

Tätigkeitsbericht 2015

—
vom 1. Januar bis
31. Dezember 2015



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

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

Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz
Chorherrengasse 2, CH-1700 Freiburg
T. +41 26 322 50 08, F + 41 26 305 59 72
www.fr.ch/atprd

Mai 2016

—
Auf 100% umweltfreundlichem Papier gedruckt

AN DEN GROSSEN RAT
DES KANTONS FREIBURG

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Grossrätinnen und Grossräte

Wir freuen uns, Ihnen den Tätigkeitsbericht der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz für das Jahr 2015 zu unterbreiten. Er hat dieses Jahr eine inhaltliche und optische Auffrischung erhalten.

Nach einem kurzen Überblick über die allgemeinen Grundlagen für die Arbeit der Behörde (I) gehen wir im Besonderen auf die unterschiedlichen Tätigkeiten der Kommission an sich (II) und der Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz sowie der Datenschutzbeauftragten (III) ein. Darauf folgen einige Bemerkungen zur Koordination der beiden Tätigkeitsfelder (IV) und anschliessend noch einige Schlussbemerkungen (V).

Mit vorzüglicher Hochachtung.

Freiburg, April 2016

Der Präsident
der Kommission

Die Beauftragte für
Öffentlichkeit und Transparenz

Die Datenschutz-
beauftragte

L. Schneuwly

A. Zunzer Raemy

A. Reichmuth Pfammatter

Inhalt

Abkürzungs- und Begriffsverzeichnis	6
<hr/>	
I. AUFGABEN UND ORGANISATION DER BEHÖRDE	7
<hr/>	
A. Allgemeines	7
B. Überkantonale Zusammenarbeit	9
C. Engagement in der Ausbildung	10
D. Öffentlichkeitsarbeit	10
<hr/>	
II. HAUPTTÄTIGKEITEN DER KOMMISSION	11
<hr/>	
A. Gemeinsame Themen	11
1. Stellungnahmen	11
1.1 Im Allgemeinen	11
1.2 Einige Beispiele von Stellungnahmen	11
2. Weitere Tätigkeiten	14
B. Öffentlichkeit und Transparenz	14
1. Evaluierung des Zugangsrechts	14
C. Datenschutz	14
1. Verfügungen und Beschwerden	14
<hr/>	
III. HAUPTAKTIVITÄTEN DER BEIDEN BEAUFTRAGTEN	15
<hr/>	
A. Bereich Transparenz	15
1. Schwerpunkte	15
1.1 Schlichtungen	15
1.2 Anfragen	16
1.3 Anpassung des InfoG an die Aarhus-Konvention	17
2. Statistiken	17
B. Bereich Datenschutz	17
1. Schwerpunkte	17
1.1 Anfragen	17
1.2 Kontrollen	24
1.3 FRI-Pers und Videoüberwachung	25
1.4 ReFi – Register der Datensammlungen	26
1.5 Austausch	26
1.6 20 Jahre Datenschutz	26
2. Statistiken	27
<hr/>	
IV. KOORDINATION ZWISCHEN ÖFFENTLICHKEIT/TRANSPARENZ UND DATENSCHUTZ	28
<hr/>	
V. SCHLUSSBEMERKUNGEN	28
<hr/>	
ANHANG: Statistiken	29-32
<hr/>	

Abkürzungs- und Begriffsverzeichnis

AFOCI	Freiburger Vereinigung zur Organisation überbetrieblicher Kurse
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ARGG	Ausführungsreglement vom 28. Dezember 1981 zum Gesetz über die Gemeinden
ASS	Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt
ATSG	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000
BFS	Bundesamt für Statistik
DSchG	Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz
DSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz
DSR	Reglement vom 29. Juni 1999 über die Sicherheit der Personendaten
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EKG	Gesetz vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle
EKSD	Direktion für Erziehung, Kultur und Sport
EVALFRI	System zur Bewertung der Funktionen beim Staat Freiburg
FRI-PERS	Kantonale Informatikplattform der Einwohnerkontrolle
GEVER	Elektronische Geschäftsverwaltung
GG	Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden
HarmBat	Harmonisierung der Gebäude und Wohnungen
InfoG	Gesetz vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten
ITA	Amt für Informatik und Telekommunikation
IV	Invalidenversicherung
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959
KSTV	Kantonale Steuerverwaltung
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994
KVV	Verordnung über die Krankenversicherung vom 27. Juni 1995
MCD	Minimal Clinical Dataset
VE	Vorentwurf
ÖDSB	Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz
PRG	Gesetz vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte
Privatim	Vereinigung der schweizerischen Datenschutzbeauftragten
ReFi	Register der Datensammlungen
RUBD	Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion
SIS	Schengener Informationssystem
SJD	Sicherheits- und Justizdirektion
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
StPG	Gesetz vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal
UVG	Bundesgesetz über die Unfallversicherung vom 20. März 1981
VAG	Bundesgesetz betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen vom 17. Dezember 2004
VidG	Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung
VidV	Verordnung vom 23. August 2011 über die Videoüberwachung

I. Aufgaben und Organisation der Behörde

A. Allgemeines

Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz (ÖDSB) ist eine unabhängige Behörde, die administrativ der Staatskanzlei zugewiesen ist. Sie befasst sich mit den Bereichen Öffentlichkeit und Transparenz sowie Datenschutz.

Die Behörde setzt sich aus einer Kommission, einer Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz (50%) und einer Datenschutzbeauftragten (50%) zusammen. Für die ÖDSB sind ausserdem eine Verwaltungsmitarbeiterin (80%) und eine Juristin (50%) tätig. Zudem gibt die Behörde Studienabgängern die Möglichkeit, ein sechsmonatiges juristisches Praktikum (100%) in den beiden Bereichen zu absolvieren.

Die Aufgaben der **Kantonalen Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission** sind in Art. 40b des freiburgischen Gesetzes vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG)¹ sowie in Art. 30a des freiburgischen Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG)² geregelt. Es handelt sich insbesondere um folgende Aufgaben:

- › Sie stellt die Koordination zwischen der Ausübung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und den Erfordernissen des Datenschutzes sicher,
- › sie leitet die Tätigkeit der oder des Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz und der oder des Datenschutzbeauftragten,
- › sie äussert sich zu Vorhaben, insbesondere Erlassentwürfen, die sich auf den Datenschutz und/oder das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten auswirken, sowie in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen,
- › sie evaluiert regelmässig die Wirksamkeit und die Kosten der Umsetzung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und hält das Ergebnis in ihrem Bericht an den Grossen Rat fest,
- › sie setzt das in Art. 22a DSchG vorgesehene Verfahren um, d.h. sie fordert die zuständige Behörde auf, die nötigen Massnahmen zu ergreifen, wenn gesetzliche Vorschriften verletzt werden oder verletzt werden könnten, und erhebt gegebenenfalls beim Kantonsgericht gegen die diesbezügliche Weigerung eines öffentlichen Organs Beschwerde.

2015 wurde die Kommission von *Laurent Schneuwly*, Präsident des Bezirksgerichts Saane, präsiert. Die übrigen Kommissionsmitglieder waren: *Louis Bosshart*, emeritierter Professor für Kommunikationswissenschaft an der Universität Freiburg, *Christiana Fountoulakis*, ordentliche Professorin für Privatrecht an der Universität Freiburg, *Philippe Gehring*, Informatikingenieur ETHL, *Madeleine Joye Nicolet*, ehem. Journalistin, *André Marmy*, Arzt, und *Annelise Meyer-Glauser*, Alt-Gemeinderätin. Die Kommission hielt im Jahr 2015 acht Sitzungen ab. Die Beratungen und die Entscheide der Kommission wurden jeweils von der Verwaltungssachbearbeiterin protokolliert.

Neben den Sitzungen betreute der Präsident die Dossiers, erledigte die Korrespondenz und besprach sich mit den Beauftragten. Sein Arbeitspensum machte über das ganze Jahr gesehen 105 Stunden aus.

¹ http://bdlf.fr.ch/frontend/texts_of_law/47

² http://bdlf.fr.ch/frontend/texts_of_law/46

Aufgaben der Beauftragten

Die Aufgaben der **Kantonalen Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz** besteht nach Art. 41 InfoG hauptsächlich darin:

- › die Bevölkerung und die Personen, die ihr Recht geltend machen möchten, über die Art, das Zugangsrecht auszuüben, zu informieren,
- › die Information der öffentlichen Organe über die Anforderungen, die mit der Einführung des Zugangsrechts verbunden sind, und die entsprechende Ausbildung zu gewährleisten,
- › die Schlichtungsaufgaben auszuüben, die ihr oder ihm durch dieses Gesetz übertragen werden,
- › die Arbeiten auszuführen, die ihr oder ihm von der Kommission übertragen werden,
- › das Endergebnis der wichtigsten Fälle, in denen ein Schlichtungsverfahren durchgeführt oder ein Entscheid erlassen wurde, zu veröffentlichen,
- › der Kommission über ihre oder seine Tätigkeit und Feststellungen Bericht zu erstatten.

Die **Datenschutzbeauftragte** hat gemäss Artikel 31 DSchG hauptsächlich folgende Aufgaben:

- › Sie überwacht die Anwendung der Gesetzgebung über den Datenschutz, namentlich durch systematische Überprüfungen bei den betreffenden Organen,
- › sie berät die betreffenden Organe, namentlich bei der Planung von Datenbearbeitungsvorhaben,
- › sie informiert die betroffenen Personen über ihre Rechte,
- › sie arbeitet mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten sowie mit den Aufsichtsbehörden für Datenschutz in den anderen Kantonen sowie im Ausland zusammen,
- › sie prüft, ob ein angemessener Schutz im Ausland im Sinne von Artikel 12a Abs. 3 gewährleistet ist,
- › sie führt die ihr von der Kommission übertragenen Aufgaben aus,
- › sie führt das Register der Datensammlungen.

Dazu kommen noch weitere Aufgaben nach anderen Gesetzgebungen, z.B.:

- › FRI-PERS-Stellungnahmen zu den Gesuchen um Zugriff auf die Informatikplattform mit den Einwohnerregisterdaten und Kontrolle der erteilten Bewilligungen in Zusammenarbeit mit dem Amt für Bevölkerung und Migration (Verordnung vom 14. Juni 2010 über die Informatikplattform für die Einwohnerregisterdaten)³,
- › VidG-Stellungnahmen zu den Gesuchen um Bewilligung der Inbetriebnahme einer Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung (Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung; Verordnung vom 23. August 2011 über die Videoüberwachung)⁴.

Das Gesetz über den Datenschutz sieht keine strikte Aufteilung der Aufsichtsaufgaben zwischen der Kommission und der Datenschutzbeauftragten vor. Die Kommission ist wie bisher (vgl. Tätigkeitsberichte der Vorjahre⁵) für die Aufgaben im Bereich der **Gesetzgebung** und die Dossiers zuständig, bei denen eine **allgemeine Datenschutzpolitik** festgelegt werden muss. Dazu kommt die Umsetzung des Verfahrens bei Verletzung von Datenschutzvorschriften (Art. 30a Abs. 1 Bst. c, Art. 22a und Art. 27 Abs. 2 DSchG, Beschwerdebefugnis gegen Verfügungen der öffentlichen Organe beim Kantonsgericht).

³ http://bdlf.fr.ch/frontend/texts_of_law/234

⁴ <http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/1162>

⁵ <http://www.fr.ch/atprd/de/pub/oeffentlichkeit/publikationen/taetigkeitsberichte.htm>

B. Überkantonale Zusammenarbeit

Sowohl die Kantonale Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz als auch die Datenschutzbeauftragte sind sehr um die Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) und den anderen kantonalen Beauftragten bemüht. Zusammen nehmen sie an den in der Regel zwei Mal pro Jahr stattfindenden Treffen der *préposés latins à la protection des données et à la transparence* teil, an denen die Westschweizer Beauftragten jeweils aktuelle Themen besprechen und vertieft Erfahrungen austauschen.

Im Bereich Öffentlichkeit und Transparenz trifft sich die Arbeitsgruppe Öffentlichkeitsprinzip, an der auch die zuständigen Mitarbeiter des EDÖB sowie interessierte Beauftragte teilnehmen, rund zwei Mal pro Jahr. In dieser Runde geht es vor allem um Schlichtungen und spezifische Themen rund um das Öffentlichkeitsprinzip.

Auch die Datenschutzbeauftragte hat formell oder informell Kontakt mit dem EDÖB. Das Schengen-Assoziierungsabkommen, das im März 2006 von der Schweiz verabschiedet wurde und am 1. März 2008 in Kraft getreten ist, sieht die Teilnahme der Schweiz am Schengener Informationssystem (SIS) vor. Das Abkommen schreibt für jeden teilnehmenden Staat die Einsetzung einer nationalen Datenschutzkontrollbehörde vor. In der Schweiz werden die Aufsichtstätigkeiten durch den EDÖB und die kantonalen Datenschutzbehörden im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten wahrgenommen. Die *Koordinationsgruppe der schweizerischen Datenschutzbehörden* im Rahmen der Umsetzung des Schengen-Assoziierungsabkommens wurde im Jahr 2015 zwei Mal vom EDÖB einberufen⁶. Thema der Sitzungen waren unter anderem das Vorgehen für die Kontrolle der Logfiles des SIS und der Zugang der kantonalen Benutzerinnen und Benutzer zu den Informationssystemen des Bundes.

Die Datenschutzbeauftragte ist zudem wie die anderen kantonalen Datenschutzbehörden Mitglied der Vereinigung der schweizerischen Datenschutzbeauftragten **privatim**⁷. Die Behörde konnte auch 2015 von der Arbeit, die privatim zu allgemeinen Fragen von internationaler, nationaler und kantonsübergreifender Bedeutung geleistet hat, profitieren. Diese Zusammenarbeit ist von sehr grossem Nutzen, wenn nicht sogar unverzichtbar für die Meinungsbildung und dafür, möglichst koordiniert Stellung zu nehmen oder zumindest Standpunkte zu beziehen (z.B. für Antworten auf Vernehmlassungen). Die Generalversammlung fand im Frühjahr in Baden statt; Schwerpunktthema war das Spannungsfeld Informationszugang und Datenschutz. Die Generalversammlung im Herbst fand in Luzern statt; dabei wurde die Reorganisation des Präsidiums ihres Sekretariats diskutiert, gefolgt von einem Seminar über die Kontrolle der Arbeit des Nachrichtendienstes des Bundes durch die Datenschutzbehörden. Präsident von privatim ist gegenwärtig der Datenschutzbeauftragte des Kantons Zürich.

⁶ <http://www.edoeb.admin.ch/index.html?lang=de>

⁷ <http://www.privatim.ch/de/startseite.html>

C. Engagement in der Ausbildung

Die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz sowie die Juristin der Behörde erteilten Kurse im Rahmen der Ausbildung der Lernenden und Praktikant/innen 3+1 (AFOCI-Kurse). Die Datenschutzbeauftragte ihrerseits leitete einen Kurs an der HSW im Rahmen des Weiterbildungsangebots des Staates Freiburg.

D. Öffentlichkeitsarbeit

Die Behörde verfolgt eine Politik der aktiven Information, z.B. über ihre Website und Publikationen wie Newsletter, Medienmitteilungen und News⁸. Im Jahr 2015 führte sie ihre traditionelle **Medienkonferenz** durch. Im Herbst wurden an einer **Tagung** die 20 Jahre des Freiburger Datenschutzes begangen (Genauerer siehe Seite 26 Punkt 1.6).

Im halbjährlich erscheinenden **Newsletter**⁹ gab die Behörde einem breiteren Publikum Einblick in ihre Arbeit und thematisierte aktuelle Themen rund um die Bereiche Transparenz und Datenschutz.

Speziell für die Gemeinden veröffentlichte die Behörde im Berichtsjahr einen **Leitfaden** zu Fragen rund um Datenschutz und Transparenz. Der bereits für den Bereich Datenschutz bestehende Ratgeber wurde entsprechend aktualisiert und ergänzt und soll den Gemeinden für konkrete Anwendungsfälle Informationen und Ratschläge liefern.¹⁰

⁸ <http://www.fr.ch/atprd/de/pub/oeffentlichkeit/publikationen.htm>

⁹ <http://www.fr.ch/atprd/de/pub/oeffentlichkeit/publikationen/newsletter.htm>

¹⁰ http://www.fr.ch/atprd/files/pdf81/Guide_2015_ATPrD_DE1.pdf

II. Haupttätigkeiten der Kommission

A. Gemeinsame Themen

1. Stellungnahmen

1.1. Im Allgemeinen

Die Kommission äusserte sich zu verschiedenen Erlassentwürfen des **Kantons** und des **Bundes**. Die Behörde hat auch 2015 erneut festgestellt, dass dem Öffentlichkeitsprinzip und dem Datenschutz in den neuen gesetzlichen Bestimmungen oft **Rechnung getragen** wird. Gesetzesentwürfe werden ihr normalerweise immer, Verordnungsentwürfe aber nicht in allen Fällen vorgelegt (siehe Seite 13 «Fritax und entsprechende Verordnung»).

Da den Datenschutz- und Öffentlichkeitsprinzipien nur dann wirksam entsprochen werden kann, wenn der Gesetzgeber diese Grundsätze schon zu Beginn der Gesetzgebungsarbeiten einbezieht, würde es die Behörde begrüssen, wenn die erläuternden Berichte und Botschaften zu den ihr unterbreiteten Entwürfen die **Analyse auf Ebene des Öffentlichkeitsprinzips und des Datenschutzes** widerspiegeln würden (für die hinsichtlich Datenschutz die öffentlichen Organe verantwortlich sind, Art. 17 DSchG).

Der Kommission werden auch Entwürfe zugestellt, für die der Datenschutz oder das Öffentlichkeitsprinzip kaum relevant ist. In diesen Fällen beschränkt sie sich jeweils auf eine punktuelle Stellungnahme. Für sie ist es jedoch sehr wichtig, weitgehend informiert und konsultiert zu werden, da Gesetzesentwürfe in den verschiedensten Bereichen oft einen Einfluss auf die Lösungen haben, für die sich die Kommission oder die Beauftragten in anderen Dossiers aussprechen. Ausserdem muss die Behörde über die allgemeine gesetzgeberische Entwicklung im Kanton auf dem Laufenden sein.

Im Bemühen um Transparenz **veröffentlicht** die Kommission einen Grossteil ihrer Stellungnahmen auf ihrer Website¹¹.

1.2. Einige Beispiele von Stellungnahmen

Anpassung des InfoG an die Aarhus-Konvention¹²

Nach dem Inkrafttreten der Aarhus-Konvention in der Schweiz (für einen verbesserten Zugang zu Informationen speziell in Umweltangelegenheiten), ging es darum, das Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten anzupassen. Ein Hauptvorschlag und eine Variante standen zur Auswahl. Der Hauptvorschlag beseitigte ganz allgemein die hauptsächlichsten Unvereinbarkeiten zwischen dem InfoG und der Aarhus-Konvention, ohne sich dabei auf den Bereich der Umweltinformationen zu beschränken. Die Variante hingegen sah eine Anpassung des InfoG nur in Bezug auf die Umweltangelegenheiten vor.

Die Kommission beschloss, sich in Anbetracht der in den ersten vier Jahren mit der Anwendung des InfoG gemachten Erfahrung und im Hinblick auf einen eventuellen Beitritt der Schweiz zur Tromsø-Konvention für den Hauptvorschlag auszusprechen. Sie fügte jedoch hinzu, dass diese Lösung, die insbesondere den Geltungsbereich des Zugangsrechts auf Dokumente ausdehnt, die aus einer Zeit vor dem 1. Januar 2011 stammen, nur in Einhaltung der Datenschutzvorschriften zur Anwendung kommen darf.

¹¹ <http://www.fr.ch/atprd/de/pub/oeffentlichkeit/vernehmlassungen.htm>

¹² http://www.fr.ch/atprd/files/pdf82/2015-PrD-130_ATPrD_reponse_a_csl_16.07.2015_-_sans_signature2.pdf

Vorentwurf des Gesetzes über die Sonderpädagogik¹³

Die Sonderpädagogik richtet sich hauptsächlich an Minderjährige mit besonderem Bildungsbedarf und entsprechenden schulischen Schwierigkeiten. Die Einhaltung der Datenschutzgrundsätze ist folglich für die Zukunft dieser Kinder und Jugendlichen von ausschlaggebender Bedeutung. Die Kommission begrüßte deshalb den Vorentwurf, in dem ein ganzes Kapitel dem Schutz der Daten der betroffenen Schüler/innen gewidmet ist. Sie wies auch darauf hin, dass für die Bearbeitung der Daten des pädagogischen Personals die Normen der interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung der Abschlussdiplome gelten. Die Kommission riet auch dazu, im Gesetz den Hinweis darauf anzubringen, dass das Lehrpersonal an das Amtsgeheimnis gebunden ist.

Entwurf zur Änderung der eidgenössischen Verordnung über die Krankenversicherung¹⁴

Die Kommission wurde vom Staatsrat im Rahmen einer eidgenössischen Vernehmlassung zu einer Vorlage zur Änderung der KVV über den Datenaustausch zwischen Leistungserbringern und Bundesamt für Statistik (BFS) konsultiert und beanstandete, die vorgeschlagenen Änderungen seien hinsichtlich Datenschutz unklar.

Insbesondere definiere die Vorlage nicht ausdrücklich, welche Art von Daten beschafft und vom Leistungserbringer ans BFS weitergegeben werden dürfen / müssen. Folglich könnten die betroffenen Personen ihre entsprechenden Rechte nicht richtig geltend machen. Die Kommission wies auch auf die Gefahr der Datenverknüpfung hin, die die Erstellung von Persönlichkeitsprofilen ermöglicht. Schliesslich beanstandete die Kommission auch das Fehlen ausreichender Massnahmen zur Garantie der Anonymität der Betroffenen.

Um die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen zu garantieren, schlug die Kommission vor, für jede Datenübertragung zwischen den Dienstleistern und dem BFS systematisch einen Vertrag mit genauen Bestimmungen zur Sicherheit, Übertragung, Anonymisierung und Vernichtung der Daten abzuschliessen.

Vorentwurf des Ausführungsreglements zum Schulgesetz¹⁵

Die Kommission formulierte eine Reihe von Bemerkungen und Anregungen zum Vorentwurf des Ausführungsreglements zum Schulgesetz. Besondere Aufmerksamkeit war insofern erforderlich, als vornehmlich die Kinder betroffen sind, die den obligatorischen Unterricht besuchen, und die bearbeiteten Informationen in die Kategorie der sogenannten besonders schützenswerten Personendaten fallen können.

Die Kommission verlangte deshalb, dass gewisse Begriffe klarer und transparenter umschrieben und die allgemeinen Datenschutzgrundsätze ausdrücklich erwähnt und in Verbindung mit verschiedenen im Gesetz angesprochenen Aspekten gebracht werden. Diese Bemerkungen bezogen sich hauptsächlich auf die Arbeit der Mediatorinnen/Mediatoren und der Sozialarbeiter/innen, die Weitergabe von Schülerlisten an Dritte, den Austausch mit den verschiedenen Religionsgemeinschaften, die Aufbewahrung und Vernichtung der verschiedenen Unterlagen entsprechend ihrem Sensibilitätsgrad sowie die Pflicht zur Anmeldung der Datensammlungen. Ausserdem forderte die Kommission einen ausdrücklichen Hinweis im Reglement darauf, dass der Katalog der von den verschiedenen Schulen beschafften Daten von der Kantonalen Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission ratifiziert werden müsse.

¹³ http://www.fr.ch/atprd/files/pdf83/2015-PrD-185_ATPrD_reponse_a_csl_du_14.10.2015_-_sans_signature.pdf

¹⁴ http://www.fr.ch/atprd/files/pdf83/2015-PrD-146_ATPrD_reponse_a_csl_23.06.2015_-_sans_signature_.pdf

¹⁵ http://www.fr.ch/atprd/files/pdf82/2015-PrD-111_ATPrD_reponse_a_csl_14.07.2015_-_sans_signature11.pdf

Richtlinien über das Bearbeiten von Daten durch eine staatsexterne Stelle

Die Kommission wurde um Stellungnahme zu den Richtlinien über das Bearbeiten von Daten durch eine staatsexterne Stelle gebeten. Dieses Dokument gehört zum «Informatiksicherheitskonzept» des Amtes für Informatik und Telekommunikation (ITA) und hält die speziell für das Bearbeiten von Daten durch eine staatsexterne Stelle geltenden Pflichten und Sicherheitsmassnahmen fest. Die Kommission begrüsst zunächst die Bestrebungen des ITA, spezielle Vorschriften für das Bearbeiten von Daten durch Dritte zu erlassen, und formulierte einige Bemerkungen und Anregungen zu den Richtlinien. Sie betonte, dass ein Organ, das Personendaten von Dritten bearbeiten lässt, für den Datenschutz verantwortlich bleibt, so dass die Richtlinien das öffentliche Organ nicht von seiner Verantwortung entbinden dürfen. Hinsichtlich der Formalisierung verlangte die Kommission die Erstellung eines formellen Vertrags mit Angabe der Besonderheiten der Datenbearbeitung durch die Dritten, insbesondere bezüglich Art der Daten und der erforderlichen Massnahmen im Einzelfall sowie Art und Weise der Überwachung und Kontrolle. So sind Kontrollen durch den Dateneigentümer, das heisst das öffentliche Organ, unerlässlich. Aufgabe des ITA ist es, sich als zentrale IT-Fachstelle des Staates um die Umsetzung der Informatiksicherheitsmassnahmen zu kümmern. Die Kommission hielt es daher nicht für angemessen, diese Aufgaben an Externe zu übertragen, ohne die Kontrolle darüber zu haben oder das Ganze überwachen zu können. Die Kommission ist auch der Ansicht, dass die Dritten bezüglich der übertragenen Daten die gleichen Pflichten erfüllen und die gleiche Verantwortung übernehmen müssen wie die Dateneigentümer. Allerdings können die Eigentümer bei Datenbearbeitung in schädigender Absicht durch Dritte nicht haftbar gemacht werden, wenn Sicherheitsmassnahmen getroffen worden sind. Schliesslich betonte die Kommission auch, wie wichtig eine Supervision der regelmässigen Kontrollen durch das ITA sei, wofür es ein entsprechendes Budget brauche.

FriTax und entsprechende Verordnung

Der Kanton Freiburg stellt den Steuerpflichtigen über die Kantonale Steuerverwaltung (KSTV) eine Software namens FriTax zur Verfügung, mit der sie die Steuererklärung auf ihrem privaten Computer ausfüllen können. Mit dieser Software können sie die Steuererklärung auch verschlüsselt und gesichert elektronisch einreichen. Nach der Lancierung von FriTax brachte die Behörde ihre Überraschung zum Ausdruck, weder bei der Entwicklung noch bei der Inbetriebnahme von FriTax oder bei der Redaktion der Verordnung vom 10. Dezember 2014 über die elektronische Abgabe der Steuererklärung der natürlichen Personen konsultiert worden zu sein. So intervenierte die Kommission, als bekannt gegeben wurde, dass die Veranlagungen ausserhalb des Kantons gehostet würden. Sobald die Steuererklärung abgeschickt ist, wird sie nämlich während 72 Stunden von einer zwischengeschalteten Firma aufbewahrt, damit die Steuerpflichtigen sie in dieser Zeit noch ändern können, wenn sie das möchten, ohne dass die KSTV etwas davon mitbekommt. Nach einer Besprechung mit der KSTV über die Sicherheitsmassnahmen sowie über die Funktionsweise der Software gab es nichts Besonderes mehr dazu zu bemerken.

2. Weitere Tätigkeiten

Die Kommission (bzw. das eine oder andere Mitglied oder der Präsident) hatte sich auch noch mit vielen anderen Aufgaben zu beschäftigen, wie die folgenden Beispiele zeigen:

Die Frage der *Beschaffung*, der *Bekanntgabe* und der *Aufbewahrung* besonders schützenswerter Personendaten durch öffentliche Organe steht regelmässig auf der Tagesordnung der Kommission. Die Kommission bzw. ein einzelnes Mitglied oder der Präsident diskutiert zudem regelmässig bestimmte Dossiers mit der Öffentlichkeitsbeauftragten und der Datenschutzbeauftragten, in welchen es um *Grundsatzfragen* geht, und nimmt dazu Stellung (z.B. Empfehlungen der Öffentlichkeitsbeauftragten, Nachkontrolle im Bereich des Datenschutzes oder auch systematische Datenbekanntgaben durch die Kantonsbehörden).

B. Öffentlichkeit und Transparenz

1. Evaluierung des Zugangsrechts

Nach den der Behörde bekanntgegebenen Zahlen sind 2015 bei den freiburgischen öffentlichen Organen 61 Zugangsgesuche eingereicht worden. In 41 Fällen bewilligten die öffentlichen Organe den vollumfänglichen Zugang, in 3 Fällen einen teilweisen Zugang. In 4 Fällen wurde der Zugang aufgeschoben. In 12 Fällen wurde der Zugang zu den Dokumenten verweigert, in 1 Fall wurde das Zugangsgesuch zurückgezogen. Die meisten Gesuche betrafen die Bereiche Landwirtschaft, Bauwesen und Umwelt.

Die Evaluation spiegelt die Anzahl der Gesuche wieder, die der Behörde von den öffentlichen Organen gemeldet werden. Wie die eidgenössische Behörde geht aber auch die kantonale Behörde davon aus, dass tatsächlich weit mehr Zugangsgesuche eingereicht werden, die aber nicht immer als solche erkannt, daher auch nicht immer unter dem Aspekt des InfoG behandelt und in der Folge auch nicht gemeldet werden. Eine stete Sensibilisierung der öffentlichen Organe wird daher als sehr wichtig erachtet.

Der Zeitaufwand für das Zugangsrecht im Allgemeinen und demzufolge die Kosten für die Umsetzung des Zugangsrechts zu Dokumenten variieren erheblich. Einige öffentliche Organe haben für 2015 einen Zeitaufwand von weniger als einer Stunde für das Zugangsrecht angegeben, während andere bis zu 20 Stunden investiert haben.

C. Datenschutz

1. Verfügungen und Beschwerden (Art. 30a Abs. 1 Bst. c, 22a, 27 DSchG)

Eine gesetzliche Aufgabe der Kommission liegt in der Umsetzung des Verfahrens nach Artikel 22a, wonach bei einer Verletzung oder einer möglichen Verletzung der Datenschutzvorschriften die Aufsichtsbehörde das betroffene öffentliche Organ auffordert, innert einer bestimmten Frist die nötigen Abhilfemassnahmen zu treffen, und gegebenenfalls beim Kantonsgericht gegen die Weigerung eines öffentlichen Organs Beschwerde erhebt. 2015 erhielt die Kommission 22 Entscheide in Kopie, davon 16 von der Kantonspolizei (Datenlöschungs- und Zugangsgesuche), 1 von der SJD, 1 von der GSD, 1 von der EKSD, 1 vom HFR, 1 von einer Gemeinde und 1 von einem Oberamt, hauptsächlich bezüglich der oben genannten Gesuche. Die Kommission erhob keine Beschwerde, weil die Entscheide ihrer Ansicht nach mit der geltenden Gesetzgebung übereinstimmten. Die Kommission begrüsst es insbesondere, dass ihr die Kantonspolizei ihre Entscheide regelmässig unterbreitet.

Die Kommission gab ausserdem keine Empfehlungen an Organe ab.

III. Hauptaktivitäten der beiden Beauftragten

A. Bereich Transparenz

1. Schwerpunkte

1.1. Schlichtungen

2015 gingen bei der Öffentlichkeitsbeauftragten sieben Schlichtungsanträge ein. In drei Fällen erliess die Beauftragte Empfehlungen, denen sich die betroffenen öffentlichen Organe jeweils anschlossen.

Bei **zwei Schlichtungsanträgen** ging es um **Baubewilligungsdossiers**. Im **ersten Fall**¹⁶ reichten zwei Bürger der Gemeinde Val-de-Charmey, vertreten durch ein Anwaltsbüro, einen Schlichtungsantrag ein, da die Gemeinde ihnen den Zugang zum Dossier einer Baubewilligung für einen auf dem Nachbargrundstück entstehenden Zugangsweg aufgrund des Einspruchs der betroffenen Drittperson verwehrt hatte. Die Beauftragte hingegen sprach sich in ihrer Empfehlung für den Zugang aus, da die Dokumente lediglich technische und administrative Informationen beinhielten und daher in ihren Augen kein überwiegendes privates Interesse geltend gemacht werden konnte. Allerdings empfahl sie die Einschwärzung des Namens der früheren Besitzerin des Grundstücks, der in zwei Dokumenten erwähnt wurde. Die Beauftragte wies darauf hin, dass für ihre Erwägungen nicht die spezifische Situation der Antragsteller als Nachbarn ausschlaggebend war, sondern die generellen Regeln des Öffentlichkeitsprinzips. Die Gemeinde folgte der Empfehlung und gab den Antragstellern nach Kontaktaufnahme mit der betroffenen Drittperson Zugang zu den gewünschten Dokumenten. Sie wies allerdings in ihrer Entscheidung darauf hin, dass auf Wunsch der Drittperson keine Kopien des Dossiers angefertigt würden. Dieser Passus entspricht nicht den Regeln des InfoG, die Antragsteller akzeptierten es jedoch und reichten keinen Rekurs ein.

Im **zweiten Fall**¹⁷ ging es um den Zugang zu Plänen für ein Vordach und eine Pergola auf dem Nachbargrundstück der Gesuchsteller, den die Gemeinde Corbières aufgrund des Einspruchs der betroffenen Drittpersonen abgelehnt hatte. Auch in diesem Fall sprach sich die Beauftragte in ihrer Empfehlung für den Zugang aus, da aufgrund des technischen Inhalts wiederum kein überwiegendes privates Interesse ersichtlich war. Die Gemeinde folgte auch in diesem Fall der Empfehlung der Öffentlichkeitsbeauftragten.

Die **dritte Empfehlung**¹⁸ handelte vom Zugang zu **Belegen einzelner Posten der Gemeinderechnung** von Val-de-Charmey. Ein Bürger hatte Zugang zu den Belegen in Bezug auf eine bestimmte Strasse verlangt, welchen die Gemeinde mit der Begründung von offensichtlich überwiegendem öffentlichem und privatem Interesse ablehnte. Die Öffentlichkeitsbeauftragte unterstrich in ihrer Empfehlung, dass der Zugang nicht in derart summarischer Art und Weise abgelehnt werden könne, sondern für jeden einzelnen Beleg eine Interessensabwägung erfolgen müsse und allfällig betroffene Drittpersonen angehört werden müssten. Im vorliegenden Fall müsse jedoch der Tatsache Rechnung getragen werden, dass mehrere Verfahren aufgrund eines rund um die betroffene Strasse existierenden Konflikts vor Rekursinstanzen pendent seien. Der Zugang zu den Dokumenten gemäss den Regeln des InfoG

¹⁶ http://www.fr.ch/atprd/files/pdf79/2015-Trans-60_Recommandation_du_24.09.20151.pdf

¹⁷ http://www.fr.ch/atprd/files/pdf80/2015-Trans-78_Recommandation_du_05.11.20151.pdf

¹⁸ http://www.fr.ch/atprd/files/pdf81/2015-Trans-80_Recommandation_du_7_decembre_2015-VA1.pdf

sei daher aufzuschieben, bis die Verfahren abgeschlossen und die Urteile der letzten Instanz in Kraft getreten seien. Die Gemeinde erklärte sich damit einverstanden, den Zugang aufzuschieben.

Ein **weiterer Schlichtungsantrag** ging von einer Bürgerinitiative ein, die bei der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) Einsicht in die **Datenblätter von Verkehrszählungen** erbeten hatte. Da die Einsicht in einen Teil der Datenblätter allerdings noch Monate nach dem entsprechenden Zugangsgesuch ausstand, weil die kontaktierte Direktion nicht darüber verfügte, nahm die Bürgerinitiative Kontakt mit der Öffentlichkeitsbeauftragten auf. Diese wandte sich zuerst an die RUBD und anschliessend an das Mobilitätsamt der Stadt Freiburg, das die fraglichen Dokumente besass. Das Mobilitätsamt stellte die Datenblätter diskussionslos zu und das Schlichtungsverfahren konnte in der Folge eingestellt werden.

Auf drei Schlichtungsanträge konnte die Öffentlichkeitsbeauftragte **nicht eintreten**. Dabei ging es einerseits um einen Schlichtungsantrag einer Privatperson, welche die Öffentlichkeitsbeauftragte nach einem abschlägigen Entscheid der Ausgleichskasse auf ein Auskunftsbegehren ihrerseits hin bat, ein Mediationsverfahren einzuleiten. Die Öffentlichkeitsbeauftragte teilte der Privatperson mit, dass sie nur auf Schlichtungsanträge eingehen könne, die sich auf Stellungnahmen von öffentlichen Organen hinblicklich eines Zugangsgesuchs zu amtlichen Dokumenten beziehen und riet ihr, den im Entscheid erwähnten Rechtsweg einzuschlagen.

In einem anderen Fall reichte eine Privatperson einen Schlichtungsantrag ein, nachdem ihr die Kantonale Steuerverwaltung den Zugang zu Steuerunterlagen der verstorbenen Eltern verwehrt und sich dabei auf die Spezialgesetzgebung berufen hatte. Sie wies die Privatperson allerdings darauf hin, dass sie bei der Öffentlichkeitsbeauftragten einen Schlichtungsantrag einreiche könne. Da im konkreten Fall das InfoG in der Tat keine Anwendung findet, konnte die Öffentlichkeitsbeauftragte allerdings kein Mediationsverfahren einleiten.

Aus diesem Grund konnte auch beim letzten 2015 eingereichten Schlichtungsantrag kein Verfahren eingeleitet werden: ein Anwalt hatte auf Antrag von mehreren Klienten beim Amt für Personal und Organisation ein Zugangsgesuch zu Dokumenten von EVALFRI, dem System zur Bewertung der Funktionen des Staatspersonals des Kantons Freiburg, eingereicht. Der Antrag war mit Hinweis auf die für diese Dokumente geltende Spezialgesetzgebung abgelehnt worden. Zudem stammten die fraglichen Dokumente aus dem Jahr 2002 und fielen folglich auch aus diesem Grund nicht in den Anwendungsbereich des InfoG.

1.2 Anfragen

Bei den der Transparenzbeauftragten unterbreiteten Einzelfällen waren Zugangsgesuche zu **Baubewilligungsdossiers** 2015 das hauptsächliche Thema. Betroffene Gemeinden nahmen mit der Behörde Kontakt auf, um sich Klarheit über das notwendige Vorgehen zu verschaffen.

Die Kantonale Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz wies das öffentliche Organ jeweils darauf hin, dass die betroffene Drittperson bei einem Zugangsgesuch kontaktiert und um ihre Meinung gefragt werden solle (Art. 32 Abs. 2 InfoG). Die Identität des Gestaltstellers sollte dabei nur genannt werden, wenn dieser eingewilligt hat. Ist die Drittperson einverstanden und spricht auch vom zuständigen öffentlichen Organ her nichts gegen den Zugang zum Dokument, so ist dieser zu gewähren. Spricht sich die Drittperson dagegen aus, muss das öffentliche Organ analysieren, ob es den Zugang infolgedessen ablehnt oder doch Zugang gewähren möchte, da das öffentliche Interesse am Zugang zu dem Dokument seiner Meinung nach überwiegt. Die Drittperson wäre in diesem Fall über das Ansinnen des öffentlichen Organs, Zugang zu gewähren, zu informieren und sie hätte die Möglichkeit, bei der Öffentlichkeitsbeauftragten einen Schlichtungsantrag einzureichen (Art. 32 Abs. 3 und Art. 33

Abs. 1 InfoG). Auch bei Zugangsgesuchen zu **Einsprachen** gegen Bauprojekte muss auf diese Art und Weise vorgegangen werden.

Seit Inkrafttreten des internationalen Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (**Aarhus-Konvention**) für die Schweiz im Juni 2014 müssen sich die öffentlichen Organe jeweils bewusst sein, dass je nach Bauprojekt die Regeln der Aarhus-Konvention zur Anwendung kommen und namentlich die im InfoG genannten Ausnahmebestimmungen im Sinne der Aarhus-Konvention ausgelegt werden müssen.

Auch 2015 wies die Öffentlichkeitsbeauftragte bei unterbreiteten Einzelfällen regelmässig auf die Grenzen ihrer Funktion hin. Sie kann allgemein gehaltene Auskünfte im Bereich Öffentlichkeit und Transparenz erteilen, aber keine ausführliche Stellungnahme in konkreten Fällen abgeben. Die Formulierung einer Empfehlung ist einer allfälligen Schlichtungsphase im Sinne von Artikel 33 InfoG vorbehalten. Die Öffentlichkeitsbeauftragte muss vor dieser Etappe also neutral bleiben.

1.3. Anpassung des InfoG an die Aarhus-Konvention

Die Arbeiten im Hinblick auf die Anpassung des InfoG an die Aarhus-Konvention konnten im Jahr 2015 planmässig weitergeführt werden. Im April schickte der Staatsrat den Vorentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Information und den Zugang zu Dokumenten, mit dem die Unvereinbarkeiten zwischen dem InfoG und der Aarhus-Konvention aufgelöst werden sollen, in zwei Varianten in die Vernehmlassung. Rund 40 Vernehmlassungsantworten gingen ein, der Vorentwurf wurde insgesamt gut aufgenommen. Der Staatsrat gab der Arbeitsgruppe mit Vertretern der betroffenen Direktionen und Dienste unter der Leitung der Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz daraufhin den Auftrag, sich bei der Fortsetzung der Arbeiten auf die Hauptvariante zu konzentrieren. Der entsprechende Vorschlag wird dem Staatsrat im ersten Halbjahr 2016 unterbreitet.

2. Statistiken

Im Berichtszeitraum waren 99 Dossiers in Bearbeitung, wovon 6 per 1. Januar 2016 noch hängig waren. Die Öffentlichkeitsbeauftragte war in 30 Fällen beratend tätig und erteilte Auskünfte, nahm in 2 Fällen Stellung, befasste sich in 32 Fällen mit der Prüfung gesetzlicher Bestimmungen, verfasste 6 Präsentationen, nahm an 14 Sitzungen und sonstigen Veranstaltungen teil und befasste sich mit 7 Schlichtungsbegehren und 8 sonstigen Begehren. 48 Dossiers betrafen kantonale Stellen oder mit öffentlichen Aufgaben betraute Institutionen, 16 Gemeinden und Pfarreien, 18 andere öffentliche Organe (Kantone, Behörden für Öffentlichkeit und Transparenz), 14 Privatpersonen oder private Institutionen und 3 die Medien (s. Statistiken im Anhang).

B. Bereich Datenschutz

—

1. Schwerpunkte

1.1 Anfragen

Die Behörde wird sowohl von Direktionen, Gemeinden und auch Organen privater Einrichtungen, die mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betraut sind, als auch von Privatpersonen zu verschiedenen Themen um Stellungnahme angefragt. Das Vorgehen bei der Beantwortung bleibt informell. Nach Bedarf und Möglichkeit werden bei den anfragenden oder involvierten Organen oder Dienststellen Auskünfte eingeholt. Die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Direktionen und Dienststellen funktioniert mehrheitlich gut. Die Dossiers im Rahmen von Vorabprüfungen bei Datenbearbeitungsvorhaben betrafen u.a. Projekte der Harmonisierung der Schulverwaltungsinformationssysteme, im Rahmen des

Personalwesens, HarmBat und Projekte von kirchlichen Körperschaften, welche verschiedene Dienststellen um Übermittlung von Personendaten ersuchen; hier nahm die Datenschutzbeauftragte an mehreren Sitzungen teil.

Es folgen Beispiele von Antworten und Stellungnahmen der Datenschutzbeauftragten:

Bekanntgabe von Daten von einem Amt an ein anderes

Offenlegung von Einkommen und Vermögen

Daten von Personen, die Leistungen von regionalen Sozialdiensten beziehen, zählen zu den besonders schützenswerten Personendaten. Für das Bearbeiten solcher Daten gilt eine besondere Sorgfaltspflicht. Wer Sozialhilfe beantragt, muss grundsätzlich selber die erforderlichen Angaben machen, so auch zur finanziellen Fähigkeit, die materielle Hilfe zurückzuzahlen. Sind die Angaben unvollständig oder werden gar keine gemacht, so kann sich der Sozialdienst von Fall zu Fall bei der Einwohnerkontrolle oder anderen öffentlichen Organen über die fehlenden Angaben erkundigen. Eine systematische Auskunftserteilung der öffentlichen Organe über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Gesuchstellenden ist gesetzlich jedoch nicht vorgesehen und somit nicht zulässig (s. Art. 10 Abs. 2 DSchG). Die Vollmacht, welche die um Sozialhilfe ersuchende Person nach Art. 24 Abs. 4 des Sozialhilfegesetzes erteilt, gilt nur für das Gesuchstellungsverfahren und nicht für das Rückzahlungsverfahren.

Weitergabe der Kopie einer Administrativmassnahmenverfügung im Strassenverkehr

Als UVG-Versicherer einer Person, die Opfer eines von einem Dritten verursachten Verkehrsunfalls war, verlangte eine Versicherungsgesellschaft von der Abteilung Administrativmassnahmen des Amtes für Strassenverkehr und Schifffahrt (ASS) die Aushändigung einer Kopie ihrer Administrativmassnahmenverfügung gegen den Schadenverursacher. Nach Art. 32 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000 dürfen die kantonalen Verwaltungsbehörden auf schriftliche und begründete Anfrage im Einzelfall kostenlos die für die in den Buchstaben a) bis d) dieses Artikels aufgeführten Zwecke erforderlichen Daten bekannt geben, insbesondere zwecks Rückgriff auf einen Unfallverursacher. In diesem speziellen Fall gab die Versicherungsgesellschaft nicht an, welche Informationen sie genau benötigte, und begründete ihr Auskunfts-gesuch lediglich mit der Geltendmachung von Artikel 32 ATSG. Die kantonale Datenschutzbeauftragte riet der Abteilung Administrativmassnahmen, den betreffenden Versicherer um genauere Angaben entsprechend den gesetzlichen Vorgaben zu bitten.

Siehe auch «Datenschutz und Sozialversicherungen» (S. 21).

Bekanntgabe von Personendaten durch Gemeinden

Weitergabe der Kopie des Fragebogens für die Bewertung der Miet- und Steuerwerte von nichtlandwirtschaftlichen Liegenschaften an einen neuen Hauseigentümer

Eine Gemeinde wollte von der Behörde wissen, ob sie einem neuen Hauseigentümer eine Kopie des vom früheren Eigentümer ausgefüllten Fragebogens für die Bewertung der Miet- und Steuerwerte von nichtlandwirtschaftlichen Liegenschaften aushändigen dürfe. Die Datenschutzbeauftragte riet ihr, zunächst die Zustimmung des früheren Eigentümers zur Abgabe einer Formulkopie einzuholen. Sollte sich dieser weigern, so könnte nach Abwägung der Interessen trotzdem eine eingeschwärzte oder anonymisierte Kopie des Formulars ausgehändigt werden, da der neue Eigentümer ein Interesse daran hat, die sein Haus betreffenden wesentlichen Faktoren zu kennen.

Weitergabe von Adresslisten an eine politische Partei

Vor den Wahlen versuchen die politischen Parteien jeweils, über die Gemeinden an Adresslisten der Einwohner/innen oder der Neuzuzüger/innen heranzukommen. Nach Artikel 5 Abs. 2 und 4 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) können die politischen Parteien auf schriftliches Gesuch hin eine Kopie des Stimmregisters beantragen, aber nur zur Überprüfung der Richtigkeit des Registers. So erlaubt diese Bestimmung nicht ausdrücklich, dass eine Auswahl getroffen werden kann, wie etwa nach Neuzuzüger/innen. Hingegen kann nach dem Gesetz vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle der Gemeinderat die Bekanntgabe der Namen, Vornamen, Geburtsdaten und Adressen von Personen, die durch ein allgemeines Kriterium definiert sind, erlauben, wenn diese Daten für schützenswerte ideelle Zwecke verwendet werden (Art. 17 Abs. 2 EKG). Sind also diese Voraussetzungen erfüllt und gibt der Gemeinderat dem Gesuch statt, so darf die Liste nur die Namen, Vornamen und Adressen derjenigen Einwohner/innen enthalten, die nicht von ihrem Sperrrecht Gebrauch gemacht haben (Art. 18 EKG). Ausserdem ist es ratsam darauf hinzuweisen, dass die Liste nicht zu anderen Zwecken verwendet werden darf und danach vernichtet werden muss. Lehnt der Gemeinderat das Gesuch ab, so muss er dies begründen, in Einhaltung des Grundsatzes der Gleichbehandlung mit anderen Parteien.

Auskunft einer Gemeinde an einen Einwohner über den Wasserverbrauch seines Nachbarn

Auf dem Grundstück eines Eigentümers wurde eine strombetriebene Abwasserreinigungspumpe zur gemeinsamen Nutzung mit dem Nachbarn installiert. Der Stromversorger stellt dem Grundeigentümer regelmässig Stromrechnungen zu. Dieser wollte den Rechnungsbetrag anteilmässig entsprechend dem Wasserverbrauch beider Parteien aufteilen und bat die Gemeinde um Auskunft darüber, wie viele m³ Wasser sein Nachbar in den einzelnen Abrechnungsperioden verbraucht habe. Die Gemeinde antwortete, sie dürfe dazu aus Datenschutzgründen keine Auskunft geben. Die Datenschutzbeauftragte relativierte diese Aussage in den folgenden zwei Punkten: Erstens gelten Daten wie der Wasserverbrauch eines Haushalts nicht als besonders sensibel. Deshalb hat der Eigentümer, auf dessen Grund sich die Anlage befindet, als Schuldner von Kosten, die nicht seine sind, ein Interesse, das demjenigen des Nachbarn an der Geheimhaltung dieser Information vorgeht (Art. 10 Abs. 1 Bst. b DSchG). Zweitens darf in diesem speziellen Fall die Einwilligung des Nachbarn an der Bekanntgabe der betreffenden Information nach den Umständen vorausgesetzt werden (Art. 10 Abs. 1 Bst. c in fine). Er weiss nämlich, dass sich der Zähler der Abwasserreinigungspumpe, an die er angeschlossen ist, auf der Nachbarparzelle befindet und der Grundeigentümer daher die Rechnungen erhält, auch für seine Kosten. Da ist es nur recht und billig, dass die Kosten gerecht zwischen den beiden Parteien aufgeteilt werden.

Weitergabe einer Schülerliste

Die Weitergabe einer Liste von Schülern, die neu in einer Klasse sind, ist nicht erlaubt, um so mehr als der Verwendungszweck in diesem Fall unklar ist. Der Gemeinderat darf eine Liste mit den Adressen von Personen, die durch ein allgemeines Kriterium definiert sind, nur dann veröffentlichen, wenn diese Daten für schützenswerte ideelle Zwecke verwendet werden (s. Art. 17 Abs. 2 EKG).

Datenschutz und Arbeit

Überwachung des Arbeitsplatzes eines Mitarbeitenden

In der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst ist die Überwachung von Arbeitnehmenden durch mehrere Gesetze geregelt, deren Grundsätze durch die Gerichtspraxis, vor allem aber durch Richtlinien und Empfehlungen ergänzt wurden, wie die des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten¹⁹ und des Staatssekretariats für Wirtschaft²⁰. Die Überwachung von Angestellten an ihrem Arbeitsplatz ist ein Thema, zu dem die Behörde immer wieder um Auskunft gebeten wird. Bei der Einrichtung eines Überwachungssystems am Arbeitsplatz müssen nicht nur die Grundrechte (Privatsphäre und persönliche Freiheit), sondern auch die allgemeinen Datenschutzgrundsätze (Rechtmässigkeit, Zweckbindung, Treu und Glauben, Richtigkeit und Verhältnismässigkeit) und schliesslich auch der Arbeitnehmerschutz gewahrt werden, um das Interesse an guter Arbeit und der Einhaltung der Weisungen des Arbeitgebers mit dem Schutz der Privatsphäre der Arbeitnehmenden in Einklang zu bringen. Wer als Arbeitgeber seine Angestellten überwachen will, müsste diese vorher in einem Nutzungs- und Überwachungsreglement offen darüber informieren, wie die Überwachung abläuft, zu welchem Zweck sie erfolgt und welche Rechte und Pflichten sich daraus ergeben.

Entsprechend dem Prinzip der Verhältnismässigkeit wird der Arbeitgeber hauptsächlich anonyme Kontrollen durchführen, falls nötig stichprobenweise pseudonyme (nicht namentliche) Kontrollen. Namentliche Kontrollen dürfen nur in begründeten Verdachtsfällen durchgeführt werden. Die Verhaltensüberwachung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Überwachungs- und Kontrollsystemen ist im Übrigen verboten; ist sie aus anderen Gründen erforderlich (s. Art. 26 der Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz), so müssen die Arbeitnehmenden umfassend informiert werden, und die Massnahme muss verhältnismässig sein.

Gesundheitsfragebogen für die Anstellung beim Staat Freiburg

Wer für die Dauer von mindestens einem Jahr beim Staat Freiburg angestellt wird, muss vor dem Stellenantritt einen Gesundheitsfragebogen ausfüllen. Die Behörde wurde angefragt, ob es zulässig sei, dass die Angestellten alle Fragen auf dem Gesundheitsfragebogen beantworten müssen, namentlich Fragen zum Konsum von Alkohol, Medikamenten, Betäubungsmitteln, Zigaretten oder zu sportlicher Betätigung. Die Datenschutzbeauftragte wies darauf hin, dass gesundheitsbezogene Personendaten sensible Daten sind und mit besonderer Sorgfalt behandelt werden müssen und nur zu dem Zweck bearbeitet werden dürfen, für den sie beschafft wurden. Solche Daten sind grundsätzlich bei der betroffenen Person zu erheben. In diesem speziellen Fall betonte die Behörde, der Staat Freiburg halte sich an das Verfahren entsprechend den geltenden Rechtsgrundlagen. So werden die Daten bei der betreffenden Person erhoben, eine formelle gesetzliche Grundlage rechtfertigt das Bearbeiten dieser sensiblen Daten, und die Zweckbindung ist eingehalten. Allerdings braucht der Angestellte dem Arbeitgeber keine Angaben zu machen, wenn eine «übertragbare» Krankheit keinen Einfluss auf seine Arbeit hat oder wenn er von früheren Erkrankungen geheilt ist; dies gilt auch dann, wenn dieser Sachverhalt für den Arbeitgeber sichtbar ist. So sind Fragen zu ausgeheilten früheren Krankheiten (oder nicht ausgeheilten, aber ohne Auswirkungen auf die unmittelbare oder kurzfristige Ausübung der Tätigkeit), zu früheren Spitalaufenthalten oder Kuren der Bewerberin oder des Bewerbers nicht zulässig.

¹⁹ <http://www.edoeb.admin.ch>

²⁰ <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home.html>

Übermittlung heikler Daten von einem oder mehreren Angestellten eines kantonalen Amtes an eine Gewerkschaft

Ein vertrauliches Dokument mit einer Namensliste aller Angestellten eines kantonalen Amtes mit Angabe ihres Beschäftigungsgrads, der Anzahl der von ihnen jährlich bearbeiteten Dossiers und einer Einschätzung ihres «effektiven» Beschäftigungsgrads wurde einer Gewerkschaft zugestellt, um eine sogenannte Arbeitsüberlastung anzuprangern. Chronische Arbeitsüberlastung kann tatsächlich die Gesundheit der Mitarbeitenden beeinträchtigen und sich auch nachteilig auf die Leistungsqualität auswirken; so stellte sich die Frage nach einem allfälligen überwiegenden sowohl privaten als auch öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe. Allerdings wäre unter diesen Umständen eine anonyme Statistik völlig ausreichend gewesen, umso mehr als diese Information in die Kategorie des Amtsgeheimnisses fallen könnte. In diesem Fall muss nach Gesetz die Bekanntgabe abgelehnt, eingeschränkt oder mit Auflagen verbunden werden (Art. 11 Bst. b DSchG). Folglich ist mit der Bekanntgabe in diesem Fall gegen das DSchG verstossen worden. Es wurde jedoch noch darauf hingewiesen, dass eine allfällige Zustimmung zur Bekanntgabe seitens sämtlicher betroffener Personen vorbehalten bleibe (Art. 10 Abs. 1 Bst. c DSchG). Die Stellungnahme beschäftigte sich nicht mit der Frage nach einer eventuellen Amtsgeheimnisverletzung, da dies Sache der zuständigen Behörden ist.

Datenschutz und Sozialversicherungen

Kantonale Rechnungskontrolle bei stationären Leistungen im Bereich der obligatorischen Krankenpflegeversicherung

Nach Artikel 49a Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) haben die Kantone bei stationären Leistungen im Bereich der obligatorischen Krankenpflegeversicherung mindestens 55% des entstandenen Rechnungsbetrages zu übernehmen. In diesem Kontext stellten sich verschiedene Datenschutzfragen in Bezug auf die kantonale Kontrolle der Rechnungen und der Wirtschaftlichkeit der Leistungen. Privatim, die Vereinigung der schweizerischen Datenschutzbeauftragten, hat bei den kantonalen Gesundheitsbehörden eine Erhebung durchgeführt. Daraus ergab sich, dass die Kantone keine systematische Wirtschaftlichkeitsprüfung im Einzelfall, sondern meistens eine einfache Rechnungsprüfung durchführen, welche vor allem eine Prüfung des Wohnsitzes sowie eine Plausibilitätsprüfung bezüglich des Rechnungsbetrages beinhaltet. Dieses Vorgehen ist aus datenschutzrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden. Festzuhalten ist, dass die Kantone mit der Rechnung keinen MCD (Minimal Clinical Dataset, d.h. administrative Daten zum Fall, Hauptdiagnose, Nebendiagnosen und Behandlungsprozeduren) erhalten sollten. Im Rahmen der Erhebung wurde hingegen auch klar, dass viele Kantone keine Kenntnis von den Prüfergebnissen der Krankenversicherer erhalten. Das kann dazu führen, dass eine Krankenkasse aufgrund ihrer Rechnungs- und Wirtschaftlichkeitsprüfung eine Rechnung korrigiert oder den Leistungserbringer zur Neufakturierung auffordert, während der Kanton für die gleiche Behandlung 55% des ursprünglichen Rechnungsbetrages bezahlt. Im Kanton Freiburg sind gemäss den erteilten Auskünften die Leistungserbringer verpflichtet, die Rechnungskorrekturen der Krankenversicherer der zuständigen kantonalen Gesundheitsbehörde zu melden. Zu dieser Praxis ist im Hinblick auf den Datenschutz nichts Besonderes zu bemerken.

Bekanntgabe von Entscheiden und interinstitutionelle Zusammenarbeit

Die Datenschutzbeauftragte wurde gefragt, ob die IV-Stelle mehreren Sozialversicherern (SUVA, AXA), der Arbeitslosenkasse und Pro Infirmis einen Entscheid über die Verweigerung von Leistungen bekanntgeben dürfe. Nach ihren Abklärungen leisten die Organe der einzelnen Sozialversicherungen einander Verwaltungshilfe (Art. 32 Abs. 2 ATSG). Erlässt eine IV-Stelle eine Verfügung, welche den Leistungsbereich einer Einrichtung oder kantonalen Durchführungsstelle berührt (z.B. private Versicherungseinrichtungen gemäss VAG, Einrichtungen der beruflichen Vorsorge, kantonale Durchführungsstellen, die für die Förderung der beruflichen Eingliederung zuständig sind, Durchführungs-

organe der kantonalen Sozialhilfegesetze und andere öffentliche und private Institutionen, die für die Eingliederung der Versicherten wichtig sind), so hat sie diesen eine Kopie der Verfügung zuzustellen (Art. 68bis Abs. 1 und 5 IVG). Diese interinstitutionelle Zusammenarbeit umfasst eine weitgehende Pflicht zur gegenseitigen Information, wonach sogar von Fall zu Fall eine Stelle mündlich informiert werden kann. In diesem Punkt war die Information der verschiedenen Sozialversicherungsorganismen in diesem Fall zulässig.

Formular für die Erneuerung der Parkvignette

Für die Erneuerung der Parkvignette verlangte die Direktion für Ortspolizei und Mobilität der Stadt Freiburg die Angabe der AHV-Nummer auf dem entsprechenden Formular. Diesbezüglich erachtete die Behörde das Bearbeiten der AHV-Nummer als unrechtmässig. Die immer häufigere Verwendung der AHV-Nummer als einheitlichen Personenidentifikator in der Verwaltung ist ein Phänomen, das den verschiedenen eidgenössischen und kantonalen Datenschutzbehörden bekannt ist. Je häufiger eine Personenidentifikationsnummer verwendet wird, desto mehr technische Möglichkeiten gibt es nämlich, Informationen über eine bestimmte Person aus Datenbanken zusammenzutragen, die sich auf die verschiedensten Lebensbereiche beziehen. Die Verwendung der AHV-Nummer in Bereichen, die nichts mit den Sozialversicherungen zu tun haben, birgt ganz klar Risiken für den Persönlichkeitsschutz der betroffenen Personen. In diesem speziellen Fall erlaubt keine gesetzliche Grundlage diese Datenbearbeitung. Was den Aspekt der Notwendigkeit dieser Daten für die Erfüllung der Aufgaben der Direktion betrifft, so kommt die Behörde unmittelbar zum Schluss, dass die Verwendung der AHV-Nummer als Identifikator für die Erneuerung einer Parkplatzbewilligung nicht notwendig ist. So gibt es andere Möglichkeiten mit weniger Abstrichen punkto Persönlichkeitsrechte für eine effiziente Parkplatzbewirtschaftung, und das Vorgehen ist somit unverhältnismässig.

Als Reaktion auf das Schreiben der Behörde informierte die Direktion für Ortspolizei und Mobilität der Stadt Freiburg die kantonale Behörde, sie werde die AHV-Nummern in ihren Datensammlungen sowie die eingegangenen Formulare vernichten, in ihrem neuen Verwaltungssystem für die Parkplatzbewilligungen keine AHV-Nummern mehr erfassen, sondern diese durch eine automatische Nummerierung ersetzen und die Formulare für die Erneuerung der Bewilligungen ändern.

Datenschutz und Religion

Erteilung der Erlaubnis an die Experten, Kontakt mit ehemaligen Zöglingen des Instituts Marini aufzunehmen

Im Rahmen der Studie über die in den 1950er-Jahren im Institut Marini untergebrachten Kinder machte das Bistum Lausanne, Genf und Freiburg die Listen und Dossiers der Institutszöglinge der Jahre 1950-1955 ausfindig. Um Licht in die Ereignisse dieser Zeit in diesem von Priestern geleiteten Heim für Knaben zu bringen, wurde eine Kommission bestehend aus drei unabhängigen Experten beauftragt. Es ging um die Frage, ob das Bistum den Experten erlauben dürfe, direkt in Kontakt mit den noch lebenden ehemaligen Zöglingen des Instituts Marini zu treten. Die Behörde kam zum Schluss, dass die Zustimmung der betroffenen Personen unerlässlich sei, da es keine gesetzliche Grundlage gebe. Somit dürfe das Bistum die ehemaligen Zöglinge des Instituts nicht direkt kontaktieren, könne aber über die Medien einen «Zeugenaufruf» starten.

Datenschutz und Polizei

Löschung erkennungsdienstlicher Daten und Aufbewahrungsdauer für polizeiliche Daten

Nach der Revision der eidgenössischen Verordnung über die Bearbeitung biometrischer erkennungsdienstlicher Daten vom 6. Dezember 2013 stellte die Behörde fest, dass die Gesetzgebung des Kantons Freiburg nicht mehr in Übereinstimmung mit der eidgenössischen Gesetzgebung ist. So werden gegenwärtig polizeilich Daten auf Antrag der betroffenen Personen gelöscht. Nach der eidgenössischen

Verordnung müssen jedoch die biometrischen erkennungsdienstlichen Daten wie Fingerabdrücke und Fotografien systematisch gelöscht werden. Dazu müssen die Kantone eine zentrale Stelle bezeichnen, die für die Erstattung der Meldung über die zu löschenden Daten an die Bundesbehörde verantwortlich ist. Die Datenschutzbeauftragte forderte somit die Sicherheits- und Justizdirektion auf, die geltende kantonale Gesetzgebung in diesem Sinne anzupassen, wie ausserdem auch die Dauer der Aufbewahrung polizeilicher Daten in den Richtlinien vom 27. April 2009 über die Dauer der Aufbewahrung und die Beseitigung der Polizeidaten, die weit über die Fristen nach Bundesrecht hinausgeht. Siehe auch «Zugangsrecht zu Polizeidaten» (S. 24).

Datenschutz und Datenverknüpfung

Datenverknüpfung

Der technologische Fortschritt und das zunehmende Datenbearbeitungsvolumen ist für die Behörde gegenwärtig eine datenschutzrechtlich enorme Herausforderung. Die eigentliche rechtliche Herausforderung ist die in keiner eidgenössischen oder kantonalen datenschutzrechtlichen Grundlage definierte Datenverknüpfung. Als Datenverknüpfung gilt die Verbindung von Daten aus verschiedenen Datenquellen wie Erhebungen, Registern, Verwaltungsdaten und Messdaten (Art. 13h der Statistikerhebungsverordnung). So kann die Datenverknüpfung als eine Verbindung von Daten aus einer oder mehreren Quellen definiert werden. Diese Kombination verschiedener Datenquellen zu unterschiedlichen Zeitpunkten kann zu einer De-Anonymisierung und zu einem Informationsgewinn bis hin zu einer Verknüpfung von Persönlichkeitsprofilen führen. Mit den in diesen Profilen enthaltenen Daten lassen sich die wesentlichen Aspekte der Persönlichkeit einer natürlichen Person beurteilen. Diese Datenbearbeitung ist in datenschutzrechtlicher Hinsicht insofern problematisch, als sie ohne das Wissen der betroffenen Personen, unter Missachtung des Sperrrechts und des Einspracherechts und ohne die Zustimmung der betroffenen Personen geschieht und die Daten oft unrichtig sind. Letztlich führt dies für das Individuum zum Verlust der Kontrolle über seine Daten, die es aber behalten sollte, um selber entscheiden zu können, welche personenbezogenen Daten wo und wann von wem bearbeitet werden dürfen. Konkrete Fragen bezüglich Verknüpfungen von Daten aus verschiedenen Quellen beantwortete die Behörde mangels gesetzlicher Grundlage ablehnend.

Auskunftsrecht

Auskunftserteilung ohne Vorweisung eines Identitätsausweises und Bekanntgabe einer Beistandschaftsverfügung an den Vater der betroffenen Person

Eine Person, die ein sie betreffendes Dossier einsehen wollte, beanstandete, dass sie sich für die Einsichtnahme nicht habe ausweisen müssen und ausserdem die zuständige Stellen ihren Vater über die sie betreffende Aufhebung der Erwachsenenschutzmassnahme informiert habe, ohne sie davon in Kenntnis zu setzen. Zum Vorwurf, sie habe sich für die Ausübung ihres Auskunftsrechts nicht ausweisen müssen, stellte sich heraus, dass die Person den Angestellten der zuständigen Stelle bekannt gewesen war und deshalb eine Identifikation von Angesicht zu Angesicht möglich gewesen war. Obwohl zu empfehlen ist, grundsätzlich immer einen Identitätsausweis zu verlangen, bevor man jemanden Einsicht in ein persönliches Dossier nehmen lässt, kann eine visuelle Identifikation ausreichend sein, wenn die betreffende Person wie in diesem Fall dem Personal des Amtes bekannt ist. Was die Bekanntgabe der Aufhebung der Massnahme dem Vater der betroffenen Person gegenüber angeht, so stellte sich heraus, dass im Rahmen dieser Massnahme ein besonderes Begleitprotokoll zum Schutz der betroffenen Person erstellt worden war. Gemäss diesem Protokoll durfte sich der Vater nicht direkt an die betroffene Person wenden, sondern musste über die zuständige Stelle gehen, die die Information weitergab. Demzufolge musste nach Aufhebung der Massnahme der Vater informiert werden, dass er nicht mehr über diese Stelle mit seinem Kind kommunizieren könne, da diese nicht mehr dafür zuständig sei.

Akteneinsichtsrecht der Angehörigen einer verstorbenen Person, die vor dem 1. Januar 1981 administrativ versorgt war

Die Behörde wurde von verschiedenen Personen um Auskunft über Fragen in Bezug auf verstorbene Angehörige gebeten, die vor dem 1. Januar 1981 administrativ versorgt waren. Das eidgenössisch Parlament hat am 6. September 2013 das Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen verabschiedet, das denjenigen Menschen Gerechtigkeit widerfahren lassen will, die in vielen Fällen völlig zu Unrecht in eine Anstalt eingewiesen worden waren. Nach Artikel 7 dieses Gesetzes haben die Kantons- und Gemeindebehörden den Menschen, die administrativ versorgt worden sind, und, nach ihrem Tod, ihren Angehörigen, einen einfachen und kostenlosen Zugang zu den sie betreffenden Akten zu gewähren.

Zugangsrecht zu Polizeidaten

Im Berichtsjahr wurde die Behörde wiederholt auf das Recht auf Einsicht in polizeiliche Daten angesprochen. So erhielten einige Bürgerinnen und Bürger keine Auskunft über sie betreffende Daten im Einsatzprotokoll oder im Polizeijournal, da diese dem dienstinternen Gebrauch dienen und nicht herausgegeben werden dürfen. Allerdings ist es nach der aktuellen Rechtsprechung verhältnismässig, statt jegliche Akteneinsicht zu verweigern, eine beschränkte Einsichtnahme in bestimmte Aktenstücke zu gewähren, die die jeweiligen Interessen nicht beeinträchtigen würde. Die Behörde geht davon aus, dass ein Recht auf Einsicht in das Einsatzprotokoll oder das Polizeijournal besteht, sofern darin Daten über die das Auskunftsrecht beanspruchenden Personen bearbeitet werden. Damit die Einsichtnahme verhältnismässig bleibt und die Privatsphäre Dritter geschützt wird, muss die Polizei die entsprechenden Stellen schwärzen oder anonymisieren bzw. ganze Teile aus den Dokumenten entfernen.

1.2 Kontrollen

Die Datenschutzbeauftragte führte - nach Absprache mit der Kommission - zwei grössere Datenschutzkontrollen durch. Zum einen wurde eine Gemeindeverwaltung, zum andern ein regionaler Dienst für Hilfe und Pflege zu Hause einer Datenschutzkontrolle unterzogen. Mit den beiden Kontrollen wurden externe Firmen beauftragt, wobei die Datenschutzbeauftragte während der ganzen Kontrolle anwesend war. Besonders hervorzuheben sind die Kooperation und die grösstenteils positive Aufnahme durch die verantwortlichen Personen in den verschiedenen kontrollierten Bereichen.

Die Kontrolle bei einem regionalen Dienst für Hilfe und Pflege zu Hause zeigte, dass die Angestellten im Allgemeinen auf datenschutzrechtliche Fragestellungen sensibilisiert sind. Lücken treten vor allem im Bereich der Verwaltung von Zugriffsrechten und der Zugriffskontrolle auf. Es wird empfohlen, die Einräumung von Zugriffsrechten und Zugriffsverwaltung nicht externen Personen bzw. Firmen zu überlassen. Gleiches gilt für die Passwortverwaltung (starke Passwörter, keine Passwörter für Gruppen, keine Passwortlisten). Aber auch im Bereich Datensicherheit zeigt sich Handlungsbedarf; so wurde etwa empfohlen, E-Mails mit sensiblen Daten zu verschlüsseln, ein Notfallszenario oder ein Konzept zur Vernichtung nicht mehr benötigter Daten zu erstellen. Es fehlen auch Reglemente über die Benutzung von Informationstechnologie, wie Internet oder E-Mail.

Die Datenschutzkontrolle einer Gemeinde erstreckte sich auf die Bereiche Allgemeine Verwaltung, Einwohnerkontrolle, Arbeitsamt, Informatikdienste und Finanzverwaltung. Es zeigte sich, dass die Mitarbeitenden auf Datenschutz sensibilisiert sind. Es wird empfohlen, das Personal regelmässig zu schulen und insbesondere auch ein Berechtigungskonzept für das Geschäftsverwaltungsprogramm (GEVER) sowie ein IT-Reglement zu erstellen.

Weiter wurden die Vorjahreskontrollen weitergeführt; insbesondere wurden Stellungnahmen zu den veranlassten Massnahmen im Nachgang der Kontrolle bei einer kantonalen Dienststelle, einem Sozialdienst, einem Alters- und Pflegeheim eines Gemeindeverbandes sowie einer Gemeinde eingeholt. Weiter ergab eine Nachkontrolle bei einer Mittelschule, dass sich die geforderten Sicherheitsmassnahmen nach Änderung des Vorgehens zwischenzeitlich erübrigten; diese Nachkontrolle konnte daher geschlossen werden. Die Fortführung der Vorjahreskontrollen schlägt sich in der Statistik nicht nieder. Nachkontrollen sind vorgesehen.

Die Datenschutzbeauftragte hat auf die Kontrolle eines öffentlichen Organs als Nutzer des Schengener Informationssystems im Rahmen der europäischen und eidgenössischen Pflichten (Art. 54 der Verordnung vom 7. Mai 2008 über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems N-SIS und über das SIRENE-Büro, N-SIS-Verordnung) mangels Ressourcen verzichtet.

1.3 FRI-Pers und Videoüberwachung

FRI-Pers

Der Staat Freiburg betreibt eine zentrale Plattform, die alle Personendaten umfasst, die bei den Einwohnerkontrollen registriert sind. Unter dem Begriff FRI-Pers wird diese Informatikplattform bezeichnet. Sie erlaubt insbesondere den Austausch von Personendaten unter den Gemeinden, insbesondere beim Wegzug oder Zuzug von Personen, die Übermittlung von Daten an das Bundesamt für Statistik oder auch an kantonale Organe und Dienststellen. Nach der Verordnung vom 14. Juni 2010 über die Informatikplattform für die Einwohnerregisterdaten ist es im Rahmen des Bewilligungsverfahrens Aufgabe der Behörde, zu den Gesuchen um Zugriff auf diese kantonale Plattform Stellung zu nehmen (Art. 3 Abs. 1 der Verordnung). Auf der Grundlage unserer Stellungnahme entscheidet die Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) über den beantragten Zugriff. Im Verlaufe des Berichtsjahrs zeigte sich wiederum, dass Ämter und öffentliche Organe vermehrt Gesuche um Ausdehnung des Zugriffs auf weitere Daten und Datenkategorien beantragen. Nicht immer sind allerdings solche Gesuche um Erweiterung des Zugriffs gerechtfertigt. Das Vorhandensein von Personendaten und der Umstand, dass diese möglicherweise benötigt werden könnten, rechtfertigen allerdings noch keinen Zugriff. Vielmehr hat sich der Zugriff auf bestimmte Daten und/oder Datenkategorien insbesondere an den Bedürfnissen des Amtes wie auch dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz zu orientieren. Im Rahmen der Formularüberarbeitung sowie des Vorgehens fanden verschiedene Gespräche mit den verantwortlichen Personen des BMA sowie des ITA statt.

Videoüberwachung

Wer eine Videoüberwachungsanlage ohne Datenaufzeichnung aufstellen will, muss vorgängig die Datenschutzbeauftragte benachrichtigen (Art. 7 VidG). Zu den Aufgaben der Datenschutzbeauftragten gehört es ebenfalls, Stellungnahmen zu den Gesuchen um Videoüberwachung mit Datenaufzeichnung abzugeben (Art. 5 Abs. 2 VidG). Die Zahl der bei den Oberämtern eingereichten Gesuche ist rückläufig, was angesichts der Zunahme der Videoüberwachungen erstaunt. Alle positiven Stellungnahmen waren an Bedingungen geknüpft, insbesondere daran, dass auf die Videoüberwachungsanlagen hingewiesen werden muss. Die Liste der Videoüberwachungsanlagen ist gemäss Art. 9 der Verordnung vom 23. August 2011 über die Videoüberwachung (VidV) auf den Websites der Oberämter aufgeschaltet.

Videoüberwachung in Abfallsammelstellen

Das Freiburger Kantonsgericht hat den Entscheid des Vizeoberamtmanns des Saanebezirks vom 24. Februar 2014 bestätigt, mit dem das Gesuch einer Gemeinde um Bewilligung der Videoüberwachung ihrer Abfallsammelstelle abgelehnt worden war. Das freiburgische Gesetz über die Videoüberwachung hat nämlich zum Ziel, die Grundrechte derjenigen Personen zu schützen, die auf öffentlichem Grund durch Video überwacht werden. Allerdings können Videoüberwachungsanlagen auf öffentlichem Grund eingerichtet oder betrieben werden, um Übergriffen auf Personen und Sachen vorzubeugen und kumulativ zur Verfolgung und zur Ahndung solcher Übergriffe beizutragen. Ausserdem gelten für Videoüberwachungsanlagen mit Datenaufzeichnung die folgenden allgemeinen Voraussetzungen: Verhältnismässigkeit, Hinweis, Zweckbindung, Sicherheitsmassnahmen und Aufbewahrung. Auch wenn also mit der Einrichtung einer Kamera bei der kommunalen Abfallsammelstelle allfällige Sachbeschädigungen geahndet werden können und damit sehr wahrscheinlich eine abschreckende Wirkung erzielt wird, waren doch in diesem Fall die allgemeinen gesetzlichen Voraussetzungen gerade auch im Benutzungsreglement der Gemeinde nicht erfüllt²¹.

1.4 ReFi – Register der Datensammlungen²²

Die kantonale Behörde hat ein Register aller angemeldeten Datensammlungen zu führen, das sämtliche Anmeldungen von Datensammlungen enthält, mit Ausnahme derjenigen der Gemeinden, die eine eigene Aufsichtsbehörde haben. Die Anmeldung der Datensammlungen ist für die öffentlichen Organe eine gesetzliche Pflicht (Art. 19 ff. DSchG). Dieses Register ist ein wichtiges Instrument der verschiedenen Datenschutzpartner und dient der Transparenz. Es zeigt auf, welche Datensammlungen von welcher Dienststelle geführt werden. Das Register ist öffentlich und kann über die Website der Behörde eingesehen werden²³. Im Berichtsjahr wurde die Anwendung aktualisiert; insbesondere wurde eine leichtere Handhabung angestrebt, und zwar sowohl für die öffentlichen Organe, die ihre Register anzumelden haben, wie auch für den Internetnutzer. Sensibilisierungsmassnahmen sind für das Jahr 2016 beabsichtigt.

1.5 Austausch

Neben den Zusammenkünften mit den Kolleginnen und Kollegen im Rahmen von privatim und den Préposés latins ist auch der Austausch mit den rund zwanzig «Kontaktpersonen für den Datenschutz» der Direktionen und Anstalten wichtig. Auch im Berichtsjahr wurden sie von der Datenschutzbeauftragten zu einem Informations- und Meinungsaustausch eingeladen. Punktuell werden die Kontaktpersonen mit Informationen zu verschiedenen Themen bedient (z.B. Newsletter, Veranstaltungen).

1.6 20 Jahre Datenschutz

Der Kanton Freiburg verfügt seit zwanzig Jahren über ein Datenschutzgesetz. Aus diesem Anlass organisierte die Behörde am 18. November 2015 ein halbtägiges Kolloquium. Nach einem historischen Rückblick über die Entstehung des Gesetzes, die punktuellen Revisionen, die es erfahren hat, sowie einem Überblick über die Aufgaben der Behörde und anstehende Herausforderungen wurde in Podiumsgesprächen über Datenschutz in verschiedenen Bereichen diskutiert. Unter Leitung und Moderation je eines Kommissionsmitglieds wurden in den Panels Datenschutz im Gesundheitswesen und in der Schule diskutiert. Das letzte Podiumsgespräch war dem aktuellen Thema E-Government und Perspektiven gewidmet. Eine Zusammenfassung dieser Tagung findet sich im Newsletter 2/2015²⁴. Der Anlass stiess auf grosses Echo und fand Anklang.

²¹ http://www.fr.ch/tc/files/pdf78/601_2014_46_20_08_15.pdf

²² <http://www.fr.ch/atprd/de/pub/refi/einleitung.htm>

²³ <http://appl.fr.ch/refi/etat/client/index.aspx>

²⁴ http://www.fr.ch/atprd/files/pdf81/Newsletter_DE1.pdf

2. Statistiken

Im Berichtszeitraum waren 294 Dossiers in Bearbeitung, wovon 56 per 1. Januar 2016 noch hängig waren. Die Datenschutzbeauftragte war in 113 Fällen beratend tätig und erteilte Auskünfte, nahm in 58 Fällen Stellung, befasste sich in 32 Fällen mit der Prüfung gesetzlicher Bestimmungen, ihr wurden 22 Entscheide mitgeteilt (Art. 27 Abs. 2 DSchG), sie nahm 4 Kontrollen sowie Inspektionen resp. Nachkontrollen vor, führte 4 Präsentationen durch, nahm an 23 Sitzungen und sonstigen Veranstaltungen teil und befasste sich mit 38 sonstigen Begehren. 137 Dossiers betrafen kantonale Stellen oder mit öffentlichen Aufgaben betraute Institutionen, 40 Gemeinden und Pfarreien, 60 andere öffentliche Organe (Kantone, Datenschutzbehörden), 47 Privatpersonen oder private Institutionen und 10 die Medien (s. Statistiken im Anhang). Von den hängigen Dossiers der Vorjahre wurden 36 erledigt. Übrigens wurde die Behörde auch mehrmals auf Fragen angesprochen, für die sie nicht zuständig war. In diesen Fällen wurden die öffentlichen Organe oder Privatpersonen an die zuständigen Stellen verwiesen.

FRI-PERS

Bis 31. Dezember 2015 sind der Datenschutzbeauftragten 17 Gesuche zur Stellungnahme unterbreitet worden: 6 Zugriffsgesuche, 7 Anträge für einen Erweiterungszugriff auf die FriPers-Daten, 1 Antrag für ein Schnittstellensystem mit Empfang von Ereignissen und 3 Anträge für ein Schnittstellensystem mit Empfang von Ereignissen und mit Web Services. Von diesen Gesuchen sind 6 immer noch in Bearbeitung, 9 wurden positiv beurteilt, 1 negativ und das letzte wurde zurückgezogen. Die Zusammenarbeit mit der SJD ist gut. Diese ist den Stellungnahmen der Behörde in praktisch allen Fällen gefolgt. Mit dem technologischen Fortschritt lassen sich auch die Nutzungsweisen der FRI-PERS-Plattform weiterentwickeln, und die Anfragen werden immer komplexer (gezielter). So werden das Verfahren und die Dokumente von den betroffenen Stellen ständig evaluiert.

Videoüberwachung

Im Berichtsjahr gingen bei der Datenschutzbeauftragten 5 Gesuche um Bewilligung der Inbetriebnahme einer Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung und 1 Anmeldung einer Videoüberwachungsanlage ohne Datenaufzeichnung zur Stellungnahme ein. Für die Gesuche für Anlagen mit Datenaufzeichnung fielen 2 Stellungnahmen positiv aus und 1 Gesuch wurde zurückgezogen, womit noch 2 Gesuche hängig sind. Alle positiven Stellungnahmen waren an Bedingungen geknüpft, insbesondere daran, dass auf die Videoüberwachungsanlagen hingewiesen werden muss. 3 Gesuche wurden übrigens von Dienststellen des Staates oder von Gemeinden und 2 von Privaten gestellt. Die Liste der Videoüberwachungsanlagen ist gemäss Artikel 9 VidV auf den Websites der Oberämter aufgeschaltet.

Aus diesen Statistiken wird ersichtlich, wie wenige Bewilligungen bei den Oberämtern beantragt wurden, was die Behörde umso mehr erstaunt, als die Videoüberwachung in den Medien wiederholt von sich reden machte. So ist die Behörde 2015 schon mehrmals auf dieses Thema angesprochen worden. Zudem stellt die Behörde fest, dass die Anfragen immer komplexer werden. Es werden immer mehr Bewilligungen für mobile Kameras oder für Aufnahmen im öffentlichen Raum beantragt. Nach der rechtlichen Abklärung müssen also vor jeglicher Bewilligungserteilung auch Tests und Ortsbesichtigungen durchgeführt werden.

IV. Koordination zwischen Öffentlichkeit / Transparenz und Datenschutz

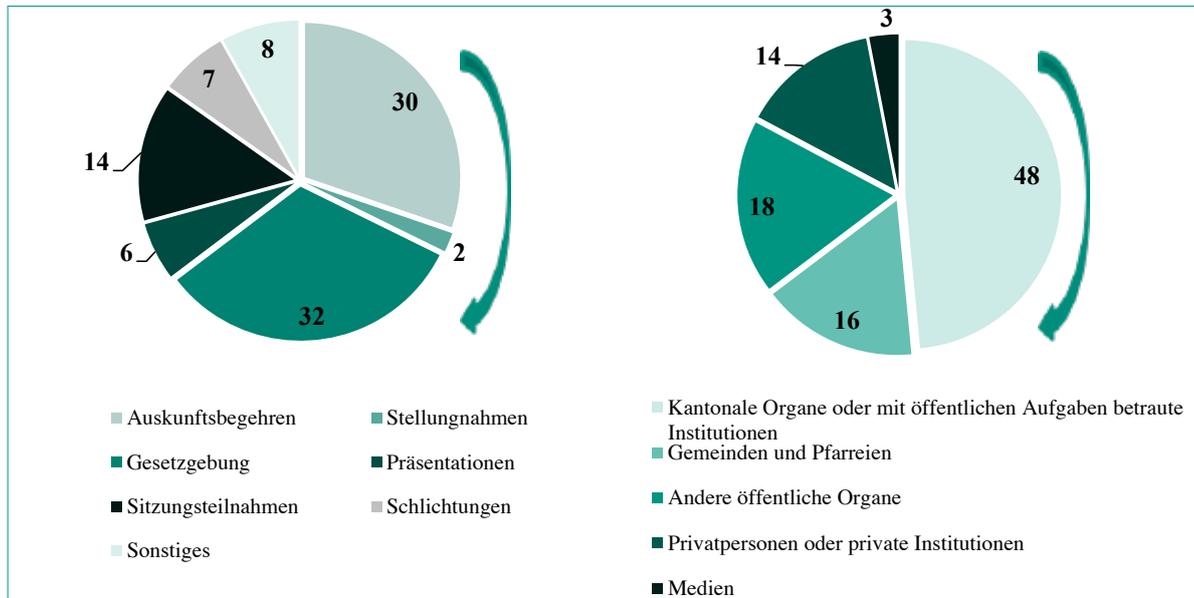
Die gute Zusammenarbeit zwischen den beiden Beauftragten ging auch 2015 weiter. Zur Wahrung dieser Kooperation waren von Anfang an mehrere Massnahmen getroffen worden. In den Sitzungen der Kommission, an denen beide Beauftragte teilnehmen, werden regelmässig die Dossiers behandelt, die beide Bereiche betreffen. Die Beauftragten sehen sich regelmässig und tauschen sich aus. Schliesslich ist die Koordination auch dank der Kontakte mit dem Präsidenten gewährleistet.

V. Schlussbemerkungen

Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz dankt allen öffentlichen Organen für die bisherige Zusammenarbeit, ihr Interesse gegenüber dem Recht auf Zugang zur Information sowie gegenüber ihrer Pflicht, die datenschutzrechtlichen Vorschriften und somit die Personen zu respektieren. Dieser Dank geht besonders an die Kontaktpersonen in der Kantonsverwaltung und den kantonalen Anstalten, die die Datenschutzbeauftragte und die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz bei der Erfüllung ihrer Aufgaben tatkräftig unterstützen.

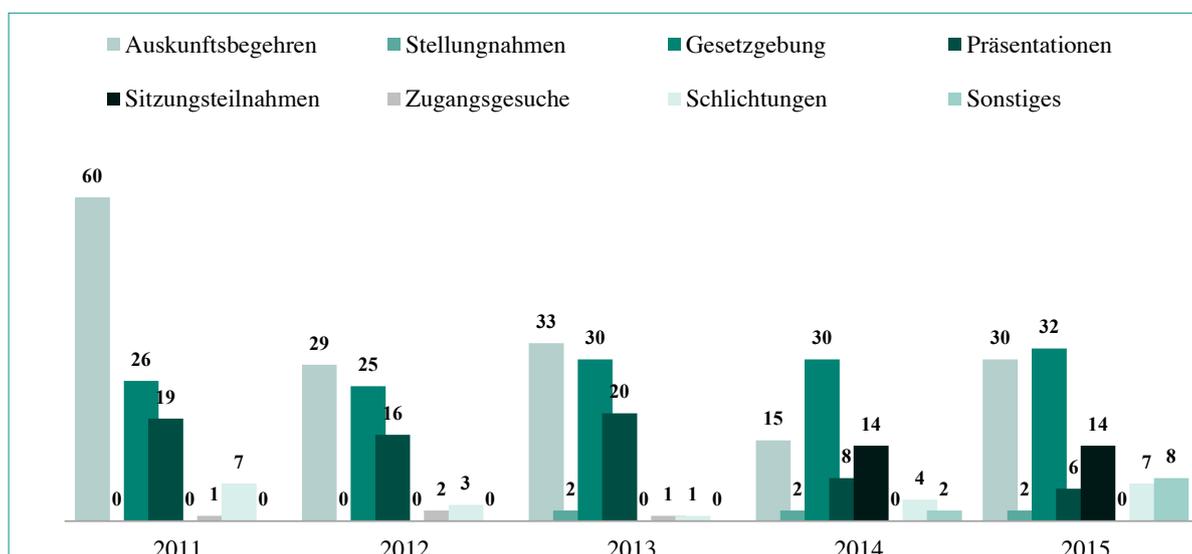
Statistiken Öffentlichkeit und Transparenz

Anfragen / Interventionen 2015



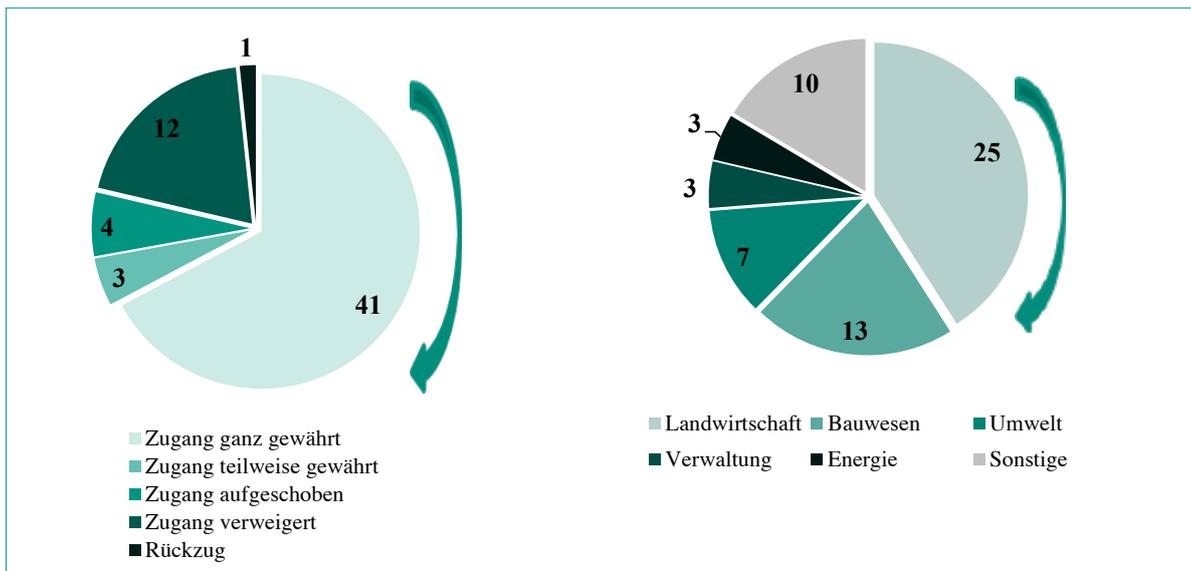
- > Die Auskünfte («Auskunftsbegehren») werden von der Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz erteilt.
- > Der Begriff «Gesetzgebung» umfasst die Beschäftigung mit Gesetzesbestimmungen und die Antworten auf Vernehmlassungen.
- > Der Begriff «Präsentationen» steht z.B. für Referate im Rahmen der Präsentation des Zugangsrechts, vom Staat Freiburg organisierte Weiterbildungen und Fortbildungen für Lernende und „Praktikant/innen 3+1“.
- > Unter «Sitzungsteilnahmen» fallen z.B. die Teilnahme an Sitzungen (z.B. Arbeitsgruppen) und Konferenzen sowie die Teilnahme an Tagungen.
- > Von den 99 Dossiers, die 2015 in Bearbeitung waren, betrafen 50 auch den Datenschutz, davon 32 Vernehmlassungen.

Vergleichsgrafik



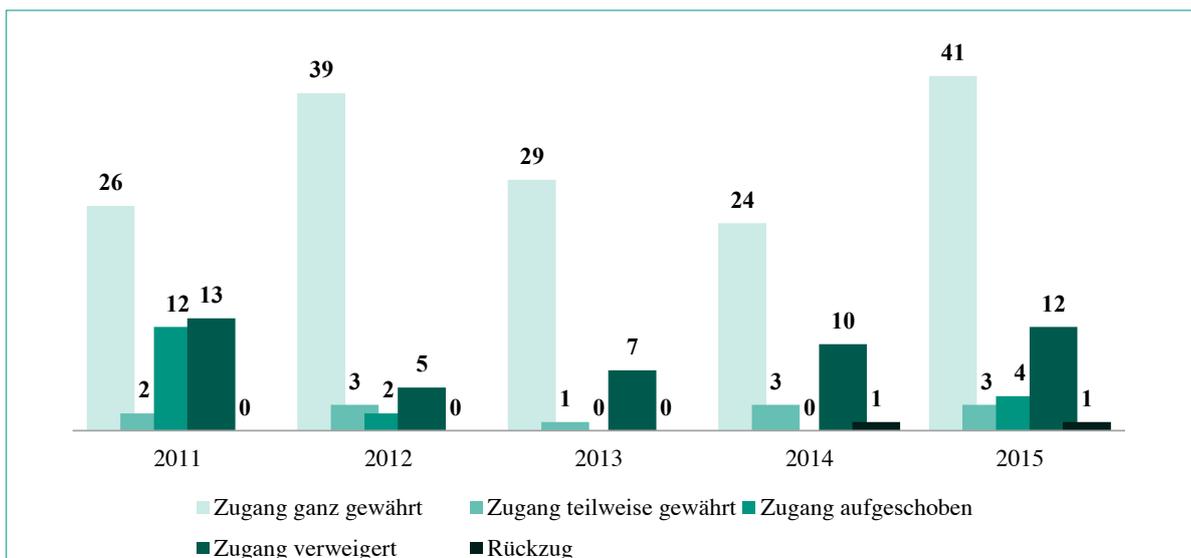
Zugangsgesuche 2015

—



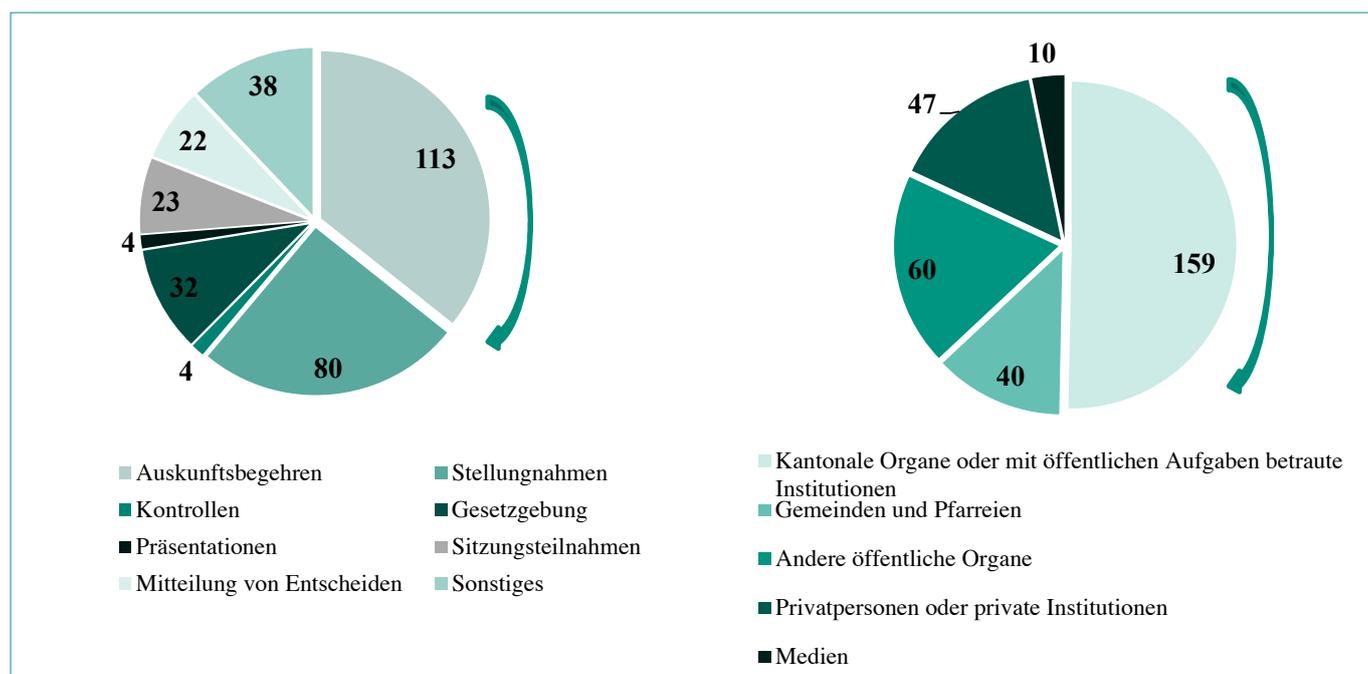
Vergleichsgrafik

—



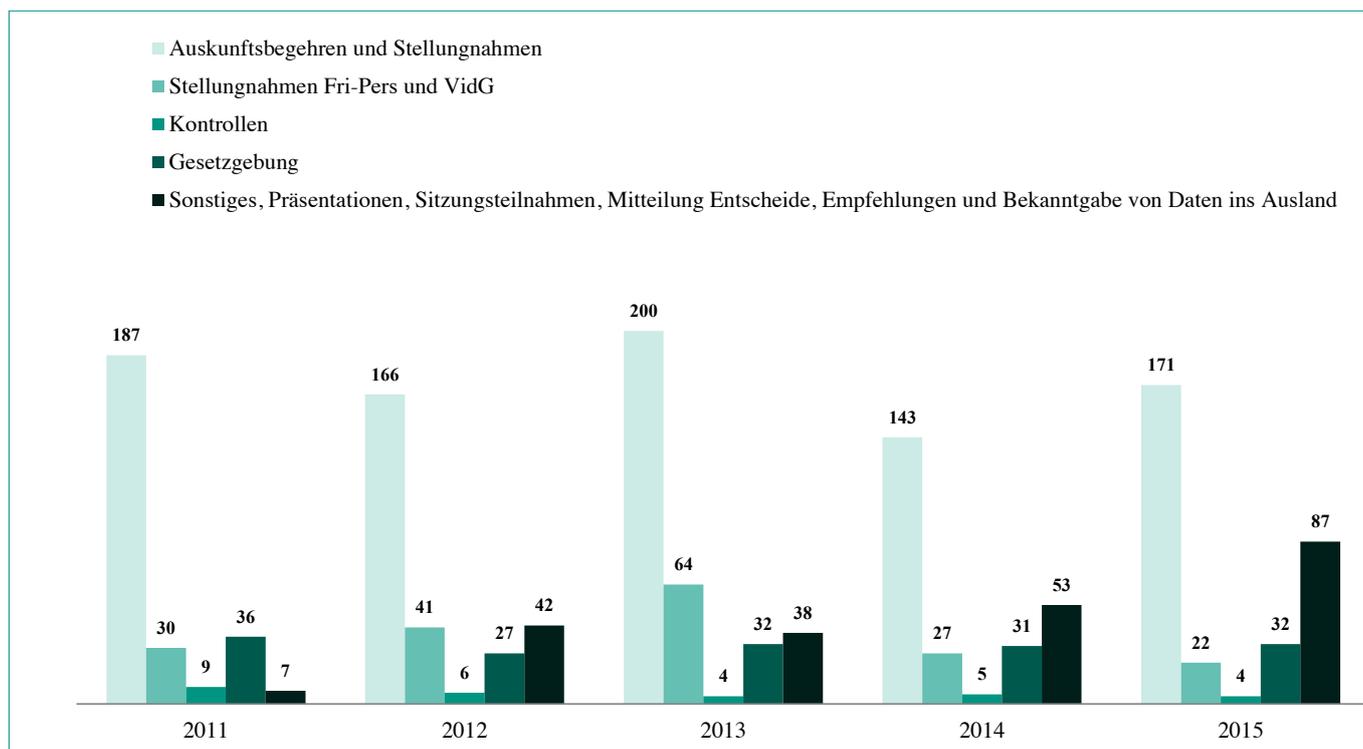
Statistiken Datenschutz

Anfragen / Interventionen 2015



- > Die «Auskunftsbegehren» betreffen Fragen, die von öffentlichen Organen oder von betroffenen Privatpersonen gestellt werden, auch zu ihren Rechten.
- > Die «Stellungnahmen» werden von der Datenschutzbeauftragten abgegeben. Sie umfassen die Fälle, in denen sie Stellung nimmt und beratend tätig ist in Bezug auf eine Veröffentlichung, ein Vorhaben oder einen Vorschlag eines öffentlichen Organs oder einer Privatperson (inkl. Stellungnahmen nach VidG und Fri-Pers).
- > Bei den «Kontrollen» überprüft die Datenschutzbeauftragte, ob die Datenschutzbestimmungen angewendet werden.
- > Der Begriff «Gesetzgebung» umfasst die Beschäftigung mit Gesetzesbestimmungen und die Antworten auf Vernehmlassungen.
- > Der Begriff «Präsentationen» beinhaltet z.B. Referate, Berichte sowie vom Staat Freiburg organisierte Weiterbildungen und Fortbildungen für Lernende und «Praktikant/innen 3+1».
- > Unter «Sitzungsteilnahmen» fallen z.B. die Teilnahme an Sitzungen (z.B. Arbeitsgruppen) und Konferenzen sowie die Teilnahme an Tagungen.
- > Zur «Mitteilung von Entscheidungen» siehe Artikel 27 Abs. 2 Bst. a DSchG.
- > Zu den «Empfehlungen» siehe Artikel 30a DSchG.
- > Zur «Bekanntgabe ins Ausland» siehe Artikel 12a DSch.
- > Von den 316 Dossiers, die 2015 in Bearbeitung waren, betrafen 50 auch die Öffentlichkeit/Transparenz, davon 32 Vernehmlassungen.

Vergleichsgrafik



Anfragen / Interventionen

Jahr	Stellungnahmen	Auskunftsbegehren	Kontrollen	Gesetzgebung	Präsentationen	Sitzungsteilnahmen	Mitteilung Entscheide	Empfehlungen	Bekanntgabe von Daten ins Ausland	Stellungnahmen FRI-PERS	Stellungnahmen VidG	Sonstiges	Total
2015	58	113	4	32	4	23	22	0	0	17	5	38	316
2014	37	106	5	31	5	25	3	0	1	9	18	19	259
2013	34	166	4	32	33	0	2	1	1	16	48	1	338
2012	95	71	6	27	16	0	1	0	0	13	28	25	282
2011	107	80	9	36	5	0	2	0	0	30	0	0	269