



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz  
Chorherrengasse 2, 1700 Freiburg

---

**Autorité cantonale de la transparence et  
de la protection des données ATPrD  
Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und  
Datenschutz ÖDSB**

**Kantonale Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz**

Chorherrengasse 2, 1700 Freiburg

T +41 26 322 50 08, F +41 26 305 59 72  
www.fr.ch/odsb

—

**Referenz:** AZR - 2018-Trans-22  
**Direkt:** +41 26 305 59 73  
**E-Mail:** annette.zunzerraemy@fr.ch

## **Empfehlung**

**gemäss Art. 33**

**des Gesetzes über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG)**

**zum Schlichtungsantrag**

**von**

---

**gegen**

**die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD)**

### **I. Die Kantonale Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz stellt fest:**

1. Am 1. Februar 2018 verlangt der Antragsteller bei der Freiburger Kantonsverwaltung Einsicht in sämtliche in Rechtskraft erwachsene Entscheide der Jahre 2015 bis 2017 bezüglich Tierhalteverbote sowie des behördlichen Einschreitens und der Behördenbeschwerde gemäss des Tierschutzgesetzes vom 16. Dezember 2005. Im Rahmen der Erarbeitung der zweiten Auflage des Kommentars zum Schweizer Tierschutzgesetz möchte der Antragsteller die vollständige einschlägige Praxis der kantonalen Verwaltungsbehörden und –gerichte beschaffen, analysieren und kommentieren. Der Antragsteller beruft sich dabei auf Artikel 14 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG), wonach Personendaten im Hinblick auf eine Bearbeitung für nicht personenbezogene Zwecke, insbesondere für Zwecke der Statistik, der Forschung oder

der Planung beim öffentlichen Organ eingeholt werden können, welches im Besitz dieser Daten ist. Im Bewusstsein, dass das Anonymisieren der gewünschten Dokumente einen grossen zeitlichen und arbeitstechnischen Aufwand darstellen kann, bietet der Antragsteller an, die bereitgestellten Dokumente in seiner Anwaltskanzlei persönlich und höchst vertraulich zu anonymisieren. Das Zugangsgesuch ist an das „Departement für Wirtschaft und Gesundheit“ gerichtet, das allerdings so nicht existiert.

2. Am 28. Februar 2018 antwortet die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) als zuständige Direktion und lehnt das Gesuch ab. Sie macht den Antragsteller darauf aufmerksam, dass im vorliegenden Fall nicht das Gesetz über den Datenschutz anwendbar sei, sondern das Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG). Dieses sehe allerdings vor, dass der Zugang bei überwiegendem privaten Interesse verweigert werden könne, was in ihren Augen geltend gemacht werden müsse. Selbst wenn die gewünschten Dokumente anonymisiert würden, wären die betroffenen Personen leicht zu identifizieren. Zudem sei die Bedeutung der Entscheide einer kantonalen Direktion für die Verfassung des Kommentars im Vergleich zur Bedeutung der Entscheide des Kantonsgerichts resp. des Bundesgerichts nur untergeordneten Wertes in punkto Rechtsprechung.
3. Am 9. März 2018 reicht der Antragsteller ein Schlichtungsgesuch bei der Kantonalen Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz ein. Er macht darin geltend, dass er einen praxisbezogenen juristischen Kommentar schreiben wolle und die Entscheide der verwaltungsinternen Rekursinstanzen für den Praxisbezug von höchster Relevanz seien. Es gehe ihm lediglich um die juristische Aufarbeitung der entsprechenden Entscheide. Diesbezüglich könne er sowohl die Anonymität der betroffenen Personen garantieren als auch sicherstellen, dass keine Rückschlüsse aus den Entscheiden auf irgendwelche Personen gezogen werden könnten.

Der Mediationsantrag wird vom Antragsteller und einem rechtswissenschaftlichen Mitarbeiter unterzeichnet, allerdings verwendet der Antragssteller dabei nicht wie im Zugangsgesuch das Briefpapier seiner Anwaltskanzlei, sondern dasjenige des Tierschutzvereins, dessen Präsident er ist. Auch die Argumentation findet im Namen des Tierschutzvereins statt. Diese Tatsache wird anfänglich von der ILFD bemängelt und angeführt, dass es sich nicht um dieselbe Person handle, die Zugangsgesuch und Mediationsgesuch eingereicht habe. Eine schriftliche Stellungnahme mit Bitte um Einstellung des Mediationsverfahrens aufgrund dieser Tatsache wird allerdings bei der Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz nicht eingereicht.

4. Nach Eingang des Schlichtungsgesuchs erklärt sich die ILFD auf Anfrage der Beauftragten für Transparenz und Öffentlichkeit bereit, die betroffenen Drittpersonen über das Zugangsgesuch zu informieren und sie zu fragen, ob sie sich mit der Zugänglichmachung des sie betreffenden Entscheids einverstanden erklären. Innerhalb der gesetzten Frist geht keine Einverständniserklärung einer Drittperson bei der ILFD ein.
5. Die Schlichtungssitzung vom 3. Mai 2018, an der eine Vertreterin des Gesuchstellers, zwei Vertreterinnen der ILFD und die Kantonale Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz teilnehmen, führt zu keiner Einigung zwischen den Parteien und hat daher die vorliegende Empfehlung zur Folge.

## **II. Die Kantonale Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz zieht in Erwägung :**

### **A. Mediation und Empfehlung gemäss Art. 33 InfoG**

1. Gemäss Art. 33 InfoG können die gesuchstellende Person und Dritte, die Einspruch erhoben haben, innert 30 Tagen nach der Stellungnahme des öffentlichen Organs gegen diese bei der oder dem Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz einen Schlichtungsantrag stellen. Antwortet das öffentliche Organ nicht in den vorgesehenen Fristen, kann die gesuchstellende Person ein Schlichtungsgesuch stellen wie in den Fällen, in denen der Zugang verweigert wird (Art. 13 Abs. 3 der Verordnung vom 14. Dezember 2010 über den Zugang zu Dokumenten, DZV). Wird kein Antrag gestellt, so gilt die Stellungnahme als akzeptiert (Art. 14 Abs. 1 DZV).
2. Die oder der Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz führt das Schlichtungsverfahren unabhängig und strebt zwischen den Parteien eine Einigung an (Art. 14 Abs. 2 DZV).
3. Kommt eine Schlichtung zustande, so wird die Einigung schriftlich festgehalten und ist sofort vollstreckbar (Art. 14 Abs. 3 DZV).
4. Kommt keine Schlichtung zustande, so gibt die oder der Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz den Parteien eine schriftliche Empfehlung ab (Art. 33 Abs. 2 InfoG).
5. Sind bei dem vorliegenden Fall auch datenschutzrechtliche Überlegungen anzustellen, so wird die oder der Datenschutzbeauftragte um eine Stellungnahme gebeten.
6. Ist eine Empfehlung abgegeben worden, so trifft das öffentliche Organ von Amtes wegen einen Entscheid; schliesst es sich der Empfehlung an, so kann zur Begründung auf diese verwiesen werden (Art. 33 Abs. 3 InfoG).

### **B. Materielle Erwägungen**

1. Bei den gewünschten Dokumenten handelt es sich um amtliche Dokumente. Sie erfüllen die im InfoG genannten Bedingungen, dass das betroffene öffentliche Organ die Dokumente erstellt oder erhalten haben muss und sie die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen (Art. 22 InfoG und Art. 2 Abs. 1 DZV).
2. Der Zugang zu einem amtlichen Dokument wird aufgeschoben, teilweise oder ganz verweigert, wenn und soweit dies aufgrund eines überwiegenden öffentlichen oder privaten Interesses im Sinne der Artikel 26 bis 28 InfoG erforderlich ist. Er ist zudem in den Fällen nach Artikel 29 ausgeschlossen.
3. Im vorliegenden Fall lehnt die ILFD den Zugang zu den gewünschten Dokumenten aufgrund der sich darin befindlichen persönlichen Daten ab und macht ein überwiegendes privates Interesse geltend. Der Antragsteller seinerseits betont, dass er an den Personendaten kein Interesse hat und anonymisierte Versionen der Dokumente ausreichen. Dabei bietet er an, diese Anonymisierung selber durchzuführen. Hier muss

unterstrichen werden, dass eine allfällige Anonymisierung von Personendaten resp. Einschwärzung sensibler Daten aufgrund der datenschutzrechtlichen Verantwortung immer vom betroffenen öffentlichen Organ durchgeführt werden muss und nicht vom Antragsteller übernommen werden kann.

4. Die Durchsicht der fünf betroffenen Entscheide des ILFD führt zu Tage, dass sich zwar durchaus sensible Personendaten darin befinden, dieses Argument aber längst nicht für die kompletten Entscheide an sich geltend gemacht werden kann. Basierend auf die Botschaft des Staatsrats zum Gesetzesentwurf über die Information und den Zugang zu Dokumenten spricht sich die Beauftragte daher dafür aus, dass der Zugang aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips nicht einfach verweigert wird, sondern mithilfe von Einschwärzungen teilweiser Zugang gewährt wird (Punkt 1.3.4.9, Seite 39).
5. Die ILFD führt weiter an, die gewünschten Dokumente seien zur Verfassung des Kommentars nicht relevant. Hier ist darauf hinzuweisen, dass derartige Einschätzungen bei der Analyse eines Zugangsgesuches keine Rolle spielen können. Das InfoG sieht vor, dass ein Zugangsgesuch nicht begründet werden muss (Art. 31 Abs.2 InfoG). Eine allfällige Begründung, warum der Zugang gewünscht wird, kann infolgedessen kein Abweisungsgrund sein. Auf der Basis der grundsätzlichen Prämisse der Zugänglichkeit aller amtlichen Dokumente muss bei der Behandlung eines Zugangsgesuchs vielmehr analysiert werden, ob uneingeschränkt Zugang gewährt werden kann oder ob eine oder mehrere der im InfoG genannten Ausnahmebestimmungen geltend gemacht werden müssen.
6. Zusammenfassend kommt die Kantonale Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz zum Schluss, dass der Zugang zu den vom Antragsteller verlangten Informationen in eingeschwärzter Version und damit teilweise zu gewähren ist. Die Öffentlichkeit hat ein auf unser demokratisches System basierendes Recht darauf zu erfahren, wie das Tierschutzgesetz auf kantonaler Ebene umgesetzt wird.

### **III. Aufgrund dieser Erwägungen empfiehlt die Kantonale Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz :**

1. Die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) gewährt teilweisen Zugang zu den gewünschten Dokumenten gemäss den Regeln des Gesetzes über die Information und den Zugang zu Dokumenten.
2. Die ILFD trifft wie in Art. 33 Abs. 3 InfoG vorgesehen eine Entscheidung und stellt diese sowohl dem Antragsteller als auch den betroffenen Drittpersonen zu.
3. Der Entscheidung ist beim Kantonsgericht anfechtbar (Art. 34 Abs. 1 InfoG).
4. Die vorliegende Empfehlung kann publiziert werden (Art. 41 Abs. 2 Lit.e InfoG). Zum Schutz der Persönlichkeitsrechte werden die Angaben zum Gesuchsteller anonymisiert.
5. Die Empfehlung wird eröffnet :

-

---

- Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft, \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_, Liebfrauengasse 2, 1701 Freiburg

Freiburg, 8. Juni 2018

Annette Zunzer Raemy  
Kantonale Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz