

Drittangebote auf Websites: Rahmenbedingungen und Checkliste

Mai 2010

Problemstellung

Von Wettervorhersagen über dynamische Karten bis zu Zugriffsstatistiken: Dritte bieten im Internet kostenlos oder gegen Gebühr zahlreiche Dienste an, die in Websites integriert werden können. Auch öffentliche Organe machen zunehmend von diesem Angebot Gebrauch. Drei Beispiele:

- Eine Gemeinde integriert auf der Startseite ihrer Website die lokale Wetterprognose eines Drittanbieters¹.
- Ein öffentliches Organ integriert für die Suche innerhalb der Website die Suchfunktion eines Dritten². Das Logo des Drittanbieters lässt erkennen, dass dessen Suchmaschine eingesetzt wird.
- Eine im Ausland domizilierte Firma bietet Zugriffsstatistiken für Websites an³. Dazu integriert sie auf jeder Seite einen Programmcode, mit dessen Aufruf jeder Besuch der Seite dem Anbieter übermittelt wird. Der Anbieter zeichnet die Daten auf, wertet sie aus und stellt sie dem öffentlichen Organ zur Verfügung.

Allen drei Beispielen ist gemeinsam, dass mit dem Aufruf der Website Informationen nicht nur vom Webserver des öffentlichen Organs, sondern vom Webserver eines Dritten abgerufen werden. Der Drittanbieter erhält also die IP-Adresse der Nutzenden und weitere Informationen über sie.

Rahmenbedingungen

Website als öffentliche Aufgabe

Das öffentliche Organ hat von sich aus über seine Tätigkeiten von allgemeinem Interesse zu informieren und Informationen über Aufbau, Zuständigkeiten und Ansprechpersonen zur Verfügung zu stellen⁴. Es veröffentlicht wichtige Informationen so schnell wie möglich, soweit dies keinen unangemessenen Aufwand verursacht und der Veröffentlichung keine gesetzlichen Bestimmungen entgegenstehen⁵. Diese Informationstätigkeit erfolgt auch über das Internet⁶.

Der Zugang zum Informationsangebot des öffentlichen Organs steht allen Personen voraussetzungslos zu; er kann nicht von der Zustimmung zu bestimmten Nutzungsbedingungen abhängig gemacht werden. Ob das öffentliche Organ mit einem Logo des Anbieters auf dessen Beteiligung hinweist oder nicht, ist deshalb unerheblich. Dies gilt auch für Funktionen wie die Suche⁷ oder für Inhalte wie Ortspläne⁸, lokale Wetterprognosen⁹ oder Wohnungsanzeigen¹⁰, welche verschiedene öffentliche Organe in ihre Websites integriert haben¹¹.

Das öffentliche Organ trägt die Verantwortung für seine Website. Will es auf ein nicht unter seiner Verantwortung stehendes Angebot eines Dritten, beispielsweise auf lokal zu vermietende Objekte von Privaten, hinweisen, hat es auf seiner Website einen entsprechenden Link zu setzen und diesen aussagekräftig zu beschriften (z.B. "Zu vermietende Wohnungen, zur Verfügung gestellt von xy"). Ein Link mit der blossen Bezeichnung "Wohnungen" lässt darauf schliessen, dass es sich um ein Informationsangebot des öffentlichen Organs handle, für welches es die Verantwortung trage.

Bearbeitung von Personendaten von Websitenutzenden

Mit dem Aufruf einer Website geben Nutzende automatisch ihre IP-Adresse bekannt. Die IP-Adresse ist gemäss einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts¹² ein Personendatum. Das öffentliche Organ bearbeitet deshalb beim Betrieb seiner Website Personendaten der Nutzenden. Dies ist zulässig, soweit die Bearbeitung von Personendaten für den Betrieb der Website geeignet und erforderlich ist¹³. Die Daten dürfen allerdings nur für den Betrieb der Website bearbeitet und nicht für einen anderen Zweck verwendet werden¹⁴. Eine Aufbewahrung dürfte höchstens einige Monate notwendig sein; für statistische Zwecke sind die Daten baldmöglichst zu anonymisieren. Zudem sind die Daten durch angemessene technische und organisatorische Massnahmen zu schützen¹⁵.

Übertragung der Informationsbearbeitung an Dritte

Das öffentliche Organ kann die Bearbeitung von Personendaten selber vornehmen oder diese an einen Dritten übertragen¹⁶. Die Übertragung ist gesetzlich zulässig und nicht von einer Einwilligung der betroffenen Personen abhängig. Im Gegenzug bleibt das öffentliche Organ zwingend und uneingeschränkt für die von ihm an den Dritten übertragene Datenbearbeitung verantwortlich¹⁷. Es hat mittels eines schriftlichen Vertrags mit dem Dritten¹⁸ sicherzustellen, dass es seine Verantwortung wahrnehmen kann und der Dritte die Daten nur so bearbeitet, wie das öffentliche Organ es selber tun darf. Diese Anforderungen gelten übrigens nicht nur betreffend Personendaten, sondern für alle Informationen, die Dritten zur Bearbeitung im Auftrag überlassen werden.

Beauftragt das öffentliche Organ einen Dritten, beispielsweise für eine Webstatistik, darf er die Informationen, die er im Auftrag des öffentlichen Organs bearbeitet, ausschliesslich zu diesem Zweck nutzen – und keinesfalls für eigene Zwecke. Er hat die Informationen deshalb getrennt von anderen Informationen zu bearbeiten und, sobald er sie nicht mehr für den Betrieb der Website des öffentlichen Organs benötigt, zu löschen.

Das öffentliche Organ darf Dienste Dritter auch direkt in seine Website integrieren, wodurch dem Dritten die IP-Adresse und weitere Angaben der Nutzenden seiner Website bekannt gegeben werden. Da das öffentliche Organ für den Programmcode verantwortlich bleibt, spielt es keine Rolle, dass die Bekanntgabe an den Dritten technisch in der Regel nicht durch das öffentliche Organ selber, sondern automatisch durch die Nutzenden ausgelöst wird¹⁹. Das öffentliche Organ bleibt auch für den integrierten Dienst und die damit verbundene Datenbearbeitung durch den Dritten verantwortlich.

Schriftliche Auftragserteilung

Für betroffene Personen oder auch für andere öffentliche Organe dürfen sich aus der Übertragung der Informationsbearbeitung an Dritte keine Nachteile ergeben. Integriert das öffentliche Organ Dienste Dritter in seine Webseite, durch deren Nutzung dem Dritten Informationen bekannt gegeben werden, muss das öffentliche Organ mit dem Dritten einen schriftlichen Vertrag abschliessen und darin die relevanten Punkte so konkretisieren, dass es seine Verantwortung wahrnehmen und eine IDG-konforme Datenbearbeitung gewährleisten kann. In der Verordnung zum IDG sind insbesondere folgende Punkte genannt: Gegenstand und Umfang der übertragenen Aufgaben, Umgang mit Personendaten, Geheimhaltungsverpflichtungen, Behandlung von Informationszugangsgesuchen, erforderliche Massnahmen zum Schutz der Information, Kontrolle der Auftragserfüllung, vorgesehene Sanktionen bei Vertragsverletzung sowie Vertragsdauer und die Voraussetzungen der Vertragsauflösung²⁰.

Im Vertrag ist auch das dem Datenschutzbeauftragten gegenüber dem Dritten zustehende Kontrollrecht²¹ zu verankern.

Beauftragte Dritte werden durch die Informationsbearbeitung im Auftrag des öffentlichen Organs keineswegs zu einem öffentliches Organ im Sinne des IDG. Sie unterstehen nach wie vor der für sie anwendbaren Gesetzgebung.

Integrierter Dienst ohne Datenbearbeitung durch Dritte

Es ist denkbar, dass ein Dienst, der auf einer Website eines öffentlichen Organs integriert ist, so angepasst wird, dass dem Dritten keine Informationen bekannt gegeben werden und dieser somit auch keine Informationen im Auftrag des öffentlichen Organs bearbeitet. Dies könnte beispielsweise erreicht werden, indem Programmcodes geändert oder ein Proxy-Server zwischengeschaltet wird oder indem die Applikation auf dem Webserver des öffentlichen Organs betrieben wird. In der Regel dürfte für eine solche Lösung aber die Zustimmung des Anbieters des Dienstes notwendig sein.

Grenzüberschreitende Datenbekanntgabe

Soweit der Anbieter eines Dienstes, der in der Website des öffentlichen Organs integriert ist, Personendaten ausserhalb von Staaten, die dem Europaratsübereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten unterstehen, bearbeitet, sind besondere Vorschriften²² zu beachten.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass einzig der Ort der Bearbeitung der Daten, einschliesslich allfälliger Backups, massgeblich ist, nicht aber, ob es sich um eine Firma mit Geschäftssitz in der Schweiz oder um eine Datenbearbeitung einer .ch-Domäne handelt.

Checkliste

1. Dient der in die Website zu integrierende Dienst der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe?

Ja: Das öffentliche Organ hat eine Informationsaufgabe und bietet dazu den Dienst auf seiner Website an. Es ist dafür verantwortlich. Der Dienst steht Nutzenden der Website voraussetzungslos zur Verfügung; das Einholen einer Einwilligung ist nicht zulässig (vgl. Website als öffentliche Aufgabe).

Weiter zu Frage 2

Nein: Auf die Integration des Dienstes in die Website kann verzichtet werden. Zur Hilfestellung kann ein klar bezeichneter Link auf das Angebot eines Dritten gesetzt werden (vgl. Website als öffentliche Aufgabe).

Weiter zu Frage 4

2. Werden, wenn der integrierte Dienst auf einer Website genutzt wird, Informationen an Dritte übermittelt?

Ja: Das öffentliche Organ hat mit dem Dritten einen schriftlichen Vertrag zu schliessen (vgl. Schriftliche Auftragserteilung) oder den Dienst so zu modifizieren, dass der Anbieter des Dienstes keine Daten im Auftrag des öffentlichen Organs bearbeitet (vgl. Integrierter Dienst ohne Datenbearbeitung durch Dritte).

Weiter zu Frage 3

Nein: Das öffentliche Organ ist für seine Website verantwortlich. Ein Vertrag mit dem Dritten zum Schutz der Bearbeitung von Personendaten ist jedoch nicht notwendig. Ein Vertrag kann aus anderen Gründen nötig sein (z.B. Urheberrecht).

Weiter zu Frage 3

3. Werden Personendaten in Staaten ausserhalb Europa übermittelt oder dort bearbeitet?

Ja: Soweit der Anbieter des in die Website integrierten Dienstes Personendaten ausserhalb von Staaten, die dem Europaratsübereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten unterstehen, bearbeitet, sind besondere Vorschriften (§ 19 IDG; § 22 IDV) zu beachten (vgl. Grenzüberschreitende Datenbekanntgabe).

Weiter zu Frage 4

Nein: Entscheidend ist der Ort der Bearbeitung der Daten, einschliesslich allfälliger Backups. Auch eine Firma mit Geschäftssitz in der Schweiz kann Daten im Ausland bearbeiten. Eine .ch-Domäne besagt nichts darüber aus, wo die entsprechenden Daten bearbeitet werden.

Weiter zu Frage 4

4. Welche Daten darf das öffentliche Organ oder der von ihr beauftragte Dritte über die Nutzenden der Website wie bearbeiten?

Die Bearbeitung von Personendaten der Nutzenden muss für den Betrieb der Website geeignet und erforderlich sein. Die Daten dürfen nur für den Betrieb der Website bearbeitet und nicht für einen anderen Zweck verwendet werden (§ 9 Abs. 1 sowie § 40 Abs. 1 IDG). Eine Aufbewahrung dürfte höchstens einige Monate notwendig sein; für statistische Zwecke sind die Daten baldmöglichst zu anonymisieren. Zudem sind die Daten durch angemessene technische und organisatorische Massnahmen zu schützen (§ 7 IDG).

Beauftragt das öffentliche Organ einen Dritten, darf es die Daten nur soweit und nur zum gleichen Zweck wie das öffentliche Organ bearbeiten. Es hat die Informationen deshalb getrennt von anderen Informationen zu bearbeiten. Die Vermischung mit anderen Informationen und die Verwendung zu eigenen Zwecken sind nicht zulässig. Wenn die Daten für den Betrieb der Website nicht mehr benötigt werden, hat der Dritte sie zu löschen.

Inhalt

Problemstellung	1
Rahmenbedingungen	2
• Website als öffentliche Aufgabe	2
• Bearbeitung von Personendaten von Websitennutzenden	2
• Übertragung der Informationsbearbeitung an Dritte	3
• Schriftliche Auftragserteilung	3
• Integrierter Dienst ohne Datenbearbeitung durch Dritte	4
• Grenzüberschreitende Datenbekanntgabe	4
Checkliste	5

Anhang

¹ Beispiele: Wetterprognose von www.meteonews.ch oder von www.wetter.com, mittels <IFRAME> oder Java-Script in die Website integriert.

² Beispiel: Google-Suchfunktion (www.google.com) wird nach Eingabe in einem entsprechenden Feld ausgelöst.

³ Beispiele: Google Analytics (www.google-analytics.com) oder eTracker (code.etracker.com), beide integriert mittels Java-Script

⁴ §14 Abs. 1 und 2 Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG)

⁵ § 5 Verordnung über die Information und den Datenschutz (IDV)

⁶ § 4 Abs. 1 IDG

⁷ www.google.ch

⁸ www.ortsplan.ch, www.ortsplan-online.ch, www.swissgeo.ch, www.geoglatt.ch, map.search.ch, www.mapserver.ch; dabei kann der Plan – z.B. maps.google.com – auch mit weiteren eigenen Informationen angereichert werden

⁹ www.meteonews.ch, www.wetter.com

¹⁰ www.homegate.ch

¹¹ weitere Beispiele sind das Abrufen von Dateien, Formularen und Formatvorlagen von anderen Webservern, die Integration einer von einer Privatperson auf ihrer Website betriebenen Webcam oder von Videofilmen auf privaten Websites

¹² A-3144/2008 vom 27. Mai 2009

¹³ § 8 Abs. 1 IDG

¹⁴ § 9 Abs. 1 sowie § 40 Abs. 1 IDG

¹⁵ § 7 IDG

¹⁶ § 6 Abs. 1 IDG

¹⁷ § 6 Abs. 2 IDG

¹⁸ vgl. unten Ziff. 2.4; § 25 IDV

¹⁹ Beim Aufruf der Website wird der Programmcode auf dem Computer der Nutzenden ausgeführt. Mittels HTML-Befehl <IFRAME>, mittels JavaScript-Code oder anderer Techniken ist es möglich, dass Nutzende für die Darstellung der Website in ihrem Browser nicht nur Dateien oder weiteren Programmcode vom Webserver verwenden, sondern solche von Drittanbietern. Die Nutzenden haben darauf keinen Einfluss; in der Regel ist es für sie auch nicht ersichtlich, dass sie Dateien oder Programmcode eines Dritten beziehen. Entscheidend ist, dass der Aufruf des Drittangebotes aufgrund des Codes der Website erfolgt.

²⁰ § 25 Abs. 2 IDV

²¹ § 35 IDG

²² § 19 IDG; § 22 IDV