

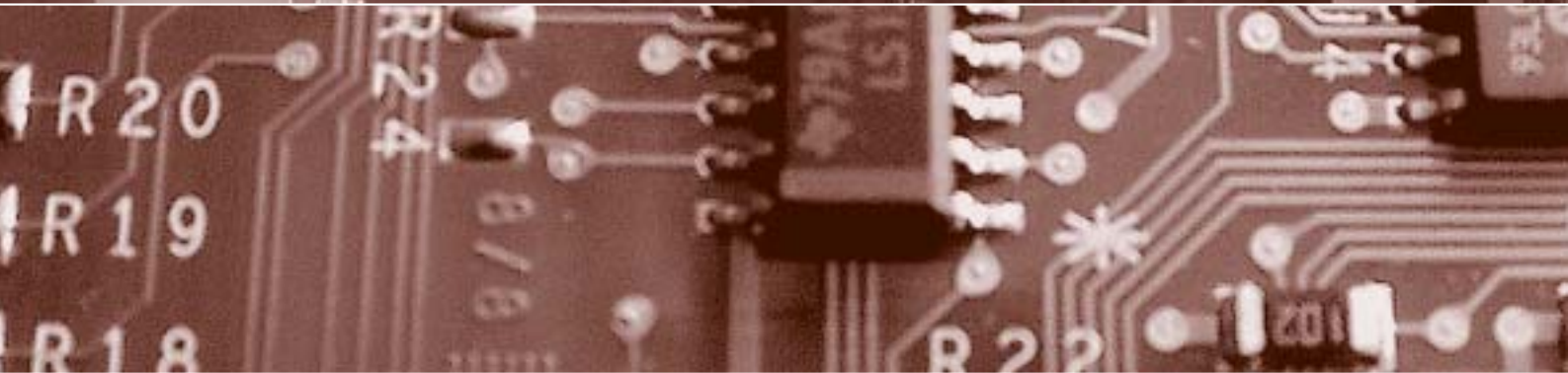
Schwerpunkt:

Informationsfreiheit

fokus: Die Funktion des Öffentlichkeitsprinzips

fokus: Informationsrechte im privaten Bereich

report: Das Mobiltelefon als Sicherheitstoken



Herausgegeben von
Bruno Baeriswyl
Beat Rudin
Bernhard M. Hämmerli
Rainer J. Schweizer
Michael Waidner

Informationsprozess im Mittelpunkt

Entwurf eines Informations- und Datenschutzgesetzes im
Kanton Zürich



Dr. Bruno Baeriswyl,
Datenschutz-
beauftragter des
Kantons Zürich,
Zürich
bruno.baeriswyl@
dsb.zh.ch

Das Recht auf Zugang zu Informationen der Verwaltung ist in einem Gesetzesentwurf erstmals in einer Gesamtansicht mit dem Datenschutz geregelt.

Der zürcherische Regierungsrat hat im Januar 2004 den Entwurf eines Informations- und Datenschutzgesetzes in die Vernehmlassung gegeben¹. Nach der Auswertung der Vernehmlassungsantworten wird der Gesetzesentwurf im ersten Halbjahr 2005 an das Parlament weitergeleitet. Wie aus den Antworten² ersichtlich, wird von allen an der Vernehmlassung beteiligten Stellen das neue Gesetzgebungskonzept begrüsst. Eine Grundopposition richtet sich gegen die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips als solches, sowohl auf kantonaler, aber insbesondere auch auf kommunaler Ebene. Auf Grund einer Motion ist der Regierungsrat indessen verpflichtet, einen Gesetzesentwurf zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips dem Parlament vorzulegen. Die weiteren Kritikpunkte am Entwurf sollen bei der weiteren Bearbeitung des Gesetzes so weit wie möglich berücksichtigt werden. Dabei handelt es sich um zahlreiche gesetzestechnische Hinweise.

Ganzheitliche Betrachtung

Mit dem Gesetzesentwurf setzt der Kanton Zürich einen wegweisenden Grundstein für eine ganzheitliche Betrachtung der Informationsbearbeitung der Verwaltung. Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips ist dabei verbunden mit einer wirkungsorientierten Verwesentlichung der datenschutzrechtlichen Anliegen. Mit der umfassenden Regelung von Informationszugang und Datenschutz in einem Gesetz und der wirkungsorientierten Neukonzipierung des Datenschutzes wird im Kanton Zürich eine zukunftsweisende Gesetzgebung vorgeschlagen, welche die Bedürf-

nisse der Informations- und Kommunikationsgesellschaft aufnimmt.

Der Kanton Zürich kennt bisher kein ausdrückliches Recht auf Zugang zu Informationen. In Bezug auf den Datenschutz verfügt er seit dem 1. Januar 1995 über ein eigenes Datenschutzgesetz. Dieses Gesetz basiert noch auf der Datenschutzkonzeption der 1960er- und 1970er-Jahre, die durch die technologischen und gesellschaftlichen Entwicklungen überholt wurde.

Einführung des Öffentlichkeitsprinzips

Auf Grund eines parlamentarischen Vorstosses (Motion) wurde die Regierung beauftragt, einen Gesetzesentwurf für die Einführung des Prinzips der Öffentlichkeit vorzulegen. In einer ersten Analyse der Sachlage verabschiedete die Regierung ein Grobkonzept für eine Gesetzgebung, das die Integration des Informationszugangs und des Datenschutzes in einem Gesetz vorsieht. Damit wurde die Chance wahrgenommen, die eng zusammenhängenden Materien auf einander abgestimmt zu regeln und der konzeptionellen Reformbedürftigkeit des Datenschutzgesetzes nachzukommen.

Das gewählte Vorgehen unterstreicht damit sowohl die Wichtigkeit der Information als auch des Datenschutzes in der Entwicklung unserer Gesellschaft zur Informationsgesellschaft. Der Datenschutz als Schutz personenbezogener Informationen beinhaltet schon immer die Frage des Nichtzugangs und des Zugangs zu Informationen.

Informationsbearbeitung als Prozess

Der Gesetzesentwurf setzt sich deshalb zum Ziel, in einer umfassenden Betrachtung einen einheitlichen Umgang mit Informationen sicherzustellen. Dabei geht er weiter als beispielsweise das Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Solothurn, das als erstes beide Materien in einem Gesetz vereinte, aber sie unabhängig von einander regelte³. (Neuerdings wählt auch der Kanton Aargau

dieses Vorgehen: Dabei ist neben dem Informationszugang und dem Datenschutz auch das Archivwesen im gleichen Gesetz geregelt. Der Entwurf für diese Gesetzgebung wurde am 30. September 2004 in die Vernehmlassung gegeben⁴.)

Im zürcherischen Gesetzesentwurf wird eine prozessorientierte Betrachtung der Informationsbearbeitung über ihren gesamten Lebenszyklus von der Entstehung bis zur Archivierung angestrebt. In den unterschiedlichen Prozessabschnitten werden die Rahmenbedingungen für den konkreten Umgang, insbesondere die Gewährleistung des Zugangs oder des Nichtzugangs zu Informationen, geregelt. Neben der Betrachtung der Information als Gegenstand gehören dazu insbesondere die Informationstätigkeit der Verwaltung, der Schutz der Grundrechte der betroffenen Personen sowie die Sicherstellung des individuellen Rechts auf Informationszugang.

Grundsätze der Informationsverwaltung

Die Grundsätze im Umgang mit Informationen sind deshalb generell gehalten und werden nur weiter spezifiziert, wenn der Schutz der informationellen Selbstbestimmung zu gewährleisten ist. Personenbezogene Informationen, darunter sind Personendaten und besondere Personendaten zu verstehen, werden somit als Teilmengen des Begriffs «Informationen» behandelt.

Nach dem Prinzip der Transparenz haben die öffentlichen Organe die Informationsbearbeitung so zu gestalten, dass es ihnen jederzeit möglich ist, von sich aus oder auf Anfrage hin rasch, umfassend, sachgerecht und verständlich zu informieren. Entsprechend erhält der Regierungsrat die Kompetenz, Vorschriften für die Informationsverwaltung zu erlassen. Insbesondere sollen dabei die geeigneten Massnahmen und Findmittel vorgeschrieben werden, die die Zugänglichkeit und rasche Auffindbarkeit der Information über ihren gesamten Lebenszyklus sicherstellen.

Grundprinzipien des Datenschutzes

Soweit Personendaten oder besondere Personendaten betroffen sind, enthält das Gesetz Zusatzbestimmungen. Damit werden die Grundprinzipien des Datenschutzes gewährleistet. Im Vordergrund steht die Gesetzmässigkeit der Datenbearbeitungen. Im Sinne der Wirkungsorientierung der Datenschutzbestimmungen wird künftig für das Bearbeiten sensibler Daten eine formelle gesetzliche Grundlage verlangt, während für das einfache Bearbeiten von Personendaten lediglich noch

eine gesetzlich klar umschriebene Aufgabe erforderlich ist. Die Beschaffung von Personendaten und der Zweck ihrer Bearbeitung müssen für die betroffenen Personen erkennbar sein. Die Personendaten sind zweckgebunden, sofern nicht eine gesetzliche Regelung eine weitere Verwendung vorsieht oder die betroffene Person im Einzelfall zu einer weiteren Verwendung der Daten einwilligt.

Bei der Bearbeitung von Informationen sind angemessene organisatorische und technische Massnahmen zu treffen, welche die im

Nach dem Prinzip der Transparenz haben die öffentlichen Organe die Informationsbearbeitung so zu gestalten, dass es ihnen jederzeit möglich ist, rasch, umfassend, sachgerecht und verständlich zu informieren.

Gesetz spezifizierten Schutzziele zu gewährleisten haben. Zu diesen Schutzziele gehören die Vertraulichkeit, die Integrität, die Verfügbarkeit, die Authentizität und die Nachvollziehbarkeit der Informationsbearbeitungen.

Werden Personendaten bearbeitet, sind in Umsetzung des Prinzips der Verhältnismässigkeit die Daten zu anonymisieren oder pseudonymisieren, soweit dies möglich ist. Durch die Vermeidung von Daten oder die Anonymisierung soll ein risikoträchtiger Personenbezug umgangen werden.

Es ist vorgesehen, dass zur Qualitätssicherung Informationsbearbeitungen von unabhängigen und anerkannten Stellen geprüft und bewertet werden können. Damit ist die Grundlage für die Zertifizierung von Datenbearbeitungen gelegt. Näheres soll in einer Verordnung geregelt werden.

Kurz und bündig

Der Entwurf für ein Informations- und Datenschutzgesetz im Kanton Zürich nimmt als Grundlage für eine integrierte Regelung des Informationszugangs und des Datenschutzes eine prozessorientierte Betrachtung der Informationsbearbeitung als Ausgangslage. Mit dieser Betrachtungsweise ist es möglich, Öffentlichkeitsprinzip

und Datenschutz, die wie die Kehrseite der selben Medaille wirken, aufeinander abgestimmt und kohärent zu regeln. Damit liegt erstmals ein Gesetzesentwurf vor, der die Voraussetzungen für ein effizientes Informationsmanagement der Verwaltung schafft, unter Respektierung der Grundrechte der betroffenen Personen.



Grundlagen des Öffentlichkeitsprinzips

Das Öffentlichkeitsprinzip beinhaltet die Verpflichtung der öffentlichen Organe, einerseits über Tätigkeiten von allgemeinem Interesse zu informieren, andererseits Informationen über Aufbau, Zuständigkeiten und Ansprechpersonen zur Verfügung zu stellen. Damit verbunden ist ein Verzeichnis über die Informationsbestände und deren Zwecke. Informationsbestände, die Personendaten enthalten, sind speziell zu bezeichnen. Damit wird das bisherige Register der Datensammlungen, das seine Ziele weitgehend verfehlt hat, durch eine pragmatische Lösung ersetzt, die auch den internationalen rechtlichen Anforderungen entsprechen dürfte.

Da die Medien bei der Informationstätigkeit der Verwaltung eine besondere Rolle spielen, sollen sie privilegiert mit Informationen bedient werden können.

Das Öffentlichkeitsprinzip bringt ein individuelles Recht auf Zugang zu Informationen der Verwaltung.

Für die Bekanntgabe von Personendaten ist eine gesetzliche Grundlage notwendig, wobei für die Bekanntgabe von besonderen Personendaten wiederum eine formellgesetzliche Grundlage verlangt wird. Im Einzelfall können Personendaten mit der Einwilligung der betroffenen Person oder im Rahmen der Amtshilfe bekannt gegeben werden. Wenn es zur Abwehr von unmittelbar drohenden Gefahren für Leib und Leben notwendig ist, dürfen im Einzelfall aktiv Daten an andere Stellen bekannt gegeben werden.

Recht auf Informationszugang

Neben dem Recht, jederzeit Zugang zu den eigenen Personendaten zu erhalten – dem klassischen Auskunftsrecht des Datenschutzes – bringt das Öffentlichkeitsprinzip auch ein individuelles Recht auf Zugang zu Informationen der Verwaltung. Die Bekanntgabe von Informationen und das Recht auf Zugang zu Informationen kann indessen eingeschränkt werden, wenn öffentliche oder private Interessen überwiegen.

Überwiegende öffentliche Interessen liegen insbesondere vor, wenn die Information Positionen in anstehenden Vertragsverhandlungen betrifft oder wenn die vorzeitige Bekanntgabe von Informationen den internen Meinungsbildungsprozess stören sollte. Die Aufzählung der Interessen ist nicht ab-

schliessend, so dass im Einzelfall weitere Interessen in die Abwägung einbezogen werden können.

Ein privates Interesse liegt insbesondere vor, wenn die Privatsphäre Dritter durch die Bekanntgabe beeinträchtigt wird.

Der Informationszugang wird auf Gesuch hin gewährt. Bei Informationen, die bereits anderweitig öffentlich sind oder wenn ein unverhältnismässiger Aufwand mit dem Gesuch verbunden ist, kann das Gesuch abgelehnt werden.

Die Informationen sind in der Regel innert dreissig Tagen zu erteilen. Sind Personendaten mit der Information verbunden, so ist der betroffenen Person Gelegenheit für eine Stellungnahme zu gewähren. Besondere Personendaten dürfen nur mit der Einwilligung der betroffenen Person auf Gesuch hin bekannt gegeben werden.

Die Ablehnung eines Gesuches ist anfechtbar. Das öffentliche Organ erlässt deshalb in diesen Fällen eine Verfügung. Der Informationszugang – ausser zu den eigenen Personendaten – ist bei einem grösseren Aufwand entgeltlich.

Informations- und Datenschutzbeauftragter

Die Aufgaben des Datenschutzbeauftragten, wie sie bisher im Datenschutzgesetz umschrieben sind, werden im Gesetzesentwurf ergänzt mit beratenden und kontrollierenden Tätigkeiten im Bereich des Informationszugangs. Der oder die Beauftragte für Informationszugang und Datenschutz wird auch weitere Aufgaben im Gebiet der Technologiefolgenabschätzung, der Unterstützung im Bereich der Informationssicherheit und der Förderung von Qualitätsstandards übernehmen. Damit können Anliegen eines modernen und wirkungsorientierten Datenschutzes unterstützt und umgesetzt werden.

Im Hinblick auf die Ratifikation des Zusatzprotokolls zur Konvention 108 des Europarates⁵ wird dem Beauftragten im Falle der Ablehnung einer Empfehlung das Recht eingeräumt, die Angelegenheit einer unabhängigen gerichtlichen Instanz vorzulegen.

Kommunale Verwaltungen

Gemeinden können eigene Informations- und Datenschutzbeauftragte anstellen. Grössere Gemeinden können auch vom Regierungsrat hierzu verpflichtet werden. Die bisher im Datenschutzgesetz geregelten Möglichkeiten der Datenbekanntgaben durch die Einwohnerkontrollen sind neu im Gemeinde-

gesetz zu finden. Dabei wird auch die Möglichkeit von Online-Zugriffen auf das Einwohnerkontrollregister vorgesehen, sofern dies in einem Gesetz ausdrücklich vorgesehen ist.

Die im Archivgesetz statuierten Schutzfristen für Akten mit Personendaten werden aufgehoben. Für archivierte Informationen gelten die Bestimmungen des neuen Gesetzesentwurfs ebenso. Einzig für Daten, die sich auf verstorbene Personen beziehen, sind Schutzfristen noch notwendig.

Integrierte Regelung

Der zürcherische Gesetzesentwurf bringt eine integrierte Regelung des Informationszugangs, der Datenbekanntgaben und der Ge-

heimhaltungsinteressen. Durch eine Verstärkung der Grundprinzipien in ihrer praktischen Umsetzung wird der Datenschutz verwestlich und vermehrt technologie- und qualitätsorientiert ausgestaltet. Dabei findet das Öffentlichkeitsprinzip eine angemessene Ausgestaltung unter Respektierung der Grundrechte der betroffenen Personen. Im Sinne der wirkungsorientierten Verwaltungsführung wird ein gesetzlicher Rahmen für ein effizientes Informationsmanagement geschaffen. ■

Fussnoten und Links

- 1 Unterlagen siehe: <http://www.ji.zh.ch/internet/ji/de/aktuelles/regierungsrat/datenschutzgesetz.html>.
- 2 Siehe: <http://www.ji.zh.ch/internet/ji/de/aktuelles/regierungsrat/datenschutzgesetz.SubContainerList.SubContainer2.ContentContainerList.0005.DownloadFile.pdf>.
- 3 http://www.so.ch/de/pub/regierung_departemente/staatskanzlei/oeffentlichkeitsprinzip/oeffentlichkeitsprinzip.htm.
- 4 <http://www.ag.ch/vernehmlassungen/>
- 5 <http://www.ofj.admin.ch/themen/datenschutz/zusatzprotokoll-d.pdf>.

Kinofilmverwertung in der Schweiz

von **Dr. Roland Unternährer**

Zürich 2003. 291 Seiten, broschiert, CHF 69.00 / EUR 50.00
(Publikationen aus dem Zentrum für Informations- und Kommunikationsrecht der Universität Zürich 26)

Die vorliegende Arbeit gibt erstmals einen umfassenden Überblick über den Stand der rechtswissenschaftlichen Diskussion auf dem Gebiet der Kinofilmverwertung.

Nach einer einführenden Darstellung der filmwirtschaftlichen Verwertungsstrukturen in der Schweiz behandelt der Autor schwergewichtig die verschiedenen Vertragsverhältnisse, welche im Rahmen der Verwertung eines Filmwerks typischerweise abzuschliessen sind. Erörtert werden indessen nicht nur die z.T. sehr komplexen und mit grosser Sorgfalt durchzuführenden Vertragsgestaltungen und -abwicklungen, vielmehr finden auch kartellrechtliche Aspekte besondere Beachtung, namentlich mit Bezug auf Block- und Blindbuchungspraktiken, Preisbindungen zweiter Hand, Geschäftsverweigerungen sowie Parallelimportverbote. Untersuchungsgegenstand des letzten Teils sind sodann die verwertungsrelevanten Bestimmungen des neuen Bundesgesetzes über Filmproduktion und Filmkultur (Filmgesetz; FiG) und der dazugehörigen Verordnungen.



Schulthess § Schulthess Juristische Medien AG, Postfach, 8022 Zürich, Telefon 044 200 29 29, Fax 044 200 29 28
E-Mail: buchhandlung@schulthess.com, Homepage: www.schulthess.com