Zeitschrift für Datenrecht und Informationssicherheit

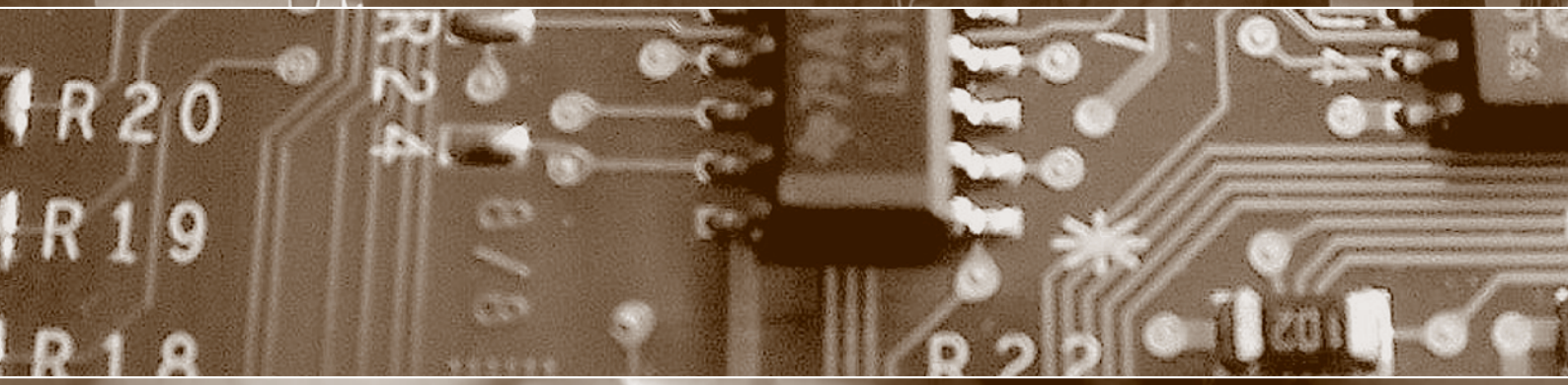
digma

www.digma.info 12. Jahrgang, Heft 2, Juni 2012

Schwerpunkt:

Open Government Data

fokus: Open Government Data: Das Potenzial
fokus: Datenschutz-Pendenzen bei OGD
report: Sicherheit und Usability von CAPTCHAs



Herausgegeben von
Bruno Baeriswyl
Beat Rudin
Bernhard M. Hämmerli
Rainer J. Schweizer
Günter Karjoth

Schulthess §

inhalt

fokus

Schwerpunkt:
Open Government Data

auftakt
Power für Open Government Data
von Kathy Riklin Seite 49

Daten, Daten, nichts als Daten?
von Peter Haber Seite 52

Open Government Data: Das Potenzial
von André Golliez Seite 54

Datenschutz-Pendenzen bei OGD
von Beat Rudin Seite 62

Open Government Data in Zürich
von Andreas Németh Seite 68

Open Government in Wien
von Johann Mittheisz Seite 74

Open Government Data: Das Potenzial

Zahlreiche Regierungen versprechen sich von «Open Government Data» (OGD) mehr Transparenz und wirtschaftliches Wachstum. Sind diese Hoffnungen berechtigt? Und was muss die Schweiz unternehmen, um das Potenzial von Open Government Data zu nutzen?

Datenschutz-Pendenzen bei OGD

Das Öffentlichkeitsprinzip ermöglicht Open Government Data, aber die Gefahr für die Persönlichkeitsrechte darf nicht unter den Tisch gewischt werden. Wie kann sichergestellt werden, dass verschiedene, u.U. von verschiedenen öffentlichen Organen zugänglich gemachte Daten nicht hinterher miteinander in Verbindung gebracht werden können, so dass die betroffenen Personen wieder identifiziert werden können?

Open Government Data in Zürich

Mit dem schweizweit ersten Datenportal für Datenbestände der öffentlichen Verwaltung erschliesst die Stadt Zürich das wirtschaftliche und gesellschaftliche Nutzenpotenzial von Open Government Data.

Open Government in Wien

Die Stadt Wien «sitzt» nicht auf ihren Daten, sondern stellt sie mit einfachen Nutzungsbedingungen zur Verfügung. Um den Dienststellen die Priorisierung der zur Verfügung zu stellenden Daten zu erleichtern, wurde ein Prozess des internen Datenmonitorings aufgesetzt.

impressum

digma: Zeitschrift für Datenrecht und Informationssicherheit, ISSN: 1424-9944, Website: www.digma.info

Herausgeber: Dr. iur. Bruno Baeriswyl, Dr. iur. Beat Rudin, Prof. Dr. Bernhard M. Hämmerli, Prof. Dr. iur. Rainer J. Schweizer, Dr. Günter Karjoth

Redaktion: Dr. iur. Bruno Baeriswyl und Dr. iur. Beat Rudin

Zustelladresse: Redaktion digma, per Adr. Datenschutzbeauftragter des Kantons Basel-Stadt, Postfach 205, CH-4010 Basel
Tel. +41 (0)61 201 16 42, Fax +41 (0)61 201 16 41, redaktion@digma.info

Erscheinungsplan: jeweils im März, Juni, September und Dezember

Abonnementspreise: Jahresabo Schweiz: CHF 158.00, Jahresabo Ausland: Euro 131.00 (inkl. Versandspesen), Einzelheft: CHF 42.00

Anzeigenmarketing: Publicitas Publimag AG, Mürtschenstrasse 39, Postfach, CH-8010 Zürich
Tel. +41 (0)44 250 31 31, Fax +41 (0)44 250 31 32, www.publimag.ch, service.zh@publimag.ch

Herstellung: Schulthess Juristische Medien AG, Arbenzstrasse 20, Postfach, CH-8034 Zürich

Verlag und Abonnementsverwaltung: Schulthess Juristische Medien AG, Zwingliplatz 2, Postfach, CH-8022 Zürich
Tel. +41 (0)44 200 29 19, Fax +41 (0)44 200 29 08, www.schulthess.com, zs.verlag@schulthess.com

Europaratskonvention 108: Frischzellenkur

Die Revision der aus dem Jahr 1981 stammenden Europaratskonvention bietet die Chance, ein international anerkanntes Datenschutzniveau zu schaffen, welches dem heutigen Stand der Diskussion entspricht und auch mit den Anpassungen des EU-Datenschutzrechts konform ist.

Fingerspuren in der Tatortforensik

Die Erforschung der zerstörungsfreien Erfassung von latenten Fingerspuren birgt verschiedene Herausforderungen, aber auch Chancen in sich. Eine davon ist die Detektion und Lokalisierung von Spuren. Diese kann durch niedrig aufgelöste Grobscans erfolgen.

Aus den Datenschutzbehörden

Wer ist neu zur Datenschutzbeauftragten gewählt worden? Welche Themen haben Datenschutzbehörden im letzten Quartal bearbeitet? Die Unterrubrik berichtet über Personelles und Aktuelles aus der Datenschutzszene.

Erfolg und neue Perspektiven

Die Information Security Society Switzerland will unter ihrer neuen Präsidentin ihre Aktivitäten vermehrt auch auf die Romandie ausrichten, vermehrt auch weibliche Mitglieder ansprechen und eine verstärkte Beteiligung von Angehörigen des Hochschulbereichs anstreben. Ausserdem soll die ISSS verstärkt als relevanter Ansprechpartner zu ICT-Security wahrgenommen werden.

report

Rechtsentwicklung
Europaratskonvention 108: Frischzellenkur
von Sandra Husi-Stämpfli Seite 78

Forschung
Fingerspuren in der Tatortforensik
von Jana Dittmann/Claus Vielhauer/Michael Ulrich/Matthias Pocs Seite 80

Forschung
Sicherheit und Usability von CAPTCHAs
von Stefan Penninger/Hannes Federrath Seite 84

forum

privatim
Aus den Datenschutzbehörden
von Sandra Husi-Stämpfli Seite 88

ISSS
Erfolg und neue Perspektiven
von Ursula Widmer Seite 90

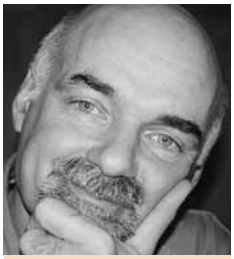
agenda Seite 91

schlusstakt
Wenn die «unsichtbare Hand» mitbietet …
von Beat Rudin Seite 92

cartoon
von Reto Fontana

Datenschutz-Pendenzen bei OGD

Beim Entscheid über die Veröffentlichung bestimmter Daten ist das Risiko der Verknüpfbarkeit mit Personenbezug mitzuberücksichtigen



Beat Rudin, Herausgeber beat.rudin@unibas.ch

Das Öffentlichkeitsprinzip ermöglicht Open Government Data. Personendaten dürfen aber nur aufgrund einer gesetzlichen Grundlage veröffentlicht werden.

Open Government Data wird ein grosses Potenzial zugeschrieben[1]. Die Informationen, die von öffentlichen Organen zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erhoben und weiterbearbeitet werden, sollen – über die Aufgabenerfüllung hinaus – auch weiteren Interessenten zur Verfügung gestellt und von diesen weiterverwendet werden können.

Später Beginn der Diskussion in der Schweiz

Die Diskussion um Open Government Data (OGD) findet im angelsächsischen Bereich, aber auch in Skandinavien und in Deutschland schon seit längerer Zeit statt. In der Schweiz hat sie erst vor Kurzem begonnen, und es wird sich erst zeigen müssen, ob die Entwicklung nachhaltig ist.

In England und in Deutschland läuft die Diskussion, so scheint es mir, unter dem Aspekt einer «Demokratisierung der Information». Die Bürgerinnen und Bürger wollen mehr erfahren über den Staat und seine Verwaltung. Möglicherweise liegt in der unterschiedlichen Ausgangslage ein Grund für den späten Beginn der Diskussion in der Schweiz:

- *Halbdirekte Demokratie:* Im direktdemokratischen System der Schweiz kommen die Bürgerinnen und Bürger eher an Informationen aus der Verwaltung heran. Sie sind als Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nicht nur alle vier Jahre aufgerufen, das Parlament neu zu wählen, sondern sind auch zwischendurch mit Sachgeschäften konfrontiert, und zwar auf allen drei Stufen: Bund, Kanton und Gemeinde – in der Gemeinde oft in Form von Gemeindeversammlungen durch physische Präsenz und nicht bloss per Stimmzettel. Wollen Regierung und Parlament eine Abstimmung gewinnen, müssen sie informieren – und zwar verständlich.
- *Kleinheit und Milizsystem:* In der Schweiz – mindestens auf der kommunalen und kantonalen Ebene – sind Politik und Verwaltung viel weniger eine «black box» als in anderen europäischen Staaten. Die Kleinheit der Verhältnisse und das Milizsystem tragen dazu bei, dass die Bürgerinnen und Bürger gleichsam «automatisch» viel mehr erfahren – und nicht nur aus den Medien. Ausserdem gibt es nicht nur eine Mehrheitsregierung, die alles weiss, und eine Opposition, die nichts oder mindestens weniger weiss; es sind mehr (partei-)politische Kräfte ins «Informationssystem» eingebunden.

Aus diesen Gründen waren die Defizite bezüglich des Zugangs zu Informationen, die anderswo die Diskussion früher haben beginnen lassen, in der Schweiz möglicherweise weniger gross. Trotzdem kommt die Diskussion nun auch in der Schweiz in Gang.

Rechtsgrundlagen für das Zugänglichmachen amtlicher Informationen

Grundsätzlich lässt sich sagen, dass es verschiedene rechtliche Wege gibt, Informationen, die bei öffentlichen Organen zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben vorhanden sind, über die Aufgabenerfüllung hinaus auch weiteren Interessenten zur Verfügung zu stellen, mithin öffentlich zugänglich zu machen: spezialgesetzliche Grundlagen für das Zugänglichmachen bestimmter amtlicher Informationen, ein Erlass mit einem OGD-spezifischen Rahmen oder eine prinzipielle Regelung der Zugänglichkeit amtlicher Informationen.

Spezialgesetzliche Rechtsgrundlage

Im Sachrecht, der Gesetzgebung zu einer bestimmten Art von Informationen, kann eine Verpflichtung oder Ermächtigung zur Bekanntgabe dieser Informationen geschaffen werden. Auf diese Weise kann bei geeigneten Informa-

tionsbeständen massgeschneidert für die Zugänglichkeit gesorgt werden; im gleichen Erlass können auch entgegenstehende öffentliche und/oder private Interessen direkt abgewogen und entsprechend Einschränkungen vorgesehen werden. Zudem können weitere Anliegen von OGD[2] berücksichtigt werden: Es kann beispielsweise angeordnet werden,

- dass diese Informationen veröffentlicht werden *müssen,*
- dass sie möglichst im Rohformat samt Metadaten veröffentlicht werden,
- dass die Informationen zeitnah und dauerhaft zugänglich gemacht werden,
- dass ein leichter und diskriminierungsfreier Zugang gewährt wird,
- dass die Daten maschinenlesbar zur Verfügung gestellt werden,
- dass offene Standards und Dateiformate verwendet werden,
- dass für die Weiterverwendung der Informationen keine Gebühren erhoben werden.

Dem Vorteil, dass gerade alles «richtig» (im Sinne einer Förderung von OGD) geregelt werden kann, steht der Nachteil gegenüber, dass auf diesem Weg die Rechtsetzungsmaschinerie praktisch für jedes «Datengebiet» angeworfen werden muss.

OGD-spezifischer Rahmen in einem Erlass

Es ist auch möglich, mit einem Rahmengesetz zu einem breiteren «Datengebiet» die Grundlagen für OGD zu schaffen. Für ein grosses Themengebiet, die Geoinformationen, enthalten beispielsweise das Geoinformationsgesetz des Bundes (GeoIG)[3] und die gegenwärtig entstehenden Geoinformationsgesetze der Kantone[4] die entsprechenden Regelungen. So bestimmt das Bundes-Geoinformationsgesetz, dass Geobasisdaten des Bundesrechts öffentlich zugänglich sind und von jeder Person genutzt werden können; gleichzeitig wird aber auch bestimmt, dass die Zugänglichkeit einzuschränken ist, sofern überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (Art. 6 GeoIG).

Im Sinne der OGD-Prinzipien hat im Kanton Basel-Stadt das Parlament im November 2011 bei der Behandlung des kantonalen Geoinformationsgesetzes einen wichtigen Entscheid gefällt: Die Nutzung von Geoinformationen soll – entgegen dem Antrag des Regierungsrates – gebührenfrei erfolgen können[5].

Öffentlichkeitsprinzip

Schliesslich stellt sich aber auch die Frage, inwieweit sich das Zurverfügungsstellen von behördlichen Informationen schon auf das Öffentlichkeitsprinzip stützen liesse. Das Öffentlichkeitsprinzip umfasst zwei «Teile»: die aktive Informationstätigkeit und die reaktive Informationstätigkeit.

Reaktive Informationstätigkeit

Oft wird unter dem Öffentlichkeitsprinzip nur diese eine Seite, der Zugang zu Informationen, die bei einem öffentlichen Organ vorhanden sind[6], verstanden. Sie wird zum Teil auch als «passive» Seite des Öffentlichkeitsprinzips bezeichnet[7] – meines Erachtens fälschlicherweise, denn das öffentliche Organ, das damit konfrontiert wird, kann alles andere als passiv bleiben und es kann den Zugangsanspruch auch nicht einfach «erdulden». Im Gegenteil: Es muss auch hier aktiv werden, das Gesuch prüfen, allfällige Gründe für Einschränkungen (besondere gesetzliche Geheimhaltungsbestimmungen, überwiegende öffentliche und/oder private Interessen[8]) beachten und dann aktiv die Information zustellen oder Einsicht in die Information gewähren. Der Unterschied zur aktiven Informationstätigkeit liegt in der Initiative: Bei der reaktiven Informationstätigkeit geht sie von einer Person ausserhalb der Behörde aus, die Zugang verlangt, und das öffentliche Organ reagiert auf diese externe Initiative.

In der Schweiz – mindestens auf der kommunalen und kantonalen Ebene – sind Politik und Verwaltung viel weniger eine «black box» als in anderen europäischen Staaten.

Kurz&bündig

Welche Rechtsgrundlagen braucht Open Government Data? Die (aktive) Informationstätigkeit als Teil des Öffentlichkeitsprinzips ermöglicht das Zugänglichmachen von nicht personenbezogenen Daten im Sinne von OGD, verpflichtet aber nicht dazu. Dazu braucht es wohl spezifische gesetzliche Grundlagen für einzelne Datenbestände oder ganze «Datengebiete». Auch Personendaten dürfen nur aufgrund einer gesetzlichen Grundlage veröffentlicht werden. Hier darf der Gesetzgeber die Veröffentlichung nur vorsehen, wenn das öffentliche Interesse an der Zugänglichmachung gegenüber den entgegenstehenden Geheimhaltungsinteressen aller Betroffenen überwiegt. Die Anonymisierung von Personendaten löst das Problem nur, wenn sichergestellt werden kann, dass verschiedene, u.U. von verschiedenen öffentlichen Organen zugänglich gemachte Daten, nicht hinterher miteinander in Verbindung gebracht werden können, so dass die betroffenen Personen wieder identifiziert werden könnten.

Aktive Informationstätigkeit

Das Öffentlichkeitsprinzip umfasst aber auch das aktive Informieren durch die Behörden; sie informieren die Öffentlichkeit von Amtes wegen («von sich aus») über Angelegenheiten von allgemeinem Interesse. In diesem Fall geht die Initiative also von der Behörde aus. Der durch die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips angestrebte Paradigmenwechsel wird sich nachhaltig hier verwirklichen: Es geht nicht nur darum, auf Gesuch hin (reaktiv) Zugang zu gewähren zu Informationen, sondern vielmehr darum, behördliche Informationen (proaktiv) zur Verfügung zu stellen. Dabei spielt es keine Rolle, ob das öffentliche Organ völlig von sich aus auf die Idee kommt, bestimmte Informationen öffentlich zugänglich zu machen, oder ob ein manifestiertes Interesse von aussen Auslöser dafür war, dass das öffentliche Organ zum Schluss kommt, die Angelegenheit sei von allgemeinem Interesse und die Informationen dazu seien zugänglich zu machen.

Ein öffentliches Organ *kann* gestützt auf das Öffentlichkeitsprinzip Informationen proaktiv weitgehend so zur Verfügung stellen, wie es die OGD-Prinzipien vorsehen.

In der Regel verpflichten sich die kantonalen Informations- (und Datenschutz-)Gesetze[9] mehr oder weniger ausführlich und – anders als das BGÖ – zu diesem aktiven Teil des Öffentlichkeitsprinzips. Im Bund wird die Pflicht zur aktiven Informationstätigkeit u.a. aus Art. 180 der Bundesverfassung[10] hergeleitet, wonach der Bundesrat die Öffentlichkeit rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit informiert, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

Einschränkungen

Sowohl der Zugang zu Informationen im Sinne der reaktiven Informationstätigkeit wie auch das Informieren über Angelegenheiten von allgemeinem Interesse im Sinne der aktiven Informationstätigkeit werden nicht uneingeschränkt gewährt. Die Bekanntgabe von Informationen wie auch der Zugang zu Informationen sind ganz oder teilweise einzuschränken, wenn eine besondere gesetzliche Geheimhaltungsbestimmung oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse der Zugangsgewährung entgegensteht[11].

Open Government Data und Öffentlichkeitsprinzip

Inwieweit sind mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips die Voraussetzungen für OGD schon gegeben?

Eines lässt sich sagen: Das Öffentlichkeitsprinzip lässt vieles zu, was mit OGD verlangt wird. Ein öffentliches Organ *kann* Informationen proaktiv weitgehend so zur Verfügung stellen, wie es die OGD-Prinzipien vorsehen. Es kann sie vollständig, als Ursprungsdaten aus Primärquellen, zeitnah und aktuell, maschinenlesbar, in offenen Dateiformaten, diskriminierungsfrei und leicht zugänglich zur Verfügung stellen. Das grösste Hindernis dürften noch die Gebührenregelungen darstellen, wenn nach den Informationsgesetzen für den Zugang zu Informationen aufwandbezogene Gebühren zu erheben sind.

Aber gleichzeitig lässt sich auch feststellen: Es kann – allein gestützt auf das Öffentlichkeitsprinzip – *nicht garantiert* werden, dass geeignete Informationen tatsächlich zugänglich gemacht werden. Nach den «reinen» OGD-Vorstellungen soll das öffentliche Organ *von sich aus* die Daten zur Verfügung stellen; es sollen nicht Interessierte zuerst das Zugangsverfahren durchlaufen müssen. Allerdings, und das zeigen auch die Berichte von Andreas Németh[12] und Johann Mittheisz[13] in dieser digma-Nummer, macht es wohl auch Sinn, in Kooperation mit Interessierten über die Wünschbarkeit der Veröffentlichung von Daten zu sprechen – mindestens im Sinne einer Priorisierung. Das öffentliche Organ kann aufgrund eines durch Zugangsgesuche manifestierten Interesses zum Schluss kommen, dass bestimmte Informationen von allgemeinem Interesse sind, und sie künftig aktiv zugänglich machen. Eine (rechtliche) Pflicht aber kann nur durch eine spezialgesetzliche Regelung oder in einem Rahmenerlass geschaffen werden.

Open Government Data und Datenschutz

Man ist sich weitherum einig: Bei Open Government Data geht es um nicht personenbezogene Informationen. Nicht personenbezogene Informationen sind also keine Personendaten, weshalb ihre Bearbeitung kein Thema für den Datenschutz ist.

So weit – so gut? Nicht unbedingt. Wer nämlich genauer hinschaut, über welche Daten diskutiert wird, dem kommt bald der Verdacht, dass hier noch keine Klarheit herrscht.

Wirklich keine Personendaten?

Personendaten[14] sind Informationen, die sich auf bestimmte oder bestimmbare Perso-

nen beziehen. Daraus ergeben sich drei Anforderungen:

- Personendaten sind primär *Informationen.* Was Informationen sind, versteht sich erst mal von selbst: Eine Information muss etwas aussagen, sie muss einen Informationsgehalt haben. Worüber sie etwas aussagt, ist unerheblich; es können Angaben über Ideen, Sachen oder Personen sein.
- *Personenbezug oder -beziehbarkeit:* Damit Informationen zu Personendaten werden, müssen sie etwas über die Bezugsperson aussagen, also einen auf eine (oder mehrere) Person(en) bezogenen Informationsgehalt besitzen. Der Personenbezug kann direkt oder indirekt sein, und als Personen kommen (in der Schweiz) natürliche wie juristische Personen in Betracht.
- *Bestimmtheit oder Bestimmbarkeit der Person(en):* Schliesslich müssen sich die Informationen mit Personenbezug auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen. Eine Person ist bestimmt, wenn sich ihre Identität unmittelbar aus den Daten selbst ergibt; bloss bestimmbar ist sie, wenn sich ihre Identität aus dem Kontext der Daten oder durch Kombination mit anderen Daten ergibt, solange dies ohne unverhältnismässigen Aufwand möglich ist. Unverhältnismässig ist der Aufwand, wenn nach der allgemeinen Lebenserfahrung nicht damit gerechnet werden muss, dass ein Interessent diesen auf sich nehmen wird, wobei das Interesse, das ein solcher Interessent daran hat, die Person zu identifizieren, mit zu berücksichtigen ist. Die Bestimmbarkeit ist ausserdem relativ: Eine Person kann für bestimmte Leute aufgrund ihres (Zusatz-)Wissens bestimmt sein, für andere, die nicht über dieses (Zusatz-)Wissen verfügen, ist sie nicht bestimmbar.

Der Begriff ist somit sehr weit definiert, und das hat Auswirkungen auf OGD. Personendaten sind nicht nur Informationen, in denen die betroffenen Personen ausdrücklich genannt werden (z.B. die Empfänger[innen] von Swisslos-Fonds-Beiträgen, von staatlichen Direktzahlungen usw.), sondern auch wenn sie parzellengenau ausgewiesen werden. Informationen zu Liegenschaften werden zu Personendaten, weil Liegenschaften eine(n) Eigentümer(in) haben, welche(r) über das Eigentümerverzeichnis des Grundbuchs leicht eruiert werden kann[15]. Sobald also Aussagen parzellengenau gemacht werden – und das ist bei georeferenzierten Daten immer der Fall –, enthalten diese potenziell Personendaten, mindestens wenn die Eigentümer(innen) Privatpersonen sind. Das ist etwa gegeben, wenn in einem Solarkataster das «Solarpotenzial» aller Liegenschaften (die Eignung zur Nutzung von Solarenergie, berechnet aus Fläche, Neigung und Ausrichtung eines Daches) aufgeführt ist.

Aber nicht jede Adresse macht eine Information zu einem Personendatum. Wenn beispielsweise in einer Stadt georeferenziert die Unfälle ausgewiesen werden, an denen Velofahrer(innen) beteiligt sind, dann «verraten» diese Daten nichts über bestimmte oder bestimmbare Personen, weil der Unfallort nicht mit dem Grundeigentum zusammenhängt. Die auf einer Karte abrufbare Information, wo sich öffentliche Toiletten befinden[16], betrifft öffentliche Sachen und sagt damit nichts über Privatpersonen aus.

Zugänglichmachen von Personendaten?

Was bedeutet das für OGD? Zuerst einmal, dass Informationen, bei denen es sich richtig verstanden nicht um Personendaten handelt, nicht den Datenschutzregeln unterstehen. Zum anderen aber, dass, wenn es sich doch um Personendaten handelt, genau abzuklären ist, ob Zugang zu ihnen gewährt werden darf. Die Regelungen zum Öffentlichkeitsprinzip lassen – grob betrachtet – eine Bekanntgabe von (nicht anonymisierten) Personendaten nur zu, wenn das (allgemeine) Zugangsinteresse gegenüber dem entgegenstehenden Geheimhaltungsinteresse der betroffenen Personen überwiegt: Im Bund dürfen nach Art. 19 Abs. 1bis DSG, auf den (bei der reaktiven Informationstätigkeit) Art. 9 Abs. 2 BGÖ verweist, der aber nach dem Wortlaut auch für die Informationstätigkeit von Amtes wegen gilt, Personendaten ohne spezifische Rechtsgrundlage[17] nur bekannt gegeben werden, wenn (u.a.) an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht. Im Kanton Basel-Stadt gilt die Vorschrift, dass Personendaten, zu denen Zugang gewährt werden soll, vorgängig anonymisiert werden müssen[18], nur für die reaktive Informationstätigkeit nach § 25 IDG/BS. Für die aktive Informationstätigkeit nach § 20 IDG/BS ist somit eine Interessenabwägung nach § 29 IDG/BS vorzunehmen. Allerdings darf das Überwiegen eines allgemeinen Zugangsinteresses, das die Geheimhaltungsinteressen aller betroffenen Personen überwiegt, nicht leichthin angenommen

Sobald Aussagen parzellengenau gemacht werden – und das ist bei georeferenzierten Daten immer der Fall –, enthalten diese potenziell Personendaten.

werden. Im Kanton Zürich wird davon ausgegangen, dass Personendaten nur bekannt gegeben werden dürfen, wenn eine Rechtsgrundlage[19] dazu ermächtigt.

Personendaten nur mit einer klaren gesetzlichen Grundlage

Daraus ist zu schliessen, dass ein garantiertes Zurverfügungstellen von personenbezogenen Informationen letztlich nur mit einer diesbezüglich klaren gesetzlichen Grundlage erreicht werden kann. Hier muss der Gesetzgeber die Interessenabwägung vornehmen und darf die Veröffentlichung von Personendaten nur vorsehen, wenn das öffentliche Interesse an der Zugänglichmachung gegenüber den entgegenstehenden Geheimhaltungsinteressen aller Betroffenen überwiegt[20].

Wie kann sichergestellt werden, dass von verschiedenen Behörden zugänglich gemachte Daten nicht miteinander in Verbindung gebracht werden können?

Anonymisierung als Lösung?

Wenn Personendaten anonymisiert werden, wenn also der Personenbezug entfernt wird, sind es nicht mehr Personendaten. Zur Anonymisierung reicht es allerdings nicht, einfach die Namen wegzulassen, sondern es sind nachhaltig alle Merkmale zu entfernen, die zu einer Identifikation der betroffenen Personen führen können.

Datenschutz-Pendenzen bei Open Government Data

In diesem letzten Punkt liegt auch eines der grössten Risiken, die durch OGD entstehen: Die Beurteilung im Einzelfall – sollen bestimmte Daten auf eine bestimmte Art anonymisiert verfügbar gemacht werden? – reicht nicht mehr aus, da nicht absehbar ist, welche anderen

Fussnoten

1 Vgl. dazu André Golliez, Open Government Data: Das Potenzial. Mehr Transparenz und Wirtschaftswachstum durch die freie Wiederverwendung personenunabhängiger Behördendaten?, digma 2012, 54 ff.

2 Vgl. die von der Sunlight Foundation formulierten «Ten Principles for Opening Up Government Information»: <http://sunlightfoundation.com/policy/documents/ten-open-data-principles/> (20.5.2012).

3 Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über Geoinformation (Geoinformationsgesetz, GeoIG), SR 510.62; vgl. dazu ebenso die Verordnung vom 21. Mai 2008 über Geoinformation (Geoinformationsverordnung, GeoIV), SR 510.620.

4 Vgl. etwa das (baselstädtische) Geoinformationsgesetz (KGeoIG/BS) vom 16. November 2011 (noch nicht in Kraft, Referendumsvorlage in: Kantonsblatt des Kantons Basel-Stadt 2011, 1834 ff.)

5 § 16 KGeoIG/BS; Bericht 11.0028.2 der Bau- und Raumplanungskommission des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt vom 28. September 2011 zum Ratschlag 11.0028.1, Ziffer 3.b (Gebührenfreiheit der Nutzung von Geodaten, § 16 KGeoIG); Grossratsbeschluss vom 16. November 2011, Protokoll S. 953 ff.

6 Vgl. dazu nur etwa Art. 6 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ), SR 152.3; § 5 des Gesetzes (des Kantons Aargau) vom 24. Oktober 2006 über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG/AG), SAR 150.700; § 25 des Gesetzes (des Kantons Basel-Stadt) vom 9. Juni 2009 über die Information und den Datenschutz (Informations- und Datenschutzgesetz, IDG/BS), SG 153.260; Art. 27 des Gesetzes (des Kantons Bern) vom 3. November 1993 über die Information der Bevölkerung (Informationsgesetz, IG/BE), BSG 107.1; § 12 des Informations- und Datenschutzgesetzes (des Kantons Solothurn) vom 21. Februar 2011 (InfoDG/SO), BGS 114.1; § 20 des Gesetzes (des Kantons Zürich) vom 12. Februar 2007 über die Information und den Datenschutz (IDG/ZH), LS 170.4; vgl. dazu Beat Rudin, § 20 N 7 ff., in: Bruno Baeriswyl/Beat Rudin (Hrsg.), Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich, Zürich/Basel/Genf 2012 (fortan: PK-IDG-ZH-Autorname).

7 So etwa durch Rolf H. Weber, Datenschutz vs. Öffentlichkeitsprinzip, Publikationen aus dem Zentrum für Informations- und Kommunikationsrecht der Universität Zürich, Band 50, Zürich 2010, passim (insb. aber Rz. 219 und 251); Stephan C. Brunner/Luzius Mader, Einleitung, Rz. 78 ff., in: Stephan C. Brunner/Luzius Mader (Hrsg.), Öffentlichkeitsgesetz, Stämpflis Handkommentar, Bern 2008.

8 Vgl. etwa Art. 9 ff. BGÖ; § 5 Abs. 3, §§ 6 und 7 IDAG/AG; § 29 IDG/BS; Art. 29 IG/BE; § 13 InfoDG/SO; § 23 IDG/ZH.

9 So z.B. § 4 IDAG/AG; § 20 IDG/BS; Art. 14 und 16 ff. IG/BE; §§ 7 ff. InfoDG/SO; § 14 IDG/ZH, vgl. dazu auch PK-IDG-ZH-Fey (Fn. 6), § 14 N 5 ff.

10 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), SR 101.

11 Vgl. Fn. 8.

12 Andreas Németh, Open Government Data in Zürich, Das schweizweit erste Datenportal für Datenbestände der Öffentlichen Verwaltung entsteht in Zürich, digma 2012, nn.

Behörden welche Daten auf welche Art anonymisiert auch noch verfügbar machen werden. Dadurch entsteht die Gefahr, dass die vom einen öffentlichen Organ zugänglich gemachten Daten mit anderen zugänglich gemachten Daten verknüpft und schliesslich doch wieder bestimmten Personen zugeordnet werden können. Mit anderen Worten: Die zu überwindende Schwierigkeit besteht darin, dass die auf OGD fokussierte Entscheidung am Anfang, bei der Veröffentlichung bestimmter Daten, ansteht, das Datenschutzrisiko sich aber erst später, bei der (Weiter-)Bearbeitung, verwirklicht. Was bleibt zu tun?

Das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein postuliert für Open Data und Open Government[21] eine vorausgehende Risikoanalyse und das Aufstellen eines Risikobehandlungsplans. Im Vordergrund steht datenschutzrechtlich die Frage, wie sichergestellt werden kann, dass verschiedene, u.U. von verschiedenen öffentlichen Organen zugänglich gemachte Daten nicht miteinander in Verbindung gebracht werden können. Parallel dazu müssen Verfahren eingerichtet werden, um den «Open-Data-Markt» kontinuierlich zu beobachten, kontinuierlich eine Risikobeurteilung in Bezug auf die veröffentlichten Daten durchzuführen und nicht zuletzt die Verwendung der veröffentlichten Daten kontinuierlich zu beobachten[22].

Die auf OGD fokussierte Entscheidung steht am Anfang an, nämlich bei der Veröffentlichung bestimmter Daten, das Datenschutzrisiko verwirklicht sich aber erst später, bei der (Weiter-)Bearbeitung.

Hier bleibt einiges zu tun, denn das dazu notwendige Instrumentarium steht noch nicht bereit. Das gilt es vordringlich zu entwickeln, bevor «blind» Risiken geschaffen werden, die nicht mehr rückgängig gemacht werden können. ■

Fussnoten (Forts.)

13 Johann Mittheisz, Open Government in Wien, Wien sagt Ja zu Open Government und bietet offene Daten im Internet kostenlos an, digma 2012, nn.

14 Der folgende Text folgt den Ausführungen in digma 2011, 144.

15 Z.B. <http://www.stadtplan.bs.ch/geoviewer>, Auswahl unter «Thema» | Stadtplan – Informationen | Eigentums-Informationen | Parzellennummer und Doppelklick auf die Parzellennummer, geschützt mittels CAPTCHA und beschränkt auf fünf Abfragen pro Tag (20.5.2012).

16 Z.B. <http://www.stadtplan.bs.ch/geoviewer> , Auswahl unter «Thema» | Öffentliche Einrichtungen und Einteilungen | Toilette (konventionell) und Toilette (selbstreinigend) (20.5.2012).

17 Im Sinne von Art. 19 Abs. 1 DSG.

18 § 30 IDG/BS.

19 Im Sinne von § 16 Abs. 1 lit. a IDG/ZH

20 Art. 36 BV, insb. Abs. 2 und 3.

21 Sven Thomsen, Open Data und Open Government, (Folien für die Sommerakademie 2010, <https://www.datenschutzzentrum.de/sommerakademie/2010/sak10-thomsen-open-data-open-government.pdf>, 20.5.2012).

22 Thomsen (Fn. 21), Folie 25.

Zeitschrift für Datenrecht und Informationssicherheit
digma
www.digma.info
erscheint vierteljährlich

Meine Bestellung

❑ 1 Jahresabonnement digma (4 Hefte des laufenden Jahrgangs)
à **CHF 158.00** bzw. bei Zustellung ins Ausland **EUR 131.00** (inkl. Versandkosten)

Name Vorname

Firma

Strasse

PLZ Ort Land

Datum Unterschrift

Bitte senden Sie Ihre Bestellung an:
Schulthess Juristische Medien AG, Zwingliplatz 2, CH-8022 Zürich
Telefon +41 44 200 29 19
Telefax +41 44 200 29 18
E-Mail: zs.verlag@schulthess.com
Homepage: www.schulthess.com

Schulthess §