehende generelle Anpassung des Gesetzes stark gemacht. Damit verzichtet man zwar auf einige besondere Ausnahmen des Freiburger Gesetzes und seines Vorbilds beim Bund, doch dafür nähert man sich dem Stand der übrigen Kantone auf diesem Gebiet an.

Diese weitreichende Anpassung ist umso gerechtfertigter, als die betroffenen Fälle unserer Erfahrung gemäss in der Praxis seit 2011 keine Probleme verursacht haben. Zudem zeigen unsere Statistiken, dass die wichtigsten Bereiche, in denen in den vergangenen Jahren Zugangsgesuche eingereicht wurden, sowieso mit dem Begriff der Umweltinformation im Sinne der Aarhus-Konvention verbunden sind.

Ein Artikel in diesem Newsletter macht Sie mit Details zu dieser Gesetzesanpassung vertraut, neben vielen anderen Artikeln rund um die Themen Transparenz und Datenschutz.

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
Änderung des Gesetzes über die Information und den Zugang zu Dokumenten	2
Open Data – Transparenz als Fundament des Vertrauens	4
Welchen Datenschutz braucht die digitale Schweiz?	5
10 Jahre Öffentlichkeitsgesetz	6
Informationen an öffentliche Organe	7
Konservatorium	7
Gesetz über die Videoüberwachung	7

Aktualitäten

Änderung des Gesetzes über die Information und den Zugang zu Dokumenten

Auf den 1. Januar 2017 tritt das geänderte Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG) in Kraft. Das InfoG wurde an die Aarhus-Konvention angepasst, die für die Schweiz seit 1. Juni 2014 bindend ist und der Öffentlichkeit im Umweltbereich ein weiter gefasstes Zugangsrecht gewährt als dasjenige, das allgemein im InfoG vorgesehen war.

Mehrere Bestimmungen des InfoG waren nicht vereinbar mit dem Übereinkommen vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention): einerseits war der persönliche Geltungsbereich zu stark eingeschränkt. Er musste auf neue Kategorien von Privatpersonen ausgedehnt werden, wenn diese öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen oder Tätigkeiten im öffentlichen Interesse ausführen.

Andererseits waren gewisse Ausnahmen vom Zugangsrecht unvereinbar mit der Aarhus-Konvention (Dokumente, die aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des InfoG stammen; Dokumente, die ein Organ nur als Kopien erhalten hat; Dokumente zu abgeschlossenen Verfahren), während andere den Anforderungen der Konvention gemäss ausgelegt werden mussten. Zudem konnte sich das Zugangsverfahren in einigen Fällen als zu lange erweisen. Mehrere Gesetzesartikel wurden nun entsprechend angepasst.

Möglichst durchgehende Anpassung

Die Probleme der Unvereinbarkeit stellten sich lediglich im Bereich der Umweltinformation, da sich der Geltungsbereich der Aarhus-Konvention auf diesen Bereich beschränkt. Trotzdem hat der Grosse Rat einer möglichst durchgehenden Anpassung zugestimmt. Lediglich im Bereich der Privatpersonen ohne Entscheidungskompetenz, die öffentlich-rechtliche Aufgaben ausserhalb des Umweltbereichs erfüllen, wollte er weniger weit gehen als ursprünglich vom Staatsrat vorgesehen.

Eine der wichtigsten Neuerungen des Gesetzes stellt die Streichung der zeitlichen Limitierung dar, die bisher galt. Das InfoG findet neu für alle amtlichen Dokumente, die in seinen Anwendungsbereich fallen, Geltung – unabhängig vom Entstehungszeitpunkt des Dokuments und vom betroffenen Bereich. Beschränkt auf den Umweltbereich sind zudem nun Privatpersonen ohne Entscheidungskompetenz, die öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen oder Tätigkeiten im öffentlichen Interesse ausführen und dabei unter der Kontrolle eines Gemeinwesens stehen, neu explizit im InfoG genannt.

(Weitere Informationen unter: <http://www.fr.ch/atprd/de/pub/oeffentlichkeitsprinzip/publikationen/oeffentlichkeitsprinzip.htm>)

Spezielle Regeln für den Umweltbereich

—

Für den Umweltbereich gelten spezielle Regeln des Zugangsrechts, die weiter gehen als diejenigen, die allgemein im InfoG vorgesehen sind. Diese Regeln zielen darauf ab, das Transparenzprinzip im Bereich der von öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder ihnen nahe stehenden Privatpersonen ausgeübten Tätigkeiten mit direktem Einfluss auf den Zustand der Umwelt noch besser zu verankern.

Die im InfoG und in der Spezialgesetzgebung vorgesehenen Ausnahmen beim Zugangsrecht müssen jeweils im Sinne der Aarhus-Konvention ausgelegt werden. Das Prinzip der konformen Auslegung bedeutet, dass die Bestimmungen des InfoG bei einem Zugangsgesuch zu Informationen über die Umwelt so interpretiert und angewandt werden müssen, dass der Sinn der Aarhus-Konvention und deren Ziele respektiert werden.

Die Anwendung der Aarhus-Konvention hat im Übrigen zur Folge, dass gewisse im InfoG genannte Ausnahmen nicht angewandt werden können, wenn es um Informationen aus dem Umweltbereich geht. Dies ist vor allem beim Schutz der Personendaten von juristischen Personen der Fall. Dies heisst allerdings nicht, dass juristische Personen sich im Umweltbereich auf keinerlei Schutz ihrer Personendaten berufen können. Der Schutz von Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnissen bleibt erhalten.

Zudem gelten bei der Aarhus-Konvention kürzere Fristen für die Behandlung von Zugangsgesuchen. Falls der Zugangssteller es ausdrücklich verlangt, muss der Entscheid am Ende des Zugangsverfahrens spätestens 60 Tage nach Eingang des Gesuchs gefällt werden. Diese Frist von 60 Tagen umfasst gegebenenfalls die Anhörung von betroffenen Drittpersonen, die Durchführung eines Schlichtungsverfahrens mit der/dem Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz sowie das Verfassen einer Empfehlung. Da es schwierig sein kann, die Gebote der Beschleunigung und des Schutzes der Persönlichkeit Dritter unter einen Hut zu bringen, ist diese Bestimmung freiwillig. Wenn der Gesuchsteller sie anruft, werden seine eigenen Fristen zur Stellungnahme oder zur Geltendmachung seiner verschiedenen Rechte logischerweise beträchtlich verkürzt.

Open Data – Transparenz als Fundament des Vertrauens

–
An der Jahreskonferenz von Open Data Schweiz in Lausanne wurden in zahlreichen Referaten und Workshops verschiedene Aspekte von Open Data durchleuchtet und Erfahrungen ausgetauscht. Neben mehreren internationalen Beiträgen war aus Schweizer Sicht unter anderem vom E-Voting im Kanton Genf und dem Schweizer Open Data Portal die Rede.

Die von den Organisatoren als «Heldin der Schweizer Transparenzbewegung» bezeichnete Kanzlerin der Republik und des Kantons Genf, Anja Wyden Guelpa, berichtete über ihren Einsatz zugunsten der Transparenz, der teilweise durchaus als interner Kampf bezeichnet werden könne. Längst nicht alle Politiker oder Mitarbeitende teilten ihre Sichtweise, dabei sei die Transparenz in ihren Augen das unerlässliche Fundament des Vertrauens.

Im Bereich der Wahlen sei Transparenz zentral, um Vertrauen in die Kandidaten, in die Behörden und das Wahlprozedere zu schaffen. So veranstalte der Kanton Genf an Wahlsonntagen jeweils Ateliers für die Bevölkerung, bei denen sich Interessierte selber ein Bild von den Abläufen machen können. Zudem kontrolliere eine unabhängige Kommission sämtliche Prozesse.

Publikation des Quellcodes

Bei der elektronischen Stimmabgabe soll es sogar noch einen Schritt weiter gehen: Ziel der Kanzlerin ist es, den Quellcode zu publizieren, damit alle Zugang zum System des E-Voting haben können. Ateliers mit Bürgern, IT-Spezialisten und Journalisten haben bereits stattgefunden, um ein System zu entwickeln, das den Bedürfnissen entspricht.

Bereits heute kann jeder Wähler individuell verifizieren, dass seine Stimme korrekt ins System eingegeben wurde. Angestrebt wird nun die universelle Verifizierbarkeit des Systems. «Wir wollen dabei den bestmöglichen Standard erreichen», unterstrich Wyden Guelpa. Wenn sie es schafften, in einem derart sensiblen Bereich wie E-Voting unter Garantie des Stimmgeheimnisses Transparenz zu schaffen, dann klappe es überall.

Weiterentwicklung des Schweizer Portals

Von den Vorhaben für das Portal `opendata.swiss`, auf dem der Allgemeinheit offene Behördendaten in einem zentralen Katalog zur Verfügung gestellt werden, sprach Jean-Luc Cochard vom Schweizerischen Bundesarchiv. Das Portal vereint unterschiedlichste Datensätze wie beispielsweise die Gemeindegrenzen der Schweiz, Bevölkerungsstatistiken, aktuelle Wetterdaten, historische Dokumente oder ein Verzeichnis der Schweizer Literatur.

Um immer mehr Datensätze, aber auch eine grössere Varietät in den offenen Daten anbieten zu können, wolle man immer neue Organisationen für das Portal gewinnen, betonte Cochard. Thematische Kampagnen sowie Workshops mit Interessensvertretern sollten dazu beitragen, sich stets zu verbessern. Doch auch die Open Data Community sei da gefragt: diese solle die Daten nutzen, ihre Interessen signalisieren und die Applikationen melden, die dank der Datensätze des Portals entstehen.

Welchen Datenschutz braucht die digitale Schweiz?

–
Das 21. Symposium on Privacy and Security vom 31. August 2016 ging der Frage nach, welche Bedeutung den Reformen des EU-Datenschutzrechts und der modernisierten Europarats-Datenschutzkonvention für die Praxis zukommt. Sind diese neuen Regeln Wegweiser für die Zukunft?

Verwaltungen, Bürger und auch Schweizer Unternehmen warten seit geraumer Zeit auf eine Antwort, welche Neuerungen das Datenschutzpaket bringt und insbesondere auch darauf, wie die Antwort des Bundesrats auf die neuen Herausforderungen ausfällt.

Auf europäischer Ebene geht es einerseits um die Reform der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO 2016/679, als Nachfolgewerk der bisherigen Richtlinie 95/47) sowie um die Richtlinie 2016/680 über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit als Nachfolgeregelung des Rahmenbeschlusses RB 2008/977. Die RL 2016/680 ist für die Schweiz aufgrund des Nachvollzugs der Schengen-Assoziierungsabkommen relevant und daher im Landesrecht umzusetzen. Für die Mitgliedstaaten der EU ist die DSGVO 2016/679 direkt verbindlich, unklar ist, ob dies auch für die Schweiz gilt; unbestrittenermassen ist sie indessen massgebend für den Angemessenheitsbeschluss der EU, wie Bruno Baeriswyl, Datenschutzbeauftragter des Kantons Zürich, in seinem Referat ausführte. Zum andern wird auch die Europarats-Konvention 108 modernisiert. Für die Schweiz ist diese Konvention seit 1998 verbindlich, weshalb auch deren Neuerungen ins Schweizer Recht überzuführen sind.

Schliesslich hat der Bundesrat das eidg. Datenschutzgesetz (DSG) evaluieren lassen. Die Gesetzesvorlage, die in Erarbeitung ist, wird Erkenntnisse aus dieser Evaluation wie auch aus den EU-Reformen umsetzen.

Neuerungen der Reformen

Die DSGVO ist in den Mitgliedstaaten der EU direkt umsetzbar und ersetzt die bisherigen Datenschutzregelungen der Mitgliedstaaten. Die Änderungen sind indessen nach Kai von Lewinski, Professor an der Universität Passau, überschaubar. Die neue DSGVO wird nun zu einem «europarechtlichen Recht auf Datenschutz». Sie beruht auf einem

risikobasierten Ansatz und bringt etwa Verschärfungen bei den Sanktionen (höhere Bussen) sowie bei den Compliance-Vorschriften. Ferner wird sich die DSGVO auf den Wettbewerb auswirken, indem es die Bedingungen für den Anbieter wie auch das Internetdatenschutzrecht vereinheitlicht. Die Regelung wird als KMU-orientiert beurteilt; sie sei gesamthafter, marktförmiger, gesellschaftlicher als die bisherige Regelung und Teil des allgemeinen Informationsrecht.

Für die Schweiz gibt es Anpassungsbedarf. Die neuen Anforderungen sind ins nationale Recht überzuführen, um den angemessenen Datenschutz zu gewährleisten. Laut Bruno Baeriswyl sind neben den von Lewinski genannten Neuerungen insbesondere auch die neuen Begriffe, wie genetische und biometrische Daten, oder die neue Pflicht zur Meldung von Datenschutzverletzungen oder die neuen Informationspflichten einzuführen. Im öffentlichen Bereich sind vor allem für die Aufsichtsbehörden neue Regeln zu schaffen; so fallen dieser neue Aufgaben zu, sie soll aber auch über mehr Einwirkungspflichten, namentlich Entscheidungsbefugnisse und Sanktionsmöglichkeiten, verfügen können. Prof. Marc Langheinrich, Lugano, zeigte den Anpassungsbedarf in Bezug auf die Technikbezogenheit auf: So geht die DSGVO vom Grundsatz «Privacy by Design», d.h. Datenschutz durch Technikgestaltung aus. Anbieter müssen aber auch das Recht auf Datenübertragbarkeit gewährleisten wie auch ein Recht auf Löschung.

Verschiedene Erwartungen

Die Diskussion hat gezeigt, dass die Erwartungen an die Datenschutzreform äusserst unterschiedlich sind. Erwartet wird ein wirksamerer Schutz der Rechte der betroffenen Personen, insbesondere auch gegenüber übermächtigen Datenbearbeitern. Wichtig ist indessen, dass die Schweiz über ein Datenschutzniveau verfügt, dem die EU Angemessenheit attestiert.

10 Jahre Öffentlichkeitsgesetz

Wie transparent ist unsere Bundesverwaltung nach 10 Jahren Öffentlichkeitsgesetz? Dieser Frage gingen zahlreiche Spezialisten aus Bundesverwaltung, Medien und Wissenschaft an der Schweizerischen Tagung zum Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung nach. Das Fazit: seit 2006 hat sich viel getan und doch bleibt noch viel zu tun.

«Die 10 Jahre seit Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes waren eine bewegte Zeit», sagte der Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB), Adrian Lobsiger, zum Einstieg in die Tagung. Die Schweiz verfüge heute über eine reiche bundesgerichtliche Praxis, die zeige, dass es beim Öffentlichkeitsprinzip keine Tabus gebe. Abgangsentschädigungen, Outlook-Agendas, Beschaffungszahlen, Helikopterflüge in Naturschutzgebiete – die Themen der Urteile seien sehr weit gefächert.

Rund 700 Schlichtungsanträge seien in den letzten 10 Jahren beim EDÖB eingegangen, rund 30 Prozent der abgeschlossenen Fälle konnten einvernehmlich gelöst werden. Die grosse Herausforderung sei nun, den Anteil der einvernehmlichen Lösungen zu erhöhen, die Schlichtungsverfahren zu verkürzen und den hartnäckigen Pendenzenberg abzubauen. Sei es in den ersten zehn Jahren wichtig gewesen, ausführliche Empfehlungen abzugeben, solle nun bei neuen Anträgen ein mehrheitlich mündliches Verfahren mit allfälliger summarischer Empfehlung angewandt werden. Ausführliche, schriftliche Empfehlungen gebe es nur noch für ausgewählte Fälle. Nach einer Pilotphase von einem Jahr werde Bilanz gezogen.

Rege Nutzung durch Medien

Martin Stoll, Geschäftsführer von Öffentlichkeitsgesetz.ch, dem Schweizer Forum für mehr Transparenz in der Verwaltung, wies bei der Tagung darauf hin, dass das Transparenzprinzip mittlerweile bei den Medienschaffenden angekommen sei. Waren viele Journalisten vor 10 Jahren noch der Meinung, dass sie das Gesetz nicht bräuchten, so werde es mittlerweile regen genutzt und das Forum setze sich durch Schulungen, Pilotprozesse und Debatten dafür ein, dass es noch intensiver genutzt werde.

Die Verwaltung bewege sich in seinen Augen nämlich nicht freiwillig in Richtung Transparenz: «Bleibt der Druck aus, wird das Gesetz zum toten Buchstaben.» Dabei stehe noch viel Arbeit an. Sinn und Zweck der Öffentlichkeitsgesetze seien nämlich nicht die Streitereien, die es regelmässig gebe und für die manche öffentliche Organe Zehntausende von Franken an Steuergeldern ausgaben. Auch müsse die Gebührenfrage auf eidgenössischer Ebene dringend gelöst werden. Zu viele öffentliche Organe setzten exorbitante Gebühren als Mittel gegen Transparenz ein.

Gebührenfrage stark diskutiert

Die Gebührenfrage wurde auch von wissenschaftlicher Seite thematisiert. 97 Prozent der Zugangsgesuche seit 2006 seien zwar gebührenfrei behandelt worden, doch bei den restlichen drei Prozent sei es dafür teilweise zu grossen Diskussionen gekommen, unterstrich Prof. Bertil Cottier der Università della Svizzera italiana in Lugano. Die ursprünglich im BGÖ gar nicht vorgesehene und erst nach der Vernehmlassung eingeführte Gebührenthematik lasse einen grossen Interpretationsspielraum. Dabei müsse die Philosophie des Transparenzgedankens zum Tragen kommen, was aber längst nicht immer der Fall sei. Er persönlich spreche sich daher für eine Abschaffung der Gebühren aus.

Eine Meinung, die vom EDÖB geteilt wurde: «Das ganze Gebührensystem ist eine loose-loose-Situation. Niemand hat einen Gewinn und es ist viel zu kompliziert.»

(Die Präsentationen können unter <https://www.edoeb.admin.ch/aktuell/00105/01330/index.html?lang=de> eingesehen werden).

Informationen an öffentliche Organe



Konservatorium

Im Rahmen der Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden will das Konservatorium die Adressen der Konservatoriumsschülerinnen und -schüler vom jeweiligen Vorsteher der betreffenden Einwohnerkontrolle überprüfen lassen. Eine Gemeinde wollte von unserer Behörde wissen, ob sie dem Konservatorium die neue Adresse eines Konservatoriumsschülers, der umgezogen ist, bekannt geben darf; es handelt sich um einen Minderjährigen, dessen Mutter ihr Sperrrecht nach Artikel 18 des Gesetzes vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle (EKG; SGF 114.21.1) geltend gemacht hat. Da die Bekanntgabe gesetzlich vorgesehen (Verordnung vom 7. September 2004 über das Konservatorium; SGF 481.4.11) und die Information für die Aufgabenerfüllung des Konservatoriums unerlässlich ist, darf die neue Adresse des Schülers bekannt gegeben werden. Das Sperrrecht der Mutter kommt zur Anwendung, um die Bekanntgabe an Privatpersonen zu verhindern. In diesem Fall geht es jedoch um das Konservatorium, das eine kulturelle Institution des Staates ist, für die das Sperrrecht nicht gilt.

Gesetz über die Videoüberwachung

Unsere Behörde ist wiederholt von Einzelpersonen, Unternehmen oder Installateuren zum Anbringen von Videoüberwachungskamera auf Privatgrund um Auskunft gebeten worden. Zur Erinnerung: Für Videoüberwachungsanlagen mit Datenaufzeichnung, die sich vollständig oder teilweise auf öffentlichem Grund befinden, muss bei der Oberamtsperson des Bezirks, in dem das Objekt gefilmt wird, eine Bewilligung eingeholt werden. Will jedoch eine Privatperson ihr Privatgrundstück filmen, so braucht es keine Bewilligung des Oberamts, da in diesem Fall das Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung (VidG; SGF 17.3) nicht gilt. Das Videoüberwachungssystem muss allerdings den Grundsätzen des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG; SR 235.1) entsprechen, insbesondere in Bezug auf die Signalisation der Videoüberwachung, die Dauer der Aufbewahrung der Aufnahmen, die Einschränkung des Zugriffs auf das System, das Blickfeld der Kamera, den Arbeitnehmerschutz usw.



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

-

Dezember 2016