

# Tätigkeitsbericht 2020

—  
vom 1. Januar bis  
31. Dezember 2020



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  
[www.fr.ch/atprd](http://www.fr.ch/atprd)

April 2021

—  
Auf 100% umweltfreundlichem Papier gedruckt

AN DEN GROSSEN RAT  
DES KANTONS FREIBURG

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren Grossrätinnen und Grossräte

Wir freuen uns, Ihnen den Tätigkeitsbericht der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz (ÖDSB) für das Jahr 2020 zu unterbreiten. Nach einer kurzen Betrachtung der Schwerpunkte und einem 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 Datenschutz-beauftragten (III) ein. Weiter wird die Koordination der beiden Tätigkeitsfelder zur Sprache gebracht (IV) und anschliessend kommen noch einige Schlussbemerkungen hinzu (V).

Aufgrund der hohen Arbeitsbelastung unserer Behörde haben wir uns entschlossen, uns im Bericht auf die wichtigsten Themen zu beschränken. Eine Zusammenfassung auf den ersten Seiten soll Ihnen in aller Kürze einen Überblick über die Schwerpunkte unserer Tätigkeiten verschaffen.

Mit vorzüglicher Hochachtung.

Freiburg, April 2021

Der Präsident  
der Kommission

L. Schneuwly

Die Beauftragte für  
Öffentlichkeit und Transparenz

M. Stoffel

Die Datenschutz-  
beauftragte

F. Henguely

# Inhalt

---

<b>Schwerpunkte</b>	<b>6</b>
<hr/>	
<b>I. Aufgaben und Organisation der Behörde</b>	<b>6</b>
<hr/>	
<b>A. Fokus</b>	<b>7</b>
1. Aufgaben der Kantonalen Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz	8
2. Aufgaben der Datenschutzbeauftragten	8
<b>B. Überkantonale und kantonale Zusammenarbeit</b>	<b>9</b>
<b>C. Engagement in der Ausbildung</b>	<b>9</b>
<b>D. Information und Kommunikation</b>	<b>9</b>
<hr/>	
<b>II. Haupttätigkeiten der Kommission</b>	<b>10</b>
<hr/>	
<b>A. Gemeinsame Themen in den Bereichen Öffentlichkeit/Transparenz und Datenschutz</b>	<b>10</b>
1. Stellungnahmen	10
1.1 Fokus	10
1.2 Einige Beispiele von Stellungnahmen	10
2. Spezifische Dossiers	13
<b>B. Bereich Öffentlichkeit und Transparenz</b>	<b>16</b>
1. Evaluierung des Zugangsrechts	16
<b>C. Bereich Datenschutz</b>	<b>16</b>
1. Empfehlung und Beschwerde bei Nichteinhaltung der Vorschriften (Art. 22a und 30a Abs. 1 Bst. c DSchG)	16
2. Beschwerde (Art. 27 und 30a Abs. 1 Bst. d DSchG)	16
<hr/>	
<b>III. Hauptaktivitäten der beiden Beauftragten</b>	<b>17</b>
<hr/>	
<b>A. Öffentlichkeit und Transparenz</b>	<b>17</b>
1. Schwerpunkte	17
1.1 Schlichtungen im Bereich Zugangsrecht	17
1.2 Mediationen basierend auf das Ombudsgesetz	19
1.3 Anfragen	19
2. Statistiken	21
<b>B. Datenschutz</b>	<b>21</b>
1. Schwerpunkte	21
1.1 Coronavirus	21
1.2 CoPil, CoPro und Arbeitsgruppen	23
1.3 Komplexe Dossiers	24
1.4 Anfragen	25
1.5 Datensicherheitsverstösse	26
2. Kontrollen	27
3. FriPers und Videoüberwachung	28
3.1 FriPers	28
3.2 Videoüberwachung	28
4. ReFi – Register der Datensammlungen	30

---

5. Austausch	30
5.1 Zusammenarbeit	30
5.2 Schulungen und Sensibilisierungen	32
5.3 Sonstiges	32
6. Statistiken	32
<hr/>	
<b>IV. Koordination zwischen Öffentlichkeit/Transparenz und Datenschutz</b>	<b>34</b>
<hr/>	
<b>V. Schlussbemerkungen</b>	<b>34</b>
<hr/>	
<b>Abkürzungs- und Begriffsverzeichnis</b>	<b>35</b>
<b>Anhänge: Statistiken</b>	<b>36</b>
Statistik Öffentlichkeit und Transparenz	36
Statistiken Datenschutz, FriPers und VidG	38

---

# Schwerpunkte

---

*Im Jahr 2020 lag im Bereich Öffentlichkeit und Transparenz die Anzahl der Schlichtungsgesuche und der Auskunftsbegleiten auf einem ähnlichen Niveau wie 2019. 20 Schlichtungsanträge gingen bei der Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz ein, die allesamt unterschiedliche Dokumente betrafen. In 10 Fällen kam es zu einer Einigung. Die Öffentlichkeitsbeauftragte gab 9 Empfehlungen ab (wovon bei zwei Schlichtungsgesuchen aus dem Jahr 2019 und in einem Fall mit Zustimmung der Parteien zwei Empfehlungen abgegeben wurden). In einem Fall konnte die Öffentlichkeitsbeauftragte nach einem Austausch mit den Parteien auf den Schlichtungsantrag nicht eintreten, zwei Schlichtungsanträge wurden von der jeweils antragstellenden Person zurückgezogen und zwei Schlichtungsanträge waren am Ende des Berichtsjahres noch pendent.*

*2020 wurden nach Kenntnis der Öffentlichkeitsbeauftragten 67 Zugangsgesuche bei den freiburgischen öffentlichen Organen eingereicht: In 59 Fällen bewilligten die öffentlichen Organe vollständigen, eingeschränkten oder aufgeschobenen Zugang. Wie die eidgenössische Behörde geht auch die kantonale Behörde davon aus, dass eigentlich weit mehr Zugangsgesuche eingereicht werden, diese aber nicht immer als solche erkannt und daher auch nicht immer unter dem Aspekt des Gesetzes über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG) behandelt und somit in der Folge auch nicht gemeldet werden. Eine ständige Sensibilisierung der öffentlichen Organe wird daher als sehr wichtig erachtet.*

*Das Bundesgericht und das Kantonsgericht erliessen verschiedene Urteile im Bereich Öffentlichkeit und Transparenz. In einem Bundesgerichtsentscheid wurde der Kantonsgerichtsentscheid bestätigt: Die Öffentlichkeitsbeauftragte erachtete den Schlichtungsantrag eines Antragstellers, der die Teilnahme an der Schlichtungssitzung verweigert hatte, für zurückgezogen. Das Kantonsgericht hatte die Beschwerde des Antragstellers gegen diesen Entscheid abgewiesen. In einem anderen Urteil entschied das Kantonsgericht, der teilweise Zugang zum Bericht einer Administrativuntersuchung in einer*

*Gemeinde müsse nach Konsultation der Drittpersonen gewährt werden. In einem anderen Fall erklärte das Kantonsgericht zwei Verfahren zur Anfechtung einer Einigung nach einem Schlichtungsverfahren bezüglich Zugangs zu Dokumenten für unzulässig und wies das Dossier an die Öffentlichkeitsbeauftragte zurück.*

*Die Digitalisierung der kantonalen Verwaltung ist weiter fortgeschritten und hat immer wieder zu neuen und komplexen Projekten geführt, aber auch eine verwaltungsinterne Abstimmung über die Zuständigkeiten für die Datenverarbeitung und Sensibilisierung notwendig gemacht. Gleichzeitig hat die Coronapandemie die Digitalisierung vorangetrieben, was zu einem breit angelegten Einsatz von IT-Lösungen und Kommunikationsmitteln geführt und die Arbeitsweise der Verwaltung verändert hat. Sie hat auch grosse Veränderungen und drastische Einschränkungen der Privatsphäre und der Selbstbestimmung mit sich gebracht, da systematisches Beschaffen von persönlichen Daten durch den Staat, aber auch durch private Akteure, die Frage der Selbstbestimmung nachhaltig verändern dürften. In dieser Zeit hat die Öffentlichkeitsbeauftragte pragmatisch und eng mit den anderen Datenschutzbehörden von Bund und Kantonen zusammengearbeitet.*

*Auch die Gesetzesrevisionen erforderten besondere Aufmerksamkeit, da die Digitalisierung der Verwaltung natürlich eine Anpassung der Rechtsgrundlagen mit sich bringt. Im Rahmen der Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an bestimmte Aspekte der Digitalisierung fand ein reger Austausch statt. Schliesslich wird mit der Verabschiedung des neuen Bundesgesetzes über den Datenschutz auch die Revision des kantonalen Datenschutzrechts fortgesetzt werden können.*

*Im Bereich Datenschutz hat die Arbeitsbelastung wieder stark zugenommen (+15%). Allerdings waren nicht nur zahlenmässig mehr Dossiers zu bearbeiten, sondern sie sind auch komplexer geworden und erfordern spezifische Kenntnisse bezogen auf verschiedene Akteure (privat und öffentlich, kantonsübergreifend usw.).*

---

# I. Aufgaben und Organisation der Behörde

---

## A. Fokus

---

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 ÖDSB setzt sich aus einer Kommission, einer Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz (50%) und einer Datenschutzbeauftragten (80%) zusammen. Der Beschäftigungsgrad der Datenschutzbeauftragten ist im April 2020 von 50% auf 80% erhöht worden. 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. In der zweiten Hälfte des Jahres 2020 erhielt sie ausserdem für eine Dauer von 12 Monaten administrative Unterstützung (100%) sowie die Unterstützung einer zweiten Rechtspraktikantin (100%), ebenfalls für eine Dauer von 12 Monaten. Die Drittmittel der ÖDSB sind für das Jahr 2020 von Fr. 70'000.- auf Fr. 150'000 gestiegen.

Die Aufgaben der **Kantonalen Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission** sind in Art. 40 des freiburgischen Gesetzes vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG)<sup>1</sup> sowie in Art. 12f und 30a des freiburgischen Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG)<sup>2</sup> 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 erlässt die Entscheide über das Zugangsrecht in den Fällen, in denen das Zugangsgesuch an eine Privatperson oder das Organ einer privaten Einrichtung gerichtet wurde, die öffentlich-rechtlichen Aufgaben im Bereich der Umwelt erfüllen, selbst wenn sie keine rechtsetzenden Bestimmungen und keine Entscheide erlassen dürfen;
- › 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;
- › sie nimmt Stellung zu den Abweichungen vom Datenschutz in Versuchsphasen wie in Artikel 12f DSchG vorgesehen.

Im Jahr 2020 wurde die Kommission von *Laurent Schneuwly*, Freiburger Kantonsrichter, präsiert. Die übrigen Kommissionsmitglieder waren: *Philippe Gehring* (*Vizepräsident*) Informatikingenieur ETH, *Anne- Sophie Brady*, ehemalige Gemeinderätin, *André Marmy*, Arzt, *Jean-Jacques Robert*, ehem. Journalist, *Luis Roberto Samaniego*, Ingenieur in IT-Governance und IS-Security, und *Gerhard Fiolka*, assoziierter Professor an der Universität.

Die Kommission hielt im Jahr 2020 neun Sitzungen ab. Die Beratungen und die Entscheide der Kommission wurden jeweils von der Verwaltungssachbearbeiterin protokolliert.

---

<sup>1</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/de/texts\\_of\\_law/17.5/versions/4692](https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/17.5/versions/4692)

<sup>2</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/de/texts\\_of\\_law/17.1/versions/6759](https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/17.1/versions/6759)

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 168 Stunden aus. Schliesslich nahmen vereinzelt sowohl der Präsident, der Vizepräsident als auch Mitglieder der Kommission an Besprechungen teil.

### 1. Aufgaben der Kantonalen Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz

Die Aufgaben der **Kantonalen Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz** bestehen 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 durch dieses Gesetz übertragen werden;
- › die Arbeiten auszuführen, die ihr 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 Tätigkeit und Feststellungen Bericht zu erstatten.

Dazu kommt die Vertretung des kantonalen Mediators gemäss Artikel 8 des Ombudsgesetzes vom 25. Juni 2015 (OmbG).

### 2. Aufgaben der Datenschutzbeauftragten

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 (EDÖB) 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.:

- › FriPers-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)<sup>3</sup>;
- › 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)<sup>4</sup>;
- › Stellungnahmen zur Verbreitung von sensiblen Personendaten auf Internet (Verordnung vom 14. Dezember 2010 über die Information über die Tätigkeit des Staatsrats und der Kantonsverwaltung)<sup>5</sup>;
- › Mitwirkung in Arbeitsgruppen im Rahmen der Umsetzung des kantonalen Bezugssystems von Daten von Personen, von Organisationen und von Verzeichnissen (entsprechende Verordnung vom 24. Juni 2019)<sup>6</sup>.

Das Gesetz über den Datenschutz sieht keine strikte Aufteilung der Aufsichtsaufgaben zwischen der Kommission und der Datenschutzbeauftragten vor.

<sup>3</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/de/texts\\_of\\_law/114.21.12/versions/4597](https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/114.21.12/versions/4597)

<sup>4</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/de/texts\\_of\\_law/17.3/versions/3089](https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/17.3/versions/3089) und [https://bdlf.fr.ch/app/de/texts\\_of\\_law/17.31/versions/3090](https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/17.31/versions/3090)

<sup>5</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/de/texts\\_of\\_law/122.0.51](https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/122.0.51)

<sup>6</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/de/texts\\_of\\_law/184.16](https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/184.16)

Die Kommission ist wie bisher (vgl. Tätigkeitsberichte der Vorjahre<sup>7</sup>) 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).

## B. Überkantonale und kantonale 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 sowie der Stellvertreter des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten jeweils aktuelle Themen besprechen und Erfahrungen austauschen. 2020 fand das Frühjahrestreffen im Wallis statt, das in Freiburg geplante Herbsttreffen wurde per Videokonferenz durchgeführt (s. unten III. B. 5 «Austausch»).

Im Bereich Öffentlichkeit und Transparenz trifft sich die Arbeitsgruppe Öffentlichkeitsprinzip rund zwei Mal pro Jahr. An diesem Treffen nehmen auch die zuständigen Mitarbeitenden des EDÖB sowie die Beauftragten, welche Schlichtungen durchführen, teil. In dieser Runde geht es vor allem um Schlichtungen und spezifische Themen rund um das Öffentlichkeitsprinzip.

Die Datenschutzbeauftragte ist wie die anderen kantonalen Datenschutzbehörden Mitglied der *Konferenz der schweizerischen Datenschutzbeauftragten, privatim*<sup>8</sup> (s. unten III. B. 5.1 «Austausch»).

Seit 2020 ist die ÖDSB Mitglied der Internationalen Konferenz der Informationskommissare (ICIC).<sup>9</sup> Dadurch hat sie besseren Zugang zu globalem Wissen über Transparenz und Zugang zu offiziellen Dokumenten.

Die Behörde und die kantonale Ombudsstelle haben weiter zusammengearbeitet, wie im Ombudgesetz (OmbG) vorgesehen.

## C. Engagement in der Ausbildung

Die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz sowie die Datenschutzbeauftragte leiteten einen Kurs an der HSW im Rahmen des Weiterbildungsangebots des Staates Freiburg (französisch).

2020 wurden die überbetrieblichen Kurse der AFOCI der Lernenden und Praktikant/innen 3+1 des Staates Freiburg im Rahmen der Ausbildung Öffentliche Verwaltung «Datenschutz, Informationsrecht und Archivierung» nur auf Französisch erteilt.

## D. Information und Kommunikation

Die Behörde verfolgt eine Politik der aktiven Information, z.B. über ihre Website und ihre Publikationen wie Newsletter, Medienmitteilungen, Leitfäden und News<sup>10</sup>. Die News-Rubrik der Behörde wird regelmässig aktualisiert. Im Mai 2020 führte die Behörde ihre traditionelle **Medienkonferenz** durch.

Im halbjährlich erscheinenden **Newsletter**<sup>11</sup> gab die Behörde einem breiteren Publikum Einblick in ihre Arbeit und thematisierte aktuelle Themen rund um die Bereiche Öffentlichkeit/Transparenz und Datenschutz. Im Berichtsjahr wurde auch der **spezielle Leitfaden für die Gemeinden** aktualisiert, der Informationen und Ratschläge für konkrete Anwendungsfälle enthält<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> <https://www.fr.ch/de/institutionen-und-politische-rechte/transparenz-und-datenschutz/taetigkeitsbericht>

<sup>8</sup> <https://www.privatim.ch/de/>

<sup>9</sup> <https://www.informationcommissioners.org/goals-and-objectives>

<sup>10</sup> <https://www.fr.ch/de/institutionen-und-politische-rechte/transparenz-und-datenschutz/veroeffentlichungen>

<sup>11</sup> <https://www.fr.ch/de/institutionen-und-politische-rechte/transparenz-und-datenschutz/newsletter-0>

<sup>12</sup> [https://www.fr.ch/sites/default/files/2019-02/atprd\\_guide\\_pratique\\_a\\_latt\\_des\\_communes\\_d\\_-\\_actualisation.pdf](https://www.fr.ch/sites/default/files/2019-02/atprd_guide_pratique_a_latt_des_communes_d_-_actualisation.pdf)

---

## II. Haupttätigkeiten der Kommission

---

### A. Gemeinsame Themen in den Bereichen Öffentlichkeit/Transparenz und Datenschutz

---

#### 1. Stellungnahmen

##### 1.1 Fokus

Die Kommission äusserte sich zu verschiedenen Erlassentwürfen des **Kantons** und des **Bundes**. Gesetzesentwürfe werden ihr normalerweise immer, Verordnungsentwürfe jedoch nicht in allen Fällen, vorgelegt. Ausserdem hat die Behörde festgestellt, dass in den Gesetzesentwürfen der Digitalisierung oft nicht Rechnung getragen wird und sie nur selten Rechtsgrundlagen für die elektronische Datenbearbeitung, die Informationssysteme sowie den Online-Zugriff enthalten.

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 des Datenschutzes, 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 Website<sup>13</sup>.

##### 1.2 Einige Beispiele von Stellungnahmen

*Entwurf der Verordnung über die Digitalisierung und die Informationssysteme (ersetzt und hebt die Verordnung vom 3. November 2015 über das Informatik- und Telekommunikationsmanagement in der Kantonsverwaltung auf)*

Die Digitalisierung der Verwaltung führt dazu, dass beim Staat zahlreiche Personendaten bearbeitet werden. In Anbetracht der Gesetzesänderungen in Zusammenhang mit dem Datenschutz, der technischen und organisatorischen Massnahmen, aber auch des in der Datenschutzgesetzgebung verankerten Grundsatzes der Datensicherheit und der sich daraus ergebenden Aufgaben, müssen die datenschutzrechtlichen Zusammenhänge unbedingt aus dem Verordnungsentwurf hervorgehen. Die Aufhebung der Verordnung vom 3. November 2015 über das Informatik- und Telekommunikationsmanagement in der Kantonsverwaltung im digitalen Zeitalter darf die Verwaltung und insbesondere die Staatsführung nicht schwächen. Allerdings fallen dadurch gerade Vorschriften über die Informationssicherheit weg.

Die Kommission wies daher auf die Tragweite der Informationssicherheit hin. Erstens umfasst diese die IT-Sicherheit, zweitens setzt sie die Aufstellung klarer Vorschriften für die Praxis voraus, namentlich hinsichtlich Verwaltung des Zugriffs auf die Informationssysteme, Zugang zu den Räumlichkeiten, Nutzung privater Geräte zu beruflichen Zwecken, Sicherheitslücken usw. Drittens muss erwähnt werden, wer für die Informationssicherheit verantwortlich ist (Staatsrat, Staatskanzlei, die einzelnen Direktionen?), um eine klare Führungslinie zu gewährleisten.

Bezüglich der zusätzlich der Behörde übertragenen Aufgaben (Bereitstellung fachlicher Ressourcen für den erfolgreichen Abschluss von Projekten, Informatikkorrespondent, Auftraggeberrolle, Fachsupport usw.) gab die Kommission zu bedenken, die Behörde brauche unbedingt zusätzliche Personalressourcen. Sie wies darauf hin, sie habe schon jetzt nicht genug Personal für ihre Aufgaben, und diese zusätzlichen Aufgaben

---

<sup>13</sup> <https://www.fr.ch/de/institutionen-und-politische-rechte/transparenz-und-datenschutz/vernehmlassungen>

---

können beim jetzigen Stand der Dinge nicht erfüllt werden. Die Kommission bemerkte auch, die Einbindung der Behörde in den Prozess und die Diskussionen der Digitalisierungs- und Informatikprojekte sei für eine datenschutzkonforme Umsetzung notwendig.

Die Kommission kam zum Schluss, die Aufhebung der Informatikkommission des Staates sei bedauernd, da mindestens ein unabhängiger Informatiker darin vertreten war. In der Praxis sorgen Gespräche mit verwaltungsexternen IT-Fachleuten, die nah an den Realitäten privater Unternehmen und des Kantons sind, für eine umfassendere Sicht auf die Digitalisierung beim Staat und ein besseres Verständnis für die verschiedenen Sachverhalte.

Die Behörde arbeitet regelmäßig mit unabhängigen IT-Spezialisten zusammen, darunter zwei Mitglieder der Kommission, und schätzt den Austausch mit ihnen und den Mehrwert, den sie bringen.

*Vorvernehmlassung/Vorentwurf des Gesetzes zur administrativen Integration der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators in die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz*

Der Staatsrat hielt es für sinnvoll, die Mediation in Verwaltungsangelegenheiten in die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz zu integrieren, wie dies derzeit für die Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz und für die Datenschutzbeauftragten der Fall ist. So kann die kantonale Mediatorin bei Bedarf die Unterstützung der kantonalen Kommission anfordern und sich Zugang zu den Ressourcen der Kantonalen Behörde verschaffen, namentlich in Bezug auf Personal und Räumlichkeiten.

In ihrer Stellungnahme erklärte die Behörde, sie sei derzeit selber personell unterbesetzt. Insoweit sich die administrative Integration der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten auf das Personal auswirke, wünschte sie sich, dass das für die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten zuständige Personal der Kantonalen Behörde separat zugeteilt werde, damit der reibungslose Betrieb und die Unabhängigkeit der

Öffentlichkeit und des Datenschutzes wie übrigens auch die Unabhängigkeit der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten gewährleistet sind. Dementsprechend pochte sie darauf, getrennte Budgets vorzusehen. Schliesslich wies sie darauf hin, dass die administrative Integration der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten in die Kantonale Behörde mit den aktuellen Räumlichkeiten derzeit nicht möglich wäre. Sie war der Meinung, die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten müsste über eigene Büros verfügen, wie dies für die Öffentlichkeitsbeauftragte und die Datenschutzbeauftragte der Fall ist, vorbehaltlich der gemeinsamen Nutzung des Sitzungszimmers.

*Gesetzesvorentwurf zur Änderung der Organisation der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten*

Anfang September 2020 bewilligte der Staatsrat das Vernehmlassungsverfahren für den Gesetzesvorentwurf zur Änderung der Organisation der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten. Die Behörde antwortete einerseits über eine gemeinsame Stellungnahme der Kommission und der beiden Beauftragten zu den neuen Artikeln 31 Abs. 4 DSchG und 41 Abs. 4 InfoG, und andererseits äusserte sich die Kommission zu den Punkten bezüglich der Kosten für die administrative Integration der Mediation in Verwaltungsangelegenheiten in die Kantonale Behörde.

Die Behörde wies darauf hin, der Vorentwurf betreffe die Änderung der Organisation der Mediation in Verwaltungsangelegenheiten und es habe im regen Austausch nie zur Debatte gestanden, die Bereiche Öffentlichkeit und Datenschutz zu tangieren. Es wurde zu bedenken gegeben, die Artikelzusätze hätten zur Folge, dass die Beauftragten bei allen ihren Bekanntmachungen (Tätigkeitsbericht, Newsletter, Website usw.) dem betroffenen öffentlichen Organ die Möglichkeit geben müssten zu reagieren und seine Stellungnahme mit einbringen müssten. Zum Ersten läuft diese Änderung der Unabhängigkeit der ÖDSB zuwider, die für ihren reibungslosen Betrieb essenziell ist. Die Behörde muss nämlich selber über ihre Kommunikation nach aussen bestimmen können, ohne von den unter ihrer Aufsicht stehenden Organen unter Druck gesetzt zu werden.

Zum Zweiten sieht keine andere schweizerische oder europäische Gesetzgebung im Bereich Öffentlichkeit und Datenschutz eine solche Bestimmung vor. Zum Dritten können laut einem Rechtsgutachten des Instituts für Föderalismus im Auftrag der Sicherheits- und Justizdirektion des Kantons Freiburg aus dem Jahr 2010<sup>14</sup> der Behörde von der Exekutiven in Bezug auf die Wahl, wie sie an die Öffentlichkeit gelangt, keine Vorschriften gemacht werden. Diese Änderungen hätten zudem auch mehr Verwaltungsarbeit zur Folge und stünden im Widerspruch zum Grundsatz einer effizienten Verwaltung für eine bereits stark in Anspruch genommenen Behörde.

Bezüglich der Kosten der Integration hat die Bemerkung in der Botschaft, das Integrationsprogramm habe keine Auswirkungen auf die Ressourcen, beispielsweise in finanzieller Hinsicht, die Kommission aufhorchen lassen. Sie stellte fest, diese unzutreffende Aussage könne die Unabhängigkeit der betroffenen Bereiche untergraben. Diese Unabhängigkeit bedingt nämlich eine Trennung der Ressourcen, der Arbeitsbereiche und der Aufbewahrung der Dossiers. Die Beauftragten und die Mediatorin müssen über drei separate Büros verfügen können. Ausserdem läuft diese Integration auf mehr Arbeit für die Kommission und das Sekretariat der Kommission hinaus, was im Budget der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten eingeplant werden muss.

#### *Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Gesetzes über das Staatspersonal und Verordnungsvorentwurf zur Änderung des Reglements über das Staatspersonal*

Die Kommission wies darauf hin, die angestrebte Digitalisierung der gesamten Praxis der kantonalen Verwaltung bedinge eine Sensibilisierung des Personals für den Datenschutz und die Erarbeitung detaillierterer Regelungen zu diesem Thema. Sie stellte fest, dass keine neuen rechtlichen Bestimmungen über die Bearbeitung von Personaldaten, insbesondere der elektronischen Bearbeitung, vorgeschlagen wurden. Nach den Anforderungen hinsichtlich Gesetzgebung und Rechtspre-

chung und im Hinblick auf die Digitalisierung sind die derzeitigen gesetzlichen Bestimmungen unzureichend. Der Staat bearbeitet viele Personendaten wie etwa die Daten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, ihrer Familien und Angehörigen, ihre Gesundheitsdaten, Angaben aus den Bewerbungsdossiers und Daten über die Qualifikationen der Mitarbeitenden usw. Er verwaltet zahlreiche Datenbanken, die oft miteinander verknüpft sind, so dass systematisch Personendaten weitergegeben werden.

Der Einsatz digitaler Technologie ist heute allgegenwärtig. Der Staat muss sich für jede Datenbearbeitung auf eine Rechtsgrundlage stützen können. Ein Grossteil der Daten ist übrigens als besonders schützenswert einzustufen, was das Vorhandensein einer formellen Gesetzesgrundlage voraussetzt.

Die Coronakrise hat gezeigt, dass es eine angemessene Regelung für die öffentliche Verwaltung braucht. Angesichts der technologischen Entwicklung und der aktuellen Realitäten der Arbeitswelt werden detaillierte Datenschutzregelungen erwartet, insbesondere im Hinblick auf die Nutzung privater Geräte für berufliche Zwecke, die Schulung und Sensibilisierung der Mitarbeitenden hinsichtlich Amtsgeheimnis und Datenschutz, die Informationssicherheit beim Staat, die Massnahmen bezüglich Telearbeit, das *Co-Working*, die vom Staat genutzten Informationssysteme usw. Die Einzelheiten können dann in Verordnungen geregelt werden. Da dies alles sehr komplex ist, gab die Kommission als exemplarisches Beispiel die umfangreichen Rechtsvorschriften über das Bearbeiten von Personaldaten des Bundes an.

#### *Verordnungsvorentwurf zur Umsetzung eines Projekts für die elektronische Umzugsmeldung (Pilotprojekt eUmzug)*

Diese Vernehmlassung knüpft an die Analyse des Gesamtprojekts durch die Kommission und ihre ablehnende Stellungnahme zum Zugang zu FriPers an, in der insbesondere das Fehlen einer Rechtsgrundlage für das Bearbeiten der vorgesehenen Daten festgestellt wurde (*siehe unten III. B. 1.3*).

<sup>14</sup> WALDMANN Bernhard, SPIELMANN André, Unabhängigkeit der kantonalen Aufsichtsbehörde für Datenschutz, Rechtsgutachten im Auftrag der Sicherheits- und Justizdirektion des Kantons Freiburg, 2010, S. 51 [https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/atprd/\\_www/files/pdf38/Protection\\_de\\_donnes\\_FR\\_bilingue3.pdf](https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/atprd/_www/files/pdf38/Protection_de_donnes_FR_bilingue3.pdf), konsultiert am 30. September 2020).

---

Da nichts über die in Verhandlung stehenden Verträge kommuniziert und nicht vollständig über den aktuellen Stand des Projekts im Kanton Freiburg informiert worden ist, kann dieses Projekt schwerlich im Detail analysiert werden. Die Kommission wies jedoch darauf hin, die abzuschliessenden Verträge dürften die für die Vorlage des Evaluierungsberichts an den Staatsrat vorgeschriebene Höchstdauer von zwei Jahren nicht überschreiten, da der Gesetzgeber einen zeitlich begrenzten Pilotversuch wollte. Ausserdem sei das Sample der ausgewählten Pilotgemeinden zu gross. Hinsichtlich der systematischen Verwendung der AHV-Nummer ausserhalb des Sozialversicherungswesens gab die Kommission das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage für deren systematische Verwendung zu bedenken, das sich nicht mit der Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger aufwiegen lasse. Für die Aufbewahrung der verschiedenen bearbeiteten personenbezogenen Daten sind die vom Kanton Bern im Rahmen dieses Projekts vorgeschlagenen Fristen zu beachten.

Da die Sicherheitsmassnahmen und Verantwortlichkeiten nicht klar definiert sind und es nicht wie gefordert Garantien hinsichtlich des Datenschutzes gibt, konnte sich die Kommission nicht positiv dazu äussern.

## 2. Spezifische Dossiers

Die Kommission befasste sich auch mit verschiedenen Dossiers in Zusammenhang mit der Digitalisierung der Kantonsverwaltung (s. Richtplan der Digitalisierung und der Informationssysteme). Die Kommission bzw. das eine oder andere Mitglied oder ihr Präsident befasste sich ausserdem mit zahlreichen punktuellen Aktivitäten, wie die folgenden Beispiele zeigen.

### **Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an gewisse Aspekte der Digitalisierung**

Zusammen mit der Totalrevision des Datenschutzgesetzes ist 2019 der Vorentwurf zur Anpassung gewisser Aspekte der kantonalen Gesetzgebung an die Digitalisierung in die Vernehmlassung geschickt worden; dieser ist von der Datenschutzbeauftragten zusammen mit verschiedenen Ämtern und Direktionen des Staates mit Hochdruck ausgearbeitet worden. Damit soll das geltende Datenschutzgesetz geändert und das Inkraft-

treten einiger im Entwurf zur Totalrevision des Datenschutzgesetzes vorgesehener Artikel vorgezogen werden, wie etwa die Auslagerung von Daten, und auch das Gesetz über den E-Government-Schalter (E-GovSchG) angepasst und insbesondere die systematische Verwendung der AHV-Nummer im kantonalen Bezugssystem ermöglicht werden.

Bei den Vorarbeiten nahm die Kommission in dem Sinne Stellung, dass sie sich gegen die Idee einer vorgezogenen Inkraftsetzung der Bestimmungen über die Auslagerung personenbezogener Daten aussprach; sie hält es für falsch, den Vorentwurf der DSchG-Totalrevision zu zerstückeln, weil darin alle für eine Auslagerung erforderlichen Bestimmungen über die angepassten Schutzstandards enthalten sind und der Vorentwurf bereit für die Vernehmlassung ist. Hinsichtlich der Änderung des Gesetzes über den E-Government-Schalter hat die Kommission an ihrer bereits mehrfach geäusserten Ablehnung einer breiteren systematischen Verwendung der AHV-Nummer festgehalten, auch wenn die Verwendungsmöglichkeit mit der AHVG-Revision ausgebaut werden kann.

Im Laufe des Jahres 2020 hat die Kommission zufällig Kenntnis von der Botschaft des Staatsrats vom 21. April 2020 zum dem Grossen Rat unterbreiteten Gesetzesentwurf erhalten. Dieser Entwurf enthielt tiefgreifende Änderungen gegenüber dem zuvor der Behörde unterbreiteten Entwurf. Die Kommission brachte daraufhin ihre Überraschung gegenüber dem Staatsrat zum Ausdruck und erklärte, dass eine Kontaktaufnahme angebracht gewesen wäre, zumal sich die Änderungen auf die Definitionen und Rahmenprinzipien des Datenschutzrechts beziehen. Als unabhängige Behörde muss ihr ordnungsgemässes Funktionieren gewährleistet sein, und eine Zusammenarbeit oder sogar ein Austausch bei der Ausarbeitung und Änderung von Gesetzen, von denen die Tätigkeit der Behörde abhängig ist, wäre wünschenswert. Nach Ansicht der Kommission hätte der geänderte Entwurf die allgemeinen Datenschutzgrundsätze im DSchG einschliessen müssen, insbesondere die Auslagerung, und nicht wie vorgesehen im E-GovG.

---

Auf das Schreiben der Kommission hin gab der Staatsrat sein Bedauern über die mangelnde Transparenz gegenüber der Behörde zum Ausdruck. Er hielt aber fest, dass die Kommission im Rahmen der Vernehmlassungen von Vorentwürfen datenschutzrelevanter Texte in den meisten Fällen konsultiert worden sei, und erklärte, dass die geltende Gesetzgebung nicht ausdrücklich weitreichende Mitwirkungsrechte bei der Ausarbeitung der einschlägigen Gesetze vorsieht, dass jedoch eine aktivere Beteiligung der Behörde im Rahmen der DSchG-Revision geplant ist. Hinsichtlich der gesetzlichen Verankerung der Bestimmungen über die Auslagerung sind der Staatsrat und das Amt für Gesetzgebung (GGA) anderer Meinung; sie wollen nur einen Verweis vom DSchG auf das E-GovG.

Da sich die Divergenzen nicht beilegen liessen, ersuchte die Behörde beim Sekretariat des Grossen Rats um ein Treffen der Delegation der Kommission und der Datenschutzbeauftragten mit der mit dem Gesetzesentwurf befassten parlamentarischen Kommission. Nach dieser Anhörung, die auch in Anwesenheit einer Delegation des GGA stattfand, verlangte die parlamentarische Kommission von der Behörde einen schriftlichen Kurzkomentar zu den strittigen Artikeln. Die parlamentarische Kommission strebte jedoch einen Kompromiss an, und im Hinblick darauf fanden Diskussionen zwischen der Behörde und dem Staatsrat statt. Nach verschiedenen Aussprachen wurden die endgültigen Positionen der Parteien schriftlich dem Grossen Rat mitgeteilt.

Obschon sie mit der «Zerstückelung» des DSchG im Hinblick auf eine Verwaltung 4.0 Konzessionen eingegangen war, hielt die Kommission an ihrer Position bezüglich Nichtausweitung der systematischen Verwendung der AHV-Nummer fest. Auch wenn der Grosse Rat diese Verwendung gutheissen sollte und auch auf Bundesebene noch darüber debattiert wird, will die Behörde, dass der Gesetzesentwurf zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an bestimmte Aspekte der Digitalisierung ausdrücklich ihre vorherige Konsultation zu den Sicherheitsmassnahmen vorsieht. Sie stellte fest, dass eine Einigung hinsichtlich des Bearbeitens von Personendaten gefunden werden

konnte, das künftig im DSchG verankert ist. Für die Auslagerung des Bearbeitens sensibler oder der besonderen Geheimhaltung unterliegender Daten sprach sich die Kommission schliesslich für ein Hosting in der Schweiz aus, um die Kontrolle über dem Amtsgeheimnis unterliegende Daten zu gewährleisten. Der Staatsrat legte letztendlich eine geänderte Zusatzbotschaft mit den Kompromissen für den ganzen Entwurf vor. Dennoch blieben zwei Divergenzpunkte bestehen, und zwar die Ausweitung der systematischen Verwendung der AHV-Nummer im kantonalen Bezugssystem und das favorisierte Hosting in der Schweiz.

An der ordentlichen Session vom 18. Dezember 2020 verabschiedete der Grosse Rat den Entwurf des Gesetzes zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an bestimmte Aspekte der Digitalisierung und schloss sich bezüglich der beiden letzten Divergenzpunkte der Meinung des Staatsrats an. In der zweiten Lesung wurde jedoch ein Änderungsantrag angenommen, wonach der Staatsrat der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission alle zwei Jahre einen Bericht über die Auslagerung vorlegen muss.

### **Integration der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten in die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz**

Der Staatsrat befand es für zweckmässig, die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten in die Behörde zu integrieren, damit sie von der kantonalen Kommission profitieren könne, um ihr bei der Durchführung ihrer Projekte zu helfen aber auch um die personellen und räumlichen Ressourcen nutzen zu können. Nach einigen Diskussionen mit dem Präsidenten der Kommission und einigen Kommissionsmitgliedern, der Öffentlichkeitsbeauftragten, der Datenschutzbeauftragten, Vertretern der Staatskanzlei, des Gesetzgebungsamts und der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) sprach sich die Behörde für die administrative Integration aus, sofern die Unabhängigkeit der drei Bereiche gewährleistet ist. In diesem Rahmen hatte sich die Behörde dreimal zu Gesetzesentwürfen zu äussern, zuerst im Rahmen einer Vorvernehmlassung (s. 1.2 oben), dann in der Vernehmlassung (s. 1.2 oben).

---

### **Projektabschlussbericht – Pilotprojekt «Kollaborative Office-Tools» Microsoft 365» vom 27. November 2019**

Nach der kantonalen Gesetzgebung kann der Staatsrat – nach Anhörung der Behörde - das nicht durch die geltenden gesetzlichen Grundlagen gerechtfertigte automatisierte Bearbeiten von sensiblen Daten bewilligen. Dabei reicht das verantwortliche Organ spätestens zwei Jahre nach der Umsetzung der Versuchsphase beim Staatsrat einen Beurteilungsbericht ein. In diesem Bericht beantragt es ihm die Fortsetzung oder den Abbruch des Bearbeitens. Bewilligt der Staatsrat die Fortsetzung des Bearbeitens, leitet er unverzüglich ein Gesetzgebungsverfahren ein, um dem Bearbeiten dieser Daten eine formale gesetzliche Grundlage zu geben. Bei der Vernehmlassung zum Vorentwurf des Gesetzes zur Anpassung gewisser Aspekte der kantonalen Gesetzgebung an die Digitalisierung erhielt die Behörde zufällig Kenntnis davon, dass ein Projektabschlussbericht verfasst und dem Staatsrat übermittelt worden war, der Kenntnis von dessen Inhalt genommen hatte.

Nachdem die Kommission im Juni 2020 den Bericht erhalten und kurz analysiert hatte, übermittelte sie dem Staatsrat ihre Bemerkungen dazu, wobei sie festhielt, sie sei vom Inhalt des Berichts überrascht, er sei nicht ausreichend detailliert und enthalte nur wenig technische Analyse. Viele Elemente fehlten, und es gebe mehrere dahinterstehende Projekte, die nicht nur eine technische, sondern auch eine rechtliche Analyse erfordern. Sie fügte hinzu, der Bericht enthalte keine vollständige Analyse der Risiken aus organisatorischer, rechtlicher und technischer Sicht. Ausserdem fehlten die folgenden Elemente: das ISDS-Konzept, die Liste der bearbeiteten Daten, die Klassifizierung der Daten, der genaue Datenfluss, die Architektur, die Gerätenutzung (beruflich und privat), die Risikoanalyse und die Massnahmen zur Verringerung dieser Risiken, die Nutzungsreglemente und -richtlinien, die allgemeinen Nutzungsbedingungen und Arbeitsprozesse, das Verfahren bezüglich Sicherheitslücken (*Data Breach*), die Anweisungen an die Dienstleister, die Frage der Verantwortlichkeiten usw. Der Bericht beschreibt nur die erreichten Ziele und die Vorteile der Lösung, ohne Berücksichtigung der Risiken des Bearbeitens von Daten in der Cloud.

Zusammenfassend stellte die Kommission erhebliche Mängel fest. Zumindest sollten Massnahmen zur Risikominderung in das Dokument aufgenommen werden, zumal sich der Bericht hauptsächlich auf die Infrastruktur bezieht. Es sollte auch angegeben werden, welche Datenflüsse und Prozesse von dieser Infrastruktur unterstützt werden müssen, damit die Risiken ermittelt und die Anforderungen für einen datenschutzkonformen Betrieb beschrieben werden können.

Im Bewusstsein darum, dass dies ein tiefgreifender Transformationsprozess ist, war es dem Staatsrat ein Anliegen, auf die Bemerkungen der Kommission zu reagieren. Für ihn geht es im Wesentlichen um technologische und organisatorische Aspekte, die vertieft analysiert werden müssen, um die entsprechenden Massnahmen treffen zu können. Einige Massnahmen könnten kurzfristig ergriffen werden, andere werden aber zweifellos organisatorische Reformen erfordern, die mehr Zeit in Anspruch nehmen werden. So ist der Staatsrat der Ansicht, dass die Korrektur eventueller Mängel von *Office 365* mit der Nutzung, quasi als Lernprozess erfolgen und nicht von höherer Stelle bestimmt werden soll, schon bevor damit gearbeitet wird. Dessen ungeachtet erklärte er, es sei in diesem Stadium nicht vorgesehen, alle Daten in der *Cloud* zu speichern, und die sensiblen Daten würden weiter auf den Servern des Staates aufbewahrt.

### **Interview über das elektronische Patientendossier**

Ein Kommissionsmitglied nahm zusammen mit der Datenschutzbeauftragten an einer Diskussion zum Thema elektronisches Patientendossier teil, um eine regionale Lagebeurteilung zu ermöglichen und insbesondere die Datenschutzfragen anzusprechen.

*Individueller Austausch oder auf dem Zirkulationsweg*  
Die Kommission beziehungsweise eines ihrer Mitglieder oder der Präsident diskutieren über gewisse Dossiers, die von der Öffentlichkeitsbeauftragten und von der Datenschutzbeauftragten verwaltet werden und Fragen aufwerfen, und nehmen dazu Stellung (z.B. im Fall der von der Öffentlichkeitsbeauftragten verfassten Empfehlungen).

---

## B. Bereich Öffentlichkeit und Transparenz

---

### 1. Evaluierung des Zugangsrechts

Nach den der Behörde bekanntgegebenen Zahlen sind 2020 bei den freiburgischen öffentlichen Organen 67 Zugangsgesuche eingereicht worden. In 45 Fällen bewilligten die öffentlichen Organe den vollumfänglichen Zugang, in 11 Fällen einen teilweisen Zugang. In drei Fällen wurde der Zugang aufgeschoben und in sechs Fällen wurde der Zugang zu den Dokumenten verweigert. Zwei Fälle waren Ende 2020 noch hängig. Die meisten Gesuche betrafen die Bereiche Verwaltung, Umwelt, Landwirtschaft und Justiz.

Die Evaluation widerspiegelt die Anzahl der Gesuche, die der ÖDSB 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. Im Durchschnitt haben die öffentlichen Organe für 2020 einen Zeitaufwand von 88 Minuten für das Zugangsrecht angegeben, wobei einige bis zu 11 Stunden investiert haben.

## C. Bereich Datenschutz

---

### 1. Empfehlung und Beschwerde bei Nichteinhaltung der Vorschriften (Art. 22a und 30a Abs. 1 Bst. c DSchG)

Eine gesetzliche Aufgabe der Kommission liegt in der Umsetzung des Verfahrens nach Artikel 22a DSchG, 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 Verweigerung eines öffentlichen Organs Beschwerde erhebt. Im Berichtsjahr gab die Kommission keine Empfehlung ab. Angesichts der Coronasituation war die Arbeit der Kommission ganz pragmatisch auf die Begleitung und Beratung der verschiedenen Dienststellen ausgerichtet.

### 2. Beschwerde (Art. 27 und 30a Abs. 1 Bst. d DSchG)

Die öffentlichen Organe müssen die in Anwendung der Artikel 23–26 DSchG getroffenen Entscheide der Aufsichtsbehörde mitteilen, die zur Beschwerde befugt ist. Im Jahr 2020 erhielt die Kommission 41 Entscheide in Kopie, alle von der Kantonspolizei (hauptsächlich Gesuche um Auskunft über die eigenen Daten und um Löschung solcher Daten), ausser einem Entscheid des Bezirksgerichts Saane. Die Kommission erhob keine Beschwerde, weil die Entscheide ihrer Ansicht nach in Einklang mit der geltenden Gesetzgebung waren. Die Kommission begrüsst es übrigens, dass ihr die Kantonspolizei ihre Entscheide regelmässig unterbreitet.

---

# III. Hauptaktivitäten der beiden Beauftragten

---

## A. Öffentlichkeit und Transparenz

---

### 1. Schwerpunkte

#### 1.1 Schlichtungen im Bereich Zugangsrecht

Der Kanton Freiburg kennt, wie der Bund und mehrere Kantone, im Bereich des Öffentlichkeitsprinzips ein Schlichtungsverfahren. Das InfoG sieht die Möglichkeit der Schlichtung zwischen der gesuchstellenden Person und der betroffenen Behörde beziehungsweise zwischen Dritten, die Einspruch gegen den Zugang erhoben haben, und der betroffenen Behörde vor. Ein Schlichtungsgesuch kann eingereicht werden, wenn das öffentliche Organ nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist von 30 Tagen Stellung nimmt, wenn es den Zugang zum gewünschten Dokument aufschiebt, einschränkt oder verweigert oder aber wenn sich eine betroffene Drittperson gegen die Zugangsgewährung ausspricht.

Die Schlichtung findet unter der Leitung der Öffentlichkeitsbeauftragten zwischen der antragstellenden Person oder der sich dem Zugang widersetzen Person und der zuständigen Behörde statt. Die Beauftragte hört beide Parteien an, die sich entweder schriftlich oder im Rahmen einer Schlichtungsverhandlung äussern. Die Beauftragte hat dabei Zugang zu allen amtlichen Dokumenten, um die Schlichtung durchzuführen und ihre Empfehlung abzugeben. Ziel des Schlichtungsverfahrens ist eine Einigung zwischen den Parteien. Kommt eine Schlichtung zustande, so wird die Einigung schriftlich festgehalten und ist sofort vollstreckbar. Scheitert die Schlichtung, richtet die Öffentlichkeitsbeauftragte eine Empfehlung an die Parteien. Das öffentliche Organ erlässt daraufhin einen Entscheid.

Im Berichtsjahr war die Zahl der Schlichtungsanträge weiter sehr hoch. Bei der Öffentlichkeitsbeauftragten gingen 20 Schlichtungsanträge ein. Anders als 2019, als zwölf Schlichtungsanträge dasselbe Dokument betrafen und die Öffentlichkeitsbeauftragte in diesem Fall eine einzige Empfehlung herausgegeben hatte, bezog sich 2020 jeder Schlichtungsantrag auf ein anderes Dokument. In zehn Fällen kam es zu einer Einigung. Die Beauftragte gab neun Empfehlungen ab (wovon

zwei für Schlichtungsanträge aus dem Vorjahr, und in einem Fall wurden mit Zustimmung der Parteien zwei Empfehlungen abgegeben). In einem Fall konnte die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz nach einem Austausch mit den Parteien nicht auf den Schlichtungsantrag eintreten. Zwei Schlichtungsanträge wurden von der jeweils antragstellenden Person zurückgezogen und zwei Schlichtungen waren Ende des Berichtsjahres noch pendent. Dadurch, dass sich die Zahl der Schlichtungsanträge auf einem hohen Niveau eingependelt hat, konnte die Öffentlichkeitsbeauftragte ihre Arbeit nicht immer in der nach dem InfoG vorgesehenen Frist erledigen.

#### Einigungen bei Schlichtungen können

**unterschiedliche Formen annehmen.** Im Berichtsjahr kamen verschiedene Einigungen zustande. Bei einigen davon konnten die Behörden mit den Gesuchstellern und Gesuchstellerinnen Dokumente identifizieren, welche die gesuchten Informationen beinhalteten. In anderen Schlichtungen verzichteten die Gesuchsteller und Gesuchstellerinnen auf den Zugang und gaben sich mit Informationen über die Dokumente zufrieden. In weiteren Fällen einigten sich die Mediationsparteien auf einen Zugang zu den Dokumenten, allenfalls aufgeschoben oder mit geschwärzten Passagen.

Die Themen der Schlichtungsfälle waren erneut sehr breit gefächert. Hier einige Beispiele, in denen eine Empfehlung abgegeben wurde.

In einem Fall bezog sich das Gesuch auf einen **Briefwechsel** zwischen dem Oberamt des Saanebezirks und der Gemeinde Villars-sur-Glâne zu baupolizeilichen Anzeigen. Die Beauftragte wies in ihrer [Empfehlung](#) darauf hin, dass ausgehend von der Annahme, dass der Anzeigersteller keine Parteistellung hat, das InfoG anwendbar ist, und empfahl aufgrund eines überwiegenden öffentlichen Interesses (Art. 26 Abs. 1 Bst. c InfoG), einen aufgeschobenen Zugang zu den Schreiben zu gewähren, sobald die Verfahren in Zusammenhang mit den Anzeigen abgeschlossen sind. Sie befand, ein sofortiger Zugang könnte die Entscheidungsfindung durch das

---

öffentliche Organ wesentlich behindern. Ausgehend von der Annahme, dass der Anzeigerstatter eine Parteistellung hat, wäre einzig die Spezialgesetzgebung anwendbar (Art. 21 Abs. 1 Bst. b InfoG), und in diesem Fall kann kein Zugang gemäss InfoG gewährt werden.

In einem anderen Fall verlangte der Gesuchsteller von der Gemeinde Villars-sur-Glâne Zugang zur **Kopie der Honorarrechnung des Anwalts mit der Aufstellung der verrechneten Stunden**. Die Öffentlichkeitsbeauftragte [empfahl](#) der Gemeinde, an ihrer Verweigerung des Zugangs zu diesen Dokumenten festzuhalten. Sie befand, der Zugang könnte die Entscheidungsfindung durch das öffentliche Organ wesentlich behindern (Art. 26 Abs. 1 Bst. c InfoG) und die Verhandlungsposition des öffentlichen Organs gefährden (Art. 26 Abs. 1 Bst. e InfoG). Müsste das öffentliche Organ seine Korrespondenz mit seinem Anwalt der Partei, mit der sie Differenzen hat, offenlegen, so wären die beiden Parteien hinsichtlich der ihnen zur Verfügung stehenden Informationen nicht mehr gleichgestellt.

Ein weiteres Zugangsgesuch betraf die von der Kantons- und Universitätsbibliothek (KUB) übernommenen **Kosten** für Abonnemente von wissenschaftlichen Zeitschriften. Die Beauftragte befand in ihrer Empfehlung, die KUB habe für dieses Zugangsgesuch einen gewissen Handlungsspielraum, aufgrund des Bundesgerichtsentscheids IC\_40/2017 vom 5. Juli 2017 in einer ähnlichen Angelegenheit. Wie in der Empfehlung aus dem Jahr 2016 in einem ähnlichen Fall [empfahl](#) sie, den Zugang zum verlangten Dokument zu gewähren, weil ihrer Ansicht nach die für den Zugang sprechenden Gründe überwiegen.

In einem Fall, der den Umweltbereich betraf, [empfahl](#) die Öffentlichkeitsbeauftragte der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD), den Zugang **zu zwei historischen Berichten aus dem Jahr 2009 über die Deponie La Pila** zu gewähren. Sie war der Ansicht, Artikel 21 Abs. 1 Bst. a InfoG, wonach die Einsichtnahme in Dokumente, die sich auf hängige Verwaltungsjustizverfahren beziehen, ausschliesslich durch die Spezialgesetzgebung geregelt sind, sei nicht anwendbar. Die beiden Berichte waren nämlich

unabhängig vom gegenwärtig laufenden Verfahren verfasst worden, und zwar schon rund zehn Jahre vor Verfahrensbeginn. Ein enger zeitlicher Zusammenhang mit dem laufenden Verfahren war nicht gegeben. Die Öffentlichkeitsbeauftragte war ausserdem der Ansicht, der Zugang könne nicht aufgrund einer wesentlichen Behinderung der Entscheidungsfindung aufgeschoben werden (Art. 26 Abs. 1 Bst. c InfoG), weil die zur Debatte stehenden Dokumente nicht mit Blick auf eine Entscheidungsfindung bezüglich Aufteilung der Verantwortlichkeiten verfasst worden waren. So reicht die Verwendung eines Dokuments in einem späteren Entscheidungsprozess nicht, um es dem durch das InfoG garantierten Zugangsrecht zu entziehen, umso mehr als sich die betreffenden Dokumente auf die Umwelt beziehen (Art. 4 der Aarhus-Konvention).

2020 ergingen **4 Urteile** zum Zugangsrecht.

Das **Bundesgericht** bestätigte das Urteil des Kantonsgerichts aus dem Jahr 2019 (601 2019 19) in seinem Urteil IC\_353/2019 vom 18. März 2020. In diesem Fall war der Gesuchsteller ohne triftigen Grund der Schlichtungssitzung ferngeblieben, und die Beauftragte hatte den Schlichtungsantrag als zurückgezogen erachtet. Der Antragsteller reichte Beschwerde dagegen ein, zuerst beim Kantonsgericht, das die Beschwerde ablehnte, dann beim Bundesgericht gegen den Kantonsgerichtsentscheid. Laut Bundesgericht steht es der Öffentlichkeitsbeauftragten frei, das Schlichtungsverfahren im Rahmen ihres Ermessens unabhängig zu führen (Art. 14 Abs. 2 DZV), und die Parteien müssen ihren Anordnungen folgen. Die Mediation ist eine obligatorische Etappe im Zugangsverfahren, und der Antragsteller kann sich ihr nicht eigenmächtig entziehen.

Das **Kantonsgericht** erliess drei Urteile zum Zugangsrecht.

Im **ersten Urteil** 601 2020 52 vom 20. April 2020 (unveröffentlicht) hat das Kantonsgericht eine gegenstandslos gewordene Beschwerde abgeschrieben. Eine Person hatte gegen eine von der Staatsanwaltschaft im Anschluss an ein Zugangsgesuch erlassene Verfügung Beschwerde erhoben. In ihrer Verfügung

---

hatte die Staatsanwaltschaft entschieden, den Zugang zu den gewünschten Dokumenten zuzulassen, und die davon betroffene Person hatte dagegen rekurriert. Das Kantonsgericht stellte in seinem Urteil fest, die Staatsanwaltschaft hätte das Verfahren nach dem InfoG befolgen und statt der Verfügung eine Stellungnahme im Sinne des InfoG abgeben müssen. Da die Person, die den Zugang beantragt hatte, darauf verzichten wollte, ist die Angelegenheit gegenstandslos geworden.

Im **zweiten Urteil** (601 2019 207 und 601 2019 219) vom 14. Mai 2020 äusserte sich das Kantonsgericht zur Anfechtung einer Schlichtungsvereinbarung durch die antragstellende Person. Diese hatte Beschwerde erhoben und ein Verfahren eingeleitet, da sie der Meinung war, das Oberamt des Saanebezirks habe die Schlichtungsvereinbarung nicht korrekt ausgeführt. Das Kantonsgericht erklärte beide Anträge für unzulässig und verwies den Fall «zuständigkeitshalber» an die Beauftragte zurück. Das Gericht befand, die Schlichtungsvereinbarung sei sehr allgemein gehalten gewesen, sie klinge eher wie eine Absichtserklärung und sei angesichts der mangelnden Genauigkeit schwer justiziabel. Unter diesen Umständen sei davon auszugehen, dass es sich bei der Beschwerde vor dem Kantonsgericht allenfalls um einen Antrag auf Wiedererwägung bzw. Auslegung der Feststellungsverfügung handelt, die das Zugangsverfahren beendet hat. Dieser Fall sollte deshalb an die Öffentlichkeitsbeauftragte weitergeleitet werden, da sie dafür zuständig sei.

Im dritten Urteil 601 2019 96 vom 9. November 2020 entschied das Kantonsgericht, der teilweise Zugang zu einem Administrativuntersuchungsbericht des Oberamts des Broyebezirks müsse nach Konsultation Dritter gewährt werden, die sich auf ein überwiegendes privates Interesse für die Verweigerung des Zugangs berufen und bei der Beauftragten eine Schlichtung beantragen können, wie laut [Empfehlung](#) vom 18. Februar 2019 der Öffentlichkeitsbeauftragten.

**1.2 Mediation basierend auf dem Ombudsgesetz**  
Die Beauftragte behandelte 2020 keine Fälle als Stellvertreterin der kantonalen administrativen Mediatorin.

### 1.3. Anfragen

Im Berichtsjahr nahmen erneut sowohl Bürgerinnen und Bürger als auch öffentliche Organe regelmässig Kontakt mit der Öffentlichkeitsbeauftragten auf, um Informationen über ihre Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit dem Zugangsrecht einzuholen. Die Palette der Dokumente von Interesse war wie auch in den Vorjahren sehr breit gefächert.

2020 wies die Öffentlichkeitsbeauftragte in ihr unterbreiteten Einzelfällen immer wieder 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 möglichst neutral bleiben.

Hier einige Frage- und Antwortbeispiele:

*Kann direkt Zugang zu einem Dokument gewährt werden, das in einem früheren Verfahren öffentlich war?*

**Ausgangslage:**

Ein öffentliches Organ wollte wissen, ob ein während der Auflage eines Baugesuchs öffentlich zugängliches Dokument, das später Gegenstand eines Zugangsgesuchs war, nach dem InfoG-Verfahren zu behandeln ist.

**Antwort:**

Die Beauftragte antwortete, auch wenn das Dokument während eines bestimmten Verfahrens öffentlich zugänglich gewesen ist, sei dies kein Grund, ein späteres Zugangsgesuch nicht gemäss InfoG zu behandeln. Insbesondere müssen die betroffenen Dritten angehört werden, wenn der Zugang ein privates Interesse beeinträchtigen könnte.

*Ist eine Vertraulichkeitsklausel zwischen einer Gemeinde und einer Privatfirma in einem Dokument in Bezug auf ein Projekt im Umweltbereich rechtsgültig?*

**Ausgangslage:**

Ein Gesuchsteller erkundigte sich, ob eine zwischen einer Gemeinde und einer Privatfirma vereinbarte Vertraulichkeitsklausel in einem Dokument zu einem Projekt im Umweltbereich mit den Transparenzanforderungen nach InfoG vereinbar ist.

**Antwort:**

Die Rechtsprechung erkennt drei kumulative Bedingungen für die Rechtsgültigkeit einer Vertraulichkeitsklausel an. Die Informationen müssen dem öffentlichen Organ von einer Privatperson zur Verfügung gestellt worden sein, die Informationen müssen freiwillig und nicht aufgrund einer gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtung zur Verfügung gestellt worden sein, und schliesslich muss sich das öffentliche Organ auf ausdrücklichen Wunsch der privaten Partei zur Vertraulichkeit verpflichtet haben. Für Dokumente, die sich auf Umweltangelegenheiten beziehen, gelten besondere Regeln. Laut InfoG sind bei Zugangsgesuchen zu Informationen über die Umwelt normalerweise geltende Ausnahmen eng auszulegen, wobei das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe sowie ein etwaiger Bezug der beantragten Informationen zu Emissionen in die Umwelt zu berücksichtigen sind. Diese Besonderheit ist Folge der 1998 in Dänemark abgeschlossenen Aarhus-Konvention, die 2014 von der Schweiz ratifiziert wurde. Diese europäische Konvention regelt den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

**Wie ist ein Gesuch um Zugang zu den Registern der ordentlichen Steuern zu behandeln?****Ausgangslage:**

Wie muss eine Gemeinde das Gesuch einer Person behandeln, die den Zugang zu den Registern der ordentlichen Steuern der Gemeinde beantragt?

**Antwort:**

Das Gesetz über die direkten Kantonssteuern (DStG; SGF 631.1) enthält eine Bestimmung über das Steuergeheimnis (Art. 139 DStG) sowie eine Bestimmung über die Öffentlichkeit der Steuerregister (Art. 140 DStG). Nach Artikel 139 Abs. 1 DStG muss, wer mit dem Vollzug des DStG beauftragt ist, Dritten den Einblick in amtliche Akten verweigern. Artikel 139 Abs. 2 Bst. a-d DStG sieht die Voraussetzungen für die Auskunftserteilung an Dritte vor.

Nach Artikel 140 Abs. 1 DStG werden die Register der ordentlichen Steuern, die den Steuerbetrag des Einkommens und des Vermögens enthalten, in den Gemeinden aufgelegt, wo sie während zwei Monaten pro Jahr von jeder im Kanton einkommens- und vermögenssteuerpflichtigen Person eingesehen werden können. Artikel 140 DStG führt in den Absätzen 2-7 einige Bedingungen dafür auf, so zum Beispiel, dass keine schriftliche oder telefonische Konsultation möglich ist und die Gemeinden ein öffentliches Register der Personen führen müssen, welche die Einkommens- und Vermögenssteuerregister eingesehen haben. Diesen verschiedenen Bedingungen ist bei der Gesuchsbehandlung Rechnung zu tragen.

Die Einzelheiten der Einsichtnahme in die Steuerregister sind in der Verordnung über die Einsichtnahme in die Steuerregister geregelt. So sieht die Verordnung beispielsweise vor, dass die Register der Kantonssteuer die Namen, Vornamen und Adressen sowie den Steuerbetrag des Einkommens und Vermögens aller steuerpflichtigen Personen der Gemeinde enthalten, deren Veranlagung endgültig ist (Art. 3 Abs. 1 der Verordnung), dass die Steuerregister jedes Jahr von Anfang September bis Ende Oktober von jeder Person, die im Kanton einkommens- und vermögenssteuerpflichtig ist, eingesehen werden können (Art. 1 Abs. 1 der Verordnung) und dass im laufenden Jahr jeweils die Steuerregister des zwei Jahre zurückliegenden Steuerjahres eingesehen werden können (Art. 2 Abs. 1 der Verordnung).

Somit können die Register der ordentlichen Steuern, die den Steuerbetrag des Einkommens und Vermögens enthalten, gemäss Artikel 140 DStG und Verordnung

---

über die Einsichtnahme in die Steuerregister konsultiert werden. Eine Anhörung der betroffenen Personen vor Einsichtnahme in die Register der ordentlichen Steuern, die Auskunft über den Steuerbetrag des Einkommens und Vermögens geben, ist gesetzlich nicht vorgesehen.

## 2. Statistiken

Im Berichtszeitraum waren 184 Dossiers in Bearbeitung, wovon 28 per 1. Januar 2021 noch hängig waren. Die Öffentlichkeitsbeauftragte war in 45 Fällen beratend tätig und erteilte Auskünfte, nahm in 21 Fällen Stellung, befasste sich in 30 Fällen mit der Prüfung gesetzlicher Bestimmungen, verfasste 10 Präsentationen, nahm an 31 Sitzungen und sonstigen Veranstaltungen teil, befasste sich mit 20 Schlichtungsbegehren und 27 sonstigen Begehren. 67 Dossiers betrafen kantonale Stellen oder mit öffentlichen Aufgaben betraute Institutionen, 18 Gemeinden, 48 andere öffentliche Organe (Kantone, Öffentlichkeits- und Datenschutzbehörden), 42 Privatpersonen oder private Institutionen und 9 die Medien (s. Statistiken im Anhang).

## B. Datenschutz

—

### 1. Schwerpunkte

Im Bereich Datenschutz hat die Arbeitsbelastung erneut stark zugenommen (+15%). Allerdings waren nicht nur zahlenmässig mehr Dossiers zu bearbeiten, sie sind auch komplexer geworden, was besondere Kenntnisse erfordert und verschiedene Akteure tangiert. Mit der Digitalisierung der kantonalen Verwaltung sind laufend neue und komplexe Projekte aufgelegt worden. Gleichzeitig hat die Coronapandemie das Tempo der Digitalisierung beschleunigt, was zu einem breiten Einsatz von IT-Lösungen geführt und die Arbeitsweise der Verwaltung verändert hat. Der Bereich des Datenschutzes ist derzeit durch die ständige Zunahme komplexer Fälle und die begrenzten Ressourcen der Datenschutzbeauftragten überlastet. Deshalb konnte die Datenschutzbeauftragte ihre Aufgaben im Bereich Datenschutz und Informationssicherheit nicht so erfüllen wie gewünscht.

### 1.1 Coronavirus

Trotz Coronapandemie müssen Privatsphäre und Persönlichkeitsschutz gewährleistet sein. Vor diesem Hintergrund muss die Behörde pragmatisch sein, wenn sie etwas bewirken will, denn die Coronapandemie hat zu grossen Umwälzungen und drastischen Einschränkungen der Privatsphäre und der Selbstbestimmung geführt. Allerdings muss die Behörde auch an morgen denken, denn das systematische Beschaffen von Personendaten durch den Staat, aber auch durch private Akteure kann dazu führen, dass sich die Frage der Selbstbestimmung langfristig verändert. Somit steht der Datenschutz im Spannungsfeld zwischen dem Recht auf Schutz der Privatsphäre der Einzelnen und ihrem Recht darauf, die Kontrolle über die sie betreffenden Informationen zu behalten, und der Pflicht des Bundes und der Kantone, die Bevölkerung in gesundheitlicher Hinsicht zu schützen.

Hinsichtlich der Coronalage konsultierten einige Verantwortliche von Direktionen und Anstalten die Datenschutzbeauftragte im Rahmen der Voranalyse ihrer Informatikprojekte. Einige öffentliche Organe mussten nämlich rasch IT-Lösungen zur Umsetzung von Datenbearbeitungen und Kommunikationsmitteln finden. Die für die Datenbearbeitung Verantwortlichen mussten also mit Privatfirmen über die umgehende Bereitstellung von für den Staat unerlässlichen, datenschutzkonformen IT-Lösungen verhandeln.

Die Behörde hatte sich auch mit zahlreichen Anfragen bezüglich Nutzung von IT-Tools und IT-Anwendungen sowie mit der Bearbeitung personenbezogener Daten von Staatsmitarbeitenden, aber auch von Bürgerinnen und Bürgern zu befassen. Hier einige Beispiele:

#### Tracing-System

In dieser besonderen Zeit wurden sukzessive Massnahmen ergriffen, um die Ausbreitung des Coronavirus einzudämmen. In diesem Rahmen wurde in verschiedenen Bereichen, insbesondere in öffentlichen Einrichtungen (Restaurants, Bars

---

usw.) oder bei kulturellen Veranstaltungen, ein Rückverfolgungssystem eingerichtet. Der Kanton Freiburg musste dieses Tracing rasch umsetzen. Nach diversen öffentlichen Bekanntmachungen empfahl der Kanton eindringlich die Nutzung der Anwendung OK-Resto und etwas später OK-Visite. Diesbezüglich nahm die Datenschutzbeauftragte Kontakt mit den verschiedenen betroffenen Personen und Ämtern auf, insofern als die in der Privatwirtschaft erhobenen Daten an den Staat weitergeleitet werden müssen. Dabei stellen sich Fragen bezüglich des Datenflusses, aber auch bezüglich Zuganges, Aufbewahrungsdauer, Datenbekanntgabe sowie Sicherheitsmassnahmen.

Zu diesem Thema fand ein reger Austausch mit den anderen Datenschutzbehörden und dem EDÖB statt. Entsprechend den gewählten Lösungen wurden gemeinsame und abgesprochene Analysen durchgeführt. Soweit private Akteure als Subunternehmer beauftragt und öffentliche Aufgaben durch private Aufgaben ergänzt werden, ist eine regelmässige Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Datenschutzbehörden im Hinblick auf ihre jeweiligen Zuständigkeiten erforderlich.

### **Telemedizin-Dienst**

Ein Spital gleiste die Einrichtung eines Telemedizin-Dienstes auf, um besonders gefährdeten Personen behilflich zu sein. Damit wird die Möglichkeit geboten, von zuhause aus mit einem Telemedizin-Koffer (Pfleger vor Ort und Arzt in Fernkonsultation) eine Medizinerin oder einen Mediziner zu konsultieren. In ihrer Stellungnahme brachte die Kommission verschiedene Bemerkungen zu den übermittelten Dokumenten vor, die in Anbetracht der Dringlichkeit keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben und somit keine vollständige Analyse ermöglichen. Die Kommission wies ausserdem darauf hin, dass trotz aller Eile zusätzlich noch ein Vertrag ausgehandelt werden müsse und es auch ein ISDS-Konzept zur Beschreibung der Risiken und der Massnahmen zur Risikominderung in Anbetracht der Auslagerung der Bearbeitung sensibler Personendaten brauche. Es sind genaue

Angaben über den Umfang der bearbeiteten Daten, den Ort der Backups, die Dauer der Datenaufbewahrung, die Möglichkeiten der Datenmodifikation und die technischen und organisatorischen Massnahmen (Authentifizierung, Verschlüsselung, Rollenbeschreibung, etc.) erforderlich.

Im Anschluss an die Stellungnahme der Kommission entschied man sich für eine Zwischenlösung, um die Lösung vertieft analysieren, das ISDS-Konzept erarbeiten sowie den Vertrag aushandeln zu können. Dazu wurde beschlossen, keine Personendaten, nicht einmal bestimmbare – weder ID noch Bild noch Audio – in die «Cloud» zu stellen. Nur der Datenfluss soll über die «Cloud» laufen.

### **Video- und Videokonferenzanwendungen**

Verschiedene Dienststellen und Anstalten wollten von der Behörde wissen, ob die intern genutzten Tools datenschutzkonform sind oder welche Tools beim Staat zur Verfügung stehen, die den Datenschutzvorschriften entsprechen. Besonderes Augenmerk wird auf das Bearbeiten sensibler und vertraulicher Daten gelegt.

### **Coronabedingte ausserordentliche Wirtschaftsmassnahmen**

Infolge der Ende 2020 angeordneten Einschränkungen im Kampf gegen das Coronavirus hat der Staatsrat gesetzliche Bestimmungen über die wirtschaftlichen Massnahmen zugunsten von zur Schliessung gezwungenen Unternehmen und Selbstständigerwerbenden und ihre Angestellten sowie über Sofortmassnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie beschlossen. In diesem Zusammenhang konsultierte die Volkswirtschaftsdirektion (VWD) die Kommission zu den Erlassentwürfen und zur Analyse der entsprechenden IT-Lösung. Tatsächlich wurde eine staatsexterne Lösung favorisiert, da keine interne IT-Lösung eine elektronische Bearbeitung innerhalb der geplanten Fristen ermöglichte. Da es sich um eine Auslagerung der Datenbearbeitung in eine private Cloud handelte, wurde eine rechtliche, aber auch technische Analyse durchgeführt.

## 1.2 CoPil, CoPro und Arbeitsgruppen

Im Jahr 2020 befasste sich die Datenschutzbeauftragte mit verschiedenen Dossiers zu Vorprojekten, in deren Rahmen Personendaten bearbeitet werden. Ausserdem wirkte sie auch regelmässig in verschiedenen Arbeitsgruppen mit (namentlich Arbeitsgruppe Recht, Ausschuss für die bestimmungsgemässe Verwendung der Referenzdaten des kantonalen Bezugssystems, interkantonale Arbeitsgruppe Gesundheit), wie auch in Lenkungsausschüssen (CoPil: HAE, eHealth, kantonales Bezugssystem) und Projektkomitees (CoPro: Unified Communications). Die vielen, mehrmals pro Monat stattfindenden Sitzungen sind für die steigende Arbeitsbelastung der ÖDSB mitverantwortlich. An der Bearbeitung dieser Dossiers sind längerfristig viele staatsinterne und externe Akteure beteiligt.

Die folgenden Beispiele zeigen, dass die Projekte immer komplexer werden, weil sie Daten privater Partner mit den Daten der öffentlichen Verwaltung verknüpfen und sich damit die Zuständigkeit der Behörde auf nur einen Teil des Projekts beschränkt. Zudem verdichten sich die Projekte immer mehr und erstrecken sich über mehrere Jahre. Es sei daran erinnert, dass für Fragen der Datenbearbeitung durch Privatpersonen und Bundesorgane der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) zuständig ist. Es kommt auch immer wieder vor, dass mehrere Kantone und/oder der EDÖB von den gleichen Projekten betroffen sind, so dass sich die Behörde mit den anderen kantonalen Datenschutzbeauftragten und mit dem EDÖB absprechen muss.

### **Totalrevision des DSchG**

Die Arbeiten im Hinblick auf die Revision des DSchG und seiner Anpassung an die europäische und eidgenössische Gesetzgebung wurden 2020 unterbrochen. Nach der Vernehmlassung Ende 2019 wurden die Vernehmlassungsantworten ausgewertet. Im September 2020 wurde das neue eidgenössische Datenschutzgesetz verabschiedet, so dass die Revision des kantonalen Gesetzes nun wieder aufgenommen werden kann.

### **Umsetzung des kantonalen Bezugssystems**

Die Umsetzung des kantonalen Bezugssystems mit Daten von Personen, von Organisationen und von Verzeichnissen ist sehr anspruchsvoll. Die Datenschutz-

beauftragte wirkt in verschiedenen Arbeitsgruppen mit, wie etwa im Ausschuss für die bestimmungsgemässe Verwendung der Referenzdaten des kantonalen Bezugssystems, im erweiterten CoPil und mit beratender Stimme in der Kommission für die Governance der Referenzdaten. Die Datenschutzbeauftragte führte eine modulare Schulung für die am Projekt beteiligten Datenschutzverantwortlichen durch und nahm an der Arbeitsgruppe Recht teil, die sich mit der Anwendung der Rechtsgrundlagen bezüglich Datenschutz in den mit dem kantonalen Bezugssystem verknüpften Prozessen befasste. Diese Umsetzung ist derzeit noch im Gang und sollte weitergehen. Mehr dazu ist auf der Website des Staates Freiburg zu finden (<https://www.fr.ch/de/alltag/vorgehen-und-dokumente/kantonales-bezugssystem>).

### **CoPil HAE**

Im Berichtsjahr stand die Behörde erneut in Kontakt mit dem Kompetenzzentrum Fritic im Rahmen der Bezugssysteme im Erziehungswesen. Es handelt sich um zwei Plattformen die auf Schüler/innen, Lehrpersonen und Angestellte der Schulen im Kanton Freiburg, Schulen, Schulstoff bezogene Referenzdaten sowie bereichsübergreifende Referenzdaten auf allen Ebenen wie etwa Statistiken beherbergen. Unter Referenzdaten sind Daten zu verstehen, die von anderen Datenquellen kontrolliert und validiert werden, um Fehler bei der Datenerhebung zu vermeiden und bei Doppelerfassungen Daten zu entfernen oder zusammenzuführen. Die Datenschutzbeauftragte nahm per Videokonferenz an den Sitzungen des CoPil teil.

### **eHealth**

Im Bereich digitale Gesundheit ist die Datenschutzbeauftragte Mitglied der Begleitgruppe des eHealth-Projekts. Der Kanton Freiburg arbeitet nämlich eng mit anderen Westschweizer Kantonen zusammen, namentlich über den von ihnen im März 2018 gegründeten Verband CARA. Zweck dieses Verbands ist die Einrichtung einer eHealth-Plattform mit dem elektronischen Patientendossier (EPD) für die Fachleute und die Patienten der betreffenden Kantone, aber auch mit anderen eHealth-Zusatzdiensten, wie einem gemeinsamen Medikationsplan oder gemeinsamen Pflegeplan. Aufgrund der dem Arzt- und Dienstgeheimnis unter-

---

liegenden sensiblen Personendaten und der Vielzahl anwendbarer gesetzlicher Grundlagen muss zwischen den verschiedenen e-Health-Diensten unterschieden werden, die auf der eHealth-Plattform angeboten werden sollen. Das EPD untersteht der Spezialgesetzgebung des Bundes, dem EPDG und seiner Ausführungsverordnungen, die den Umgang mit dem EPD im Detail regeln und dem EDÖB die Aufsichtsbefugnis erteilen. Demgegenüber unterstehen die Zusatzdienste, für die es derzeit noch keine gesetzliche Grundlage gibt, den verschiedenen kantonalen Datenschutzgesetzgebungen, was bedeutet, dass die kantonalen Datenschutzbehörden zuständig sind.

Im Laufe des Jahres 2020 stand die Datenschutzbeauftragte in regem Austausch mit den kantonalen Datenschutzbehörden, dem EDÖB und CARA, mit denen sie den Entwurf einer interkantonalen Vereinbarung sowie Einwilligungsformulare und Informationsunterlagen für die betroffenen Personen erarbeitete. CARA organisierte ausserdem eine EPG-Demonstration für die Datenschutzbehörden.

### 1.3 Komplexe Dossiers

Im Berichtsjahr war die Datenschutzbeauftragte eng in den Digitalisierungsprozess der Informationssysteme des Staates Freiburg eingebunden (Strategie Freiburg 4.0). Diese Einbindung weiss die Datenschutzbeauftragte sehr zu schätzen, da so datenschutzkonforme Lösungen gefunden werden können und sie schon von Beginn an mit den verschiedenen Akteuren zusammenarbeiten kann. Allerdings steigt die Zahl der Projekte im Bereich Digitalisierung und Informationssysteme immer mehr, und sie werden auch immer komplexer. Aufgrund der Verbindung mit der Informatik und der Digitalisierung braucht es unbedingt spezifische Kenntnisse, insbesondere in Recht, IT, neuen Technologien und Verwaltungsverfahren. Zusätzlich zu den Dossiers im Detail (*siehe II. A. 2 oben*), hier einige weitere Beispiele:

#### **Plattform eUmzug**

Der Kanton Freiburg möchte über den E-Government-Schalter ein Online-Umzugsmeldeverfahren einrichten. Die Behörde wurde diesbezüglich

konsultiert, um einerseits das Projekt in seiner Gesamtheit zu analysieren und andererseits eine Stellungnahme im Rahmen des Gesuchsverfahrens bezüglich Zugriff und Schnittstelle über *Webservices* auf die FriPers-Daten mit der Plattform eUmzug abzugeben.

Zum Gesuch des E-Government-Sekretariats um Zugriff auf die FriPers-Daten fiel die Stellungnahme der Behörde negativ aus mit der Begründung, dass es für den E-Government-Schalter keine Notwendigkeit gebe, auf FriPers-Daten zuzugreifen. Der geplante Datenfluss zirkuliert nämlich über Sedex (Plattform für den sicheren Datenaustausch von Daten des Bundes) zwischen den Plattformen eUmzug und FriPers, so dass der E-Government-Schalter keinen Zugriff auf die FriPers-Daten hat, was auch nicht notwendig ist. Demnach müsste der Zugriff von der eOperations Schweiz AG – zu der eUmzug gehört – beantragt werden, und nicht vom E-Government-Sekretariat (über die Staatskanzlei). Nach geltendem Recht kann jedoch die eOperations Schweiz AG als Person des Privatrechts nur die Berechtigung für einen indirekten Zugriff auf die FriPers-Daten erhalten (Datenauszug), sofern sie mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betraut ist. Angenommen, die eOperations Schweiz AG führt öffentlich-rechtliche Aufgaben aus, ist dieser Zugriff für sie dennoch nicht notwendig und unverhältnismässig. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass die Freiburger Gesetzgebung, insbesondere das Gesetz über die Einwohnerkontrolle (EKG), keine gesetzliche Bestimmung enthält, die die systematische Verwendung der AHV-Nummer erlaubt, was eine Grundvoraussetzung für deren systematische Verwendung ist.

Im Rahmen der Analyse des Projekts in seiner Gesamtheit stellte die Behörde Datenschutzmängel in den eingereichten Dokumenten fest, insbesondere in der Vereinbarung und im ISDS-Konzept. Ausserdem muss mit der eOperations Schweiz AG ein Vertrag ausgehandelt werden mit den Mindestanforderungen hinsichtlich Datenschutz bei Auslagerung der Datenbearbeitung, wie Hosting-Standort, Sicherheitsmassnahmen, Vertraulichkeit usw.

---

Weil eine gesetzliche Grundlage für die angestrebte Datenbearbeitung fehlt und eine systematische Bearbeitung sensibler Daten im Rahmen eines Pilotprojekts möglich ist, hat die Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) im September 2020 einen Verordnungsentwurf für ein Projekt zur elektronischen Umzugsmeldung (Pilotprojekt) in die Vernehmlassung geschickt. Die Kommission wies in ihrer Stellungnahme auf verschiedene Mängel hin (*siehe* II. A. 1.2 *oben*).

Gleichzeitig wurde im Rahmen der laufenden Revision des Gesetzes über die Einwohnerkontrolle ein Vorschlag für gesetzliche Grundlagen hinzugefügt, um den Zugang zu den FriPers-Daten auf Privatpersonen auszudehnen, die eine öffentliche Aufgabe oder einen Dienstleistungsauftrag haben und/oder vom Staat subventioniert werden, also auch auf die eOperations Schweiz AG. In der Folge wurde der Behörde ein neuer, geänderter Verordnungsentwurf vorgelegt. In ihrer Antwort wies die Kommission auf verschiedene Widersprüchlichkeiten und Ungereimtheiten hin, wie bezüglich der Begriffe Abrufverfahren und Pilotprojekt, des Vorhandenseins oder Nichtvorhandenseins einer gesetzlichen Grundlage für die systematische Verwendung der AHVN durch die eOperations Schweiz AG und des Inhalts des mit der eOperations Schweiz AG auszuhandelnden Vertrags.

Die Behörde stellte fest, dass sie im Rahmen dieses Projekts in enger Zusammenarbeit mit den anderen kantonalen Behörden im Hinblick auf eine einheitliche Anwendung der Datenschutzvorschriften steht. Das Dossier ist derzeit in Arbeit, insbesondere laufen die Verhandlungen mit der eOperations Schweiz AG.

#### **Swiss Library Service Plattform AG – Einrichtung eines Systems zur gemeinsamen Verwaltung der Schweizer Hochschulbibliotheken**

Im Rahmen des Migrationsprojekts für ein gemeinsames Verwaltungssystem für Schweizer Hochschulbibliotheken bestehen seit 2018 Kontakte im Hinblick auf die Verarbeitung personenbezogener Daten. Es sollen die Kataloge der Hochschulbibliotheken auf nationaler Ebene in der Schweizer Bibliotheksplattform (SLSP) zusammengeführt werden. Ziel ist es, den Zugang zur

Ausleihe auf Schweizer Ebene zu vereinheitlichen, so dass jede Benutzerin und jeder Benutzer mit einem einzigen Konto auf alle Schweizer Hochschulbibliotheken zugreifen kann. 2020 wurde bei der Behörde eine formelle Anfrage hinsichtlich der Konformität des Projekts mit der Datenschutzgesetzgebung eingereicht. Darin wurde darauf hingewiesen, dass die Universitäten Bern, Basel und Zürich Vorabkontrollen bei den jeweiligen kantonalen Datenschutzbeauftragten geplant und um eine koordinierte Prüfung der Sach- und Rechtslage gebeten hätten. Um koordiniert vorgehen zu können, nahm die Datenschutzbeauftragte Kontakt zu ihren Amtskollegen auf, um die Situation zu bewerten und eine gemeinsame Antwort zu formulieren. Die Behörden der oben genannten Kantone haben eine Vorprüfung aufgelegt. Um die Konformität des Projekts zu prüfen, war eine Analyse der Verträge oder sogar deren Ausarbeitung erforderlich. Bezüglich Auslagerung der Datenbearbeitung in eine Cloud wurde darauf hingewiesen, die gesetzliche Grundlage für eine solche Auslagerung sei im Grossen Rat in Beratung. Es wurde auch festgehalten, welche Punkte aus vertraglicher Sicht in Bezug auf die Einhaltung des Datenschutzes problematisch sind (Vertragsdauer, Hosting in einem Land mit angemessener Gesetzgebung, Datenverschlüsselung usw.), neben den Punkten, die in der Voranalyse der anderen kantonalen Datenschutzbehörden angesprochen worden waren.

#### **1.4 Anfragen**

Die ÖDSB wird sowohl von den Einheiten der Kantonsverwaltung, Gemeinden und auch Organen privater Einrichtungen, die mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betraut sind, als auch von Privatpersonen, anderen Datenschutzbehörden und anderen Stellen sowie von den Medien 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 Direktionen und verschiedenen Dienststellen funktioniert mehrheitlich gut.

---

Hier einige Beispiele von Antworten und Stellungnahmen der Datenschutzbeauftragten:

#### **Gesuch einer Privatschule um Bekanntgabe der Adresse der neuen Schule eines Kindes**

Nach Artikel 17 Abs. 1 des Gesetzes über die Einwohnerkontrolle (EKG) kann die Vorsteherin oder der Vorsteher der Einwohnerkontrolle im Einzelfall einer privaten Person oder Organisation, die ein berechtigtes Interesse glaubhaft macht, Name, Vorname(n), Geschlecht, Geburtsdatum, Zivilstand, Beruf, Adresse und Ankunftsdatum sowie gegebenenfalls das Wegzugsdatum und den neuen Wohnort einer bestimmten Person bekanntgeben. Die Adresse der neuen Schule einer Schülerin oder eines Schülers steht nicht auf dieser Liste, weshalb deren Bekanntgabe an Private nicht konform mit dieser Gesetzgebung ist.

#### **Kontakt Daten einer anzeigerstattenden Person**

Eine Gemeinde fragte an, wie auf die Anfrage einer Hundebesitzerin reagiert werden solle, die wissen wollte, wer genau sich über ihren Hund beschwert hatte. Die Behörde wies darauf hin, dass – wenn es sich um ein offenes Verfahren handelt - die einschlägigen Vorschriften gelten. Sofern kein Verfahren hängig ist, muss die Gemeinde sicherstellen, dass die Bekanntgabe durch eine gesetzliche Grundlage gerechtfertigt ist oder sich sogar aus der Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe, einem überwiegenden privaten Interesse oder gar der Zustimmung der anzeigerstattenden Person ergibt. Es wird dringend empfohlen, die schriftliche Zustimmung der betroffenen Person einzuholen. Ansonsten ist es Sache der Gemeinde, die Interessen abzuwägen.

#### **Weitergabe des Namens eines Eigentümers an die Unfallversicherung**

Eine Gemeinde ersuchte die Behörde um Unterstützung nach einem Antrag auf Weitergabe der persönlichen Daten eines Einwohners der Gemeinde an eine Versicherungsgesellschaft, nachdem einer ihrer Versicherungsnehmer mit seinem Mountainbike über eine Schnur gestürzt war, mit welcher besagter Einwohner als Grundstückseigentümer einen Weg abgesperrt hatte. Die betreffende Versicherung ist eine selbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts. Im Einzelfall ist die Bekanntgabe von Personendaten bei Vorliegen einer

gesetzlichen Grundlage oder in Erfüllung einer Aufgabe möglich. Vorliegend erlaubt eine Bestimmung des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) der Gemeinde, dem Versicherer die notwendigen Daten bekanntzugeben, um einen Rückgriffsanspruch gegen den haftenden Dritten geltend zu machen.

#### **Berichtigung einer gerichtlichen Anordnung**

Auf die Frage eines Bürgers zu den Möglichkeiten, sich gegen ihn betreffende Falschangaben in einem Strafbefehl zu wehren, antwortete die Behörde, das DSchG sei nur anwendbar, wenn ein Gerichtsverfahren abgeschlossen sei – mit Ausnahme des erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens (Botschaft Nr.104 vom 13. September 1994 zum Entwurf des Gesetzes über den Datenschutz, TGR 1994). In verfahrensrechtlicher Hinsicht gilt die einschlägige Gesetzgebung. Sobald jedoch das Strafverfahren abgeschlossen ist, kann der Bürger erwirken, dass das öffentliche Organ die ihn betreffenden Daten berichtigt. Im Hinblick auf den Datenschutz können namentlich falsche oder nicht der Wahrheit entsprechende Daten berichtigt werden. Die Beurteilung eines Sachverhalts erfolgt indessen im entsprechenden Verfahren und unterliegt daher den einschlägigen Vorschriften.

#### **1.5 Datensicherheitsverstöße**

##### **Irrtümlicher Versand einer E-Mail an mehr als 1000 sichtbare Adressaten**

Der Datenschutz wird verletzt, wenn personenbezogene Daten unwiederbringlich zerstört werden oder verloren gehen, versehentlich oder unrechtmässig verändert oder offengelegt werden oder Unbefugten zugänglich gemacht werden. In diesem besonderen Fall hatte eine Dienststelle eine E-Mail an viele Adressaten nicht in Blindkopie geschickt. Als diese über die Datenschutzverletzung in Bezug auf ihre persönlichen Daten informiert wurden, beschwerten sich einige von ihnen bei der betreffenden Dienststelle. Je nach Art der Zusammenarbeit kann eine solche unrechtmässige Datenbearbeitung Folgen für die betroffenen Personen haben, wie beispielsweise einen finanziellen Verlust, den Verlust der Kontrolle über die persönlichen Daten, einen Reputationsschaden oder sogar einen

---

anderen wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Schaden. Die Behörde wurde über die unrechtmässige Datenbearbeitung in Kenntnis gesetzt. Sie informierte ihrerseits die betroffenen Personen über ihre Rechte.

### **Computerhacking**

Eine Institution war Opfer von Computerhacking geworden. Die Hacker verschafften sich Zugang zum Profil der Mitarbeitenden dieser Institution und änderten deren Bankzugangsdaten, die für die Gehaltszahlungen verwendet werden. Die Hacker beschafften sich die Passwörter der Mitarbeitenden über Phishing. Nach diesem Vorfall kontaktierte die Behörde die Institution, um in Erfahrung zu bringen, welche Massnahmen für die Informatik- und Informationssicherheit getroffen wurden. Er wurde empfohlen, das Personal entsprechend zu sensibilisieren und regelmässig zu schulen. Die Institution bestätigte, sie werde eine Zwei-Faktor-Authentifizierung vorsehen um zu verhindern, dass sich dies wiederholt.

## **2. Kontrollen**

Die Datenschutzbeauftragte führte nach Absprache mit der Kommission mehrere Kontrollen bezüglich Einhaltung der Datenschutzgrundsätze bei zwei Gemeindeverwaltungen und zwei Dienststellen des Staates durch. Mit der Kontrolle wurde ein externer Spezialist beauftragt, aber die Datenschutzbeauftragte war bei allen Kontrollen dabei. Die Kontrollen können verschiedene Formen annehmen, und zwar können sie geplant, angekündigt oder organisiert sein, und es können spontane, allgemeine oder auf gewisse Aktivitäten des öffentlichen Organs beschränkte Kontrollen sein. Um möglichst viele öffentliche Organe für das Thema Auftragsvergabe und Digitalisierung der Verwaltung sensibilisieren zu können, führte die Datenschutzbeauftragte organisierte und auf gewisse Aktivitäten beschränkte Kontrollen durch. Die betroffenen Verantwortlichen und Mitarbeitenden haben bei den Audits sehr gut kooperiert. Eine gross angelegte Kontrolle in einem kantonalen Amt musste jedoch auf 2021 verschoben werden.

Mit den Kontrollen sollte die Arbeit der jeweiligen Dienste hinsichtlich der Datenschutzvorschriften

geprüft werden, insbesondere in Bezug auf die Zugangsrechte und profile zu den Informatikanwendungen und zu den Datenbanken, die Auslagerung der Bearbeitung von Personendaten (Auftragsvergabe, Aufgabendelegation) und die Sicherheitsmassnahmen. Die Berichte sind in Arbeit. Mangels entsprechender Ressourcen konnte die Behörde keine weiteren solchen Kontrollen und auch keine SIS II-Kontrollen (Schengener Informationssystem) und VIS-Kontrollen (zentrales Visa-Informationssystem), die mit den anderen Kantonen und dem EDÖB koordiniert sind, durchführen.

### **Empfehlungen und Nachverfolgung der Schengen-Evaluierung 2018**

Im Rahmen der Nachverfolgung der vom Rat der EU gegenüber der Schweiz bei der dritten Schengen-Evaluierung 2018 abgegebenen Empfehlungen nahm die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) mit den verschiedenen Verantwortlichen der Kantone für das weitere Vorgehen Kontakt auf.

Auf die Empfehlungen antwortete die Behörde, sie habe nach geltendem Recht keine Entscheidungsbefugnisse in ihrem Zuständigkeitsbereich. Sie kann nur Untersuchungen durchführen und Empfehlungen an öffentliche Stellen richten, die ihren Datenschutzpflichten nicht oder nicht vollständig nachkommen, und sie auffordern, die festgestellten Mängel zu beheben. Die Empfehlung ist jedoch nicht rechtsverbindlich. Wenn sich die öffentliche Stelle weigert, der Empfehlung zu folgen, kann die Behörde die Angelegenheit jedoch vor Gericht bringen. Die Behörde stellte fest, dass das DSchG derzeit totalrevidiert wird und somit nicht vor 2022 in Kraft gesetzt werden dürfte. Nach dem Gesetzesvorentwurf soll die Position der Behörde gestärkt werden; ihr sollen nicht nur Untersuchungs-, sondern auch Interventionsbefugnisse erteilt werden, die es ihr erlauben, gegebenenfalls anzuordnen, dass bei Nichteinhaltung der Datenschutzvorschriften Massnahmen ergriffen werden. Wird die im Vorentwurf vorgeschlagene Bestimmung so angenommen, wird die Kommission der Behörde rechtsverbindliche Datenschutzverfügungen erlassen können.

---

Die Behörde hat nicht genügend Personalressourcen zur Erledigung der ihr im Rahmen des Schengen-Besitzstands bezüglich SIS II und VIS übertragenen Aufgaben. Trotz Erhöhung des Beschäftigungsgrads der Datenschutzbeauftragten um 30% seit April 2020 fehlt es der Behörde an Personalressourcen, insbesondere in der Informatik, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Die beantragten zusätzlichen Stelleneinheiten (Informatik und Datenschutzspezialist/in) sind nicht bewilligt worden. Allerdings ist der Behörde eine Aufstockung der finanziellen Mittel für ihre Dienstleistungen gewährt worden. Die Behörde hat schliesslich in Zusammenarbeit mit dem EDÖB auch die Behebung der Mängel auf ihrer Website an die Hand genommen.

### 3. FriPers und Videoüberwachung

#### 3.1 FriPers

Der Staat Freiburg betreibt eine zentrale Plattform namens FriPers, die alle Personendaten umfasst, die bei den Einwohnerkontrollen registriert sind. Sie erlaubt insbesondere den Austausch von Personendaten unter den Gemeinden, besonders bei Wegzug oder Zuzug von Personen, weiter 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). Auf der Grundlage unserer Stellungnahme entscheidet die Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) über den beantragten Zugriff.

#### **Kontrollen**

Das BMA führt als für die FriPers-Daten verantwortliche Stelle in regelmässigen Abständen eine Kontrolle der erteilten Bewilligungen durch. Weiterreichende Kontrollen können in Zusammenarbeit mit der Behörde vorgenommen werden. Im Berichtsjahr wurde jedoch keine solche Kontrolle durchgeführt. Im Rahmen der auf die Einhaltung der Datenschutzgrundsätze ausgerichteten Kontrollen in der Verwaltung (siehe III. B. 2.) hat die Behörde bei gleicher Gelegenheit auch überprüft, wie viele Mitarbeitende eine Zugriffsberechtigung haben und ob dies nötig ist.

#### 3.2. Videoüberwachung

Wer eine Videoüberwachungsanlage ohne Datenaufzeichnung aufstellen will, muss vorgängig die Datenschutzbeauftragte benachrichtigen (Art. 7 VidG). Zu den Aufgaben der Datenschutzbeauftragten gehört es ebenfalls, zu den Gesuchen um Videoüberwachung mit Datenaufzeichnung Stellung zu nehmen (Art. 5 Abs. 2 VidG).

Aus den verschiedenen Gesuchen um Einrichtung von Videoüberwachungsanlagen geht hervor, dass Privatpersonen, Unternehmen und kantonale sowie kommunale Organe immer öfter die Dienste privater Anbieter für die Verwaltung und den Unterhalt der Anlage und manchmal für das Hosting und die Speicherung der Aufnahmen in Anspruch nehmen. Das können beispielsweise private Sicherheitsunternehmen sein, aber auch *Cloud-Anbieter* und *Data Center*. Vor diesem Hintergrund geht es also darum zu prüfen, ob man es mit einer Auslagerung der Datenbearbeitung zu tun hat. Gegebenenfalls müssen strengere Anforderungen an die Datensicherheit und den Datenschutz gestellt werden. Die Behörde empfiehlt den betroffenen Personen, sich unbedingt zu informieren, bevor sie ein Videoüberwachungssystem bestellen und einen privaten Anbieter beauftragen. Es ist nämlich schon vorgekommen, dass eine Überwachungsanlage betriebsbereit war, aber ohne gültige Bewilligung.

Die ÖDSB hatte im Berichtsjahr zu verschiedenen Videoüberwachungsvorhaben Stellung genommen. Die Häufigkeit und Komplexität der Anfragen machten Ortsbesichtigungen notwendig. Diese Treffen ermöglichen einen Austausch mit den verschiedenen Spezialisten und Behörden sowie ein besseres Verständnis der Situation. Die Zusammenarbeit mit den Oberamtspersonen ist gut. Sie folgen in der Regel den Stellungnahmen der Behörde.

Einige Stellungnahmen unserer Behörde sind auf unserer Website aufgeschaltet. Schliesslich veröffentlichen auch die Oberämter auf ihren Websites regelmässig die Liste der Videoüberwachungsanlagen, für die eine Bewilligung erteilt wurde, sowie die Namen der für die Anlagen verantwortlichen Personen.

### *Anzeigen*

Im Berichtsjahr wurde die ÖDSB von einigen Anzeigen in Kenntnis gesetzt, die sich auf Videoüberwachungsanlagen bezogen, die ohne Bewilligung öffentlichen Raum filmten. So etwa im Innern von Läden oder privaten Restaurants angebrachte Kameras, die auf den öffentlichen Grund ausgerichtet werden können, namentlich durch Fenster oder Glastüren. In einigen dieser Fälle wurde anschliessend ein ordnungsgemässer Bewilligungsantrag für die Installation einer Videoüberwachungsanlage gestellt.

### *Installation einer Webcam auf einem Glockenturm*

Eine Gemeinde teilte der Behörde und dem zuständigen Oberamt mit, sie wolle eine Webcam auf dem Glockenturm der Stiftskirche in Betrieb nehmen. Die Webcam soll das Panorama zeigen, was nicht in den Anwendungsbereich des VidG fällt. Allerdings bleibt die Datenschutzgesetzgebung anwendbar. Wenn die Möglichkeit besteht, dass gefilmte Personen erkennbar sind, muss eine Verpixelung, eine Sichtblende oder sogar eine Änderung der Ausrichtung vorgesehen werden. Die Gemeinde sowie das Oberamt müssen sich zumindest vergewissern, dass die Datenschutzgrundsätze eingehalten sind.

### *Meldung einer Videoüberwachungsanlage ohne Datenaufzeichnung*

Für eine Videoüberwachung ohne Datenaufzeichnung muss die für das Videoüberwachungssystem verantwortliche Person vorgängig die Oberamtsperson und die Datenschutzbeauftragte oder den Datenschutzbeauftragten benachrichtigen (Art. 7 VidG und Art. 7 VidV). Es sei darauf hingewiesen, dass der Zweck der Videoüberwachung, ob mit oder ohne Datenaufzeichnung, derselbe ist, nämlich «Übergriffe auf Personen und Sachen vorzubeugen und zur Verfolgung und zur Ahndung solcher Übergriffe beizutragen» (Art. 3 Abs. 1 VidG). Die Meldung entbindet die Antragstellerin oder den Antragsteller nicht davon anzugeben, was für ein Gerät verwendet werden soll und welche Funktionalität es hat. Zumindest müssen die Sicherheit der Daten (insbesondere bei Verwendung privater Geräte) sowie das Fehlen einer Aufzeichnung nachgewiesen wer-

den. Ansonsten muss beim betreffenden Oberamt ein Gesuch für eine Videoüberwachung mit Datenaufzeichnung gestellt werden.

### *Überwachung eines Kantonsstrassen- und/oder Gemeindestrassenabschnitts*

Die Datenschutzbeauftragte nahm positiv Stellung zu einem Gesuch um Anbringung einer Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung zur Vorbeugung von Vandalismus an den Barrieren. Damit nicht zu stark in die Persönlichkeitsrechte eingegriffen wird, wurde darauf hingewiesen, dass die Zustimmung der Eigentümer der benachbarten Häuser erforderlich sei, die regelmässig gefilmt werden könnten. Schliesslich muss eine Sichtblende angebracht werden, um Privathäuser, die in das Sichtfeld gelangen, zu verdecken.

Um die Winterdienstarbeiten auf den Strassen zu erleichtern, den Angestellten unnötige Einsätze und vor allem eine die ganze Nacht dauernde Überwachung zu ersparen, wollte eine Gemeinde eine Videoüberwachung zur Beobachtung (das heisst ohne Datenaufzeichnung) installieren. Auch wenn es sich um eine Videoüberwachung ohne Datenaufzeichnung handelt, muss doch Artikel 3 Abs. 1 VidG befolgt werden. Demnach muss die Anlage darauf ausgerichtet sein, «Übergriffe auf Personen und Sachen vorzubeugen und zur Verfolgung und zur Ahndung solcher Übergriffe beizutragen». Da der Gesuchszweck dem nicht entsprach, erging eine negative Stellungnahme.

### *Überwachung durch Private*

Einige Privatfirmen ersuchten um eine Bewilligung für die Installation einer Videoüberwachungsanlage mit und ohne Datenaufzeichnung, um öffentlichen Grund zu filmen (Strassen, öffentlicher Raum, Parkingein- und ausfahrt usw.). Im Rahmen dieser Gesuche wurde nur zum Filmen öffentlichen Grundes Stellung genommen, da es für den privaten Bereich keine Bewilligung braucht. In solchen Stellungnahmen werden die für die Anlagen Verantwortlichen immer wieder darauf hingewiesen, dass Mitarbeitende, die dabei gefilmt werden, oder auch die im Gebäude eingemieteten Firmen ausdrücklich darüber informiert werden müssen, wo

die Kameras angebracht sind und welchen Bereich sie erfassen, und über ihre Rechte in Kenntnis gesetzt werden müssen.

#### *Abfallsammelstellen*

2020 war die Nachfrage der Gemeinden nach Installation von Videoüberwachungsanlagen in Abfallsammelstellen sehr gross. Begründet wird dies oft mit wilder Abfallentsorgung rund um die Sammelstellen und vor allem bei den Abfallmulden (unzivilisiertes Verhalten). Das Ziel ist die Überwachung der ordnungsgemässen Nutzung des gemeinschaftlichen Eigentums in Einhaltung der Gemeindereglemente. Die Rechtsprechung ist diesbezüglich klar. Die Zweckangabe einer ordnungsgemässen Nutzung des Materials steht eindeutig im Widerspruch zum VidG und ist nicht zulässig (siehe Kantonsgerichtsurteil 601 2014 46 vom 20. August 2015, E. 3a).

Darüber hinaus empfiehlt die Datenschutzbeauftragte grosse Zurückhaltung in Bezug auf die verwendeten Geräte, insbesondere wenn es sich um im Internet gekaufte Kameras mit Gratisabonnement handelt, deren Aufnahmen in einer Cloud gespeichert und die Bilder live angesehen werden können. Die Server befinden sich in diesen Fällen in der Regel im Ausland. Ausserdem müssen bei der Beantragung (mit oder ohne Datenaufzeichnung) die Sicherheit des Systems, der Umfang und die Verwaltung des Zugriffs auf Bilder, die Vertraulichkeit usw. belegt werden.

#### *Empfehlung und Beschwerde – Fortsetzung*

Zur Erinnerung: Die Kommission hatte einem Oberamt eine Empfehlung im Rahmen der Bewilligung für die Einrichtung einer Videoüberwachungsanlage an einer öffentlichen Schule abgegeben. Da der Oberamtmann nicht darauf eingetreten war, reichte die Kommission beim Kantonsgericht eine Beschwerde gegen den Entscheid des Oberamts, der Empfehlung der Behörde nicht nachzukommen, ein. Da der Oberamtmann einräumt, die Sache sei nicht hinreichend abgeklärt worden, wertete das Kantonsgericht dies als Einverständnis, den Entscheid implizit aufzuheben, um ihn durch einen anderen zu ersetzen. Der angefochtene Entscheid wurde somit aufgehoben und die Sache als gegenstandslos abgeschrieben.

In der Folge wurde vom Oberamt am 17. Oktober 2019 eine Ortsbesichtigung organisiert. Am 14. Januar 2020 teilte die Datenschutzbeauftragte dem Oberamt ihre teilweise positive Stellungnahme mit. Mit Schreiben vom 28. Juli 2020 ersuchte das Oberamt die Datenschutzbeauftragte um Stellungnahme nach den von der Gesuchstellerin vorgenommenen Änderungen sowie der Vorlage der endgültigen Aufnahmebereiche. Die Stellungnahme wurde am 8. Oktober 2020 übermittelt, und ein abschliessender Entscheid des Oberamts ist am 14. Oktober 2020 bei der Behörde eingegangen.

#### **4. ReFi – Register der Datensammlungen<sup>15</sup>**

Die ÖDSB hat ein Register der 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 ÖDSB eingesehen werden<sup>16</sup>.

Damit das ReFi richtig genutzt werden kann, sind technische Anpassungen notwendig. Bevor damit jedoch begonnen werden kann, wartet die Behörde die definitiven Änderungen des kantonalen Datenschutzgesetzes ab, da dieses die Rahmenbedingungen vorgibt.

#### **5. Austausch**

##### **5.1. Zusammenarbeit**

Die Datenschutzbeauftragte legt besonderen Wert auf die Zusammenarbeit mit dem EDÖB und den Datenschutzbehörden der anderen Kantone. Diese Zusammenarbeit nimmt verschiedene Formen an.

<sup>15</sup> <https://www.fr.ch/de/institutionen-und-politische-rechte/transparenz-und-datenschutz/register-der-datensammlungen>

<sup>16</sup> <http://appl.fr.ch/refi/etat/client/index.aspx>

### *Privatim*

Die Datenschutzbeauftragte ist wie die anderen kantonalen Datenschutzbehörden *Mitglied der Konferenz der schweizerischen Datenschutzbeauftragten, privatim*<sup>17</sup>.

Im Jahr 2020 konnte die Behörde auch von der Arbeit profitieren, die *privatim* zu allgemeinen Fragen von internationaler, nationaler und kantonsübergreifender Bedeutung geleistet hat. Diese Zusammenarbeit ist von sehr grossem Nutzen, wenn nicht sogar unverzichtbar für den Informations- und Erfahrungsaustausch und die Zusammenarbeit bei gemeinsamen Projekten. Bei gewissen Vertragsverhandlungen hat *privatim* grösstes Gewicht für die Aushandlung der grundlegenden Datenschutzgarantien als die einzelnen Kantone. Es fand ein reger Austausch über den Einsatz von Microsoft Office 365 in der Verwaltung aber auch im schulischen Rahmen statt. Diesbezüglich ist *privatim* zusammen mit der SIK (Schweizerischen Informatikkonferenz) mit den Vertretern von Microsoft im Gespräch über die verschiedenen vertraglichen Punkte, die die Nutzung der Online-Dienste von Microsoft Office 365 in der Verwaltung schwierig machen.

2020 feierte *privatim* ihr zwanzigjähriges Bestehen. Die Festlichkeiten wurden jedoch aufgrund der Corona-situation schon zweimal verschoben. Die Frühjahrs- und die Herbst-Generalversammlung fanden auf dem Zirkulationsweg statt.

Die Datenschutzbeauftragte wirkte aktiv in verschiedenen spezifischen Arbeitsgruppen mit, insbesondere bezüglich gemeinsamer Dossiers. Ein solcher Austausch fand im Gesundheitswesen (elektronisches Patientendossier, Tracing usw.) und hinsichtlich Digitalisierung in der Verwaltung statt (eUmzug, Microsoft Office 365 usw.).

*Privatim* hat ausserdem für ihre Mitglieder und ihre Mitarbeitenden eine Weiterbildungsveranstaltung organisiert und eine Checkliste für die Entschlüsselung verschlüsselter Webverbindungen herausgegeben. Vor dem Hintergrund der Coronapandemie hat *privatim*

eine Analyse in Form von Listen der verschiedenen Video- und Videokonferenzanwendungen erstellt. Schliesslich hat sie ihre Stellungnahmen zu verschiedenen Bundesgesetzgebungsvorlagen eingereicht.

### *Groupe des préposés latins à la protection des données*

Die *Groupe des préposés latins à la protection des données* trifft sich in der Regel zweimal pro Jahr, damit die Datenschutzbeauftragten der Westschweiz sowie der stellvertretende EDÖB aktuelle Themen besprechen und ihre Erfahrungen im Detail austauschen können. 2020 fand das Frühjahrstreffen im Wallis statt, während das im Herbst in Freiburg geplante Treffen per Videokonferenz durchgeführt wurde. Die Datenschutzbeauftragte tauschte sich ausserdem auch spezifisch zu gemeinsamen Dossiers aus, und zwar zu Themen von gesamtschweizerischer Tragweite mit Dienstleistern, Anbietern oder Auftragnehmern, die in den verschiedenen Kantonen dieselben sind.

### *Koordinationsgruppe der Schweizerischen Datenschutzbehörden im Rahmen der Schengen-Abkommen*

Die Datenschutzbeauftragte hat auch 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 im Rahmen der Umsetzung des Schengen-Assoziierungsabkommens eingesetzte Koordinationsgruppe der schweizerischen Datenschutzbehörden konnte sich im Berichtsjahr aufgrund der besonderen Lage nicht treffen. Es fand aber ein elektronischer Austausch statt.

<sup>17</sup> <https://www.privatim.ch/de/>

### *Kontaktpersonen bei der Freiburger Verwaltung*

In Anbetracht der Coronasituation sah sich die Datenschutzbeauftragte gezwungen, das Treffen mit den Kontaktpersonen (Ansprechpersonen für Datenschutzfragen in den einzelnen Direktionen und Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit) zu verschieben. Sie nahm aber zum Informations- und Meinungsaustausch punktuell Kontakt mit einigen von ihnen auf. Die Kontaktpersonen erhalten auch anderweitig Auskunft zu verschiedenen Themen, insbesondere über Newsletter, News oder andere Veranstaltungseinladungen.

### *ÖDSB-interne Zusammenarbeit*

Die Datenschutzbeauftragte befasste sich ausserdem mit mehreren Dossiers gemeinsam mit der Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz, das heisst mit Fällen, die die beiden Bereiche, also Öffentlichkeit und Datenschutz betreffen.

## 5.2. Schulungen und Sensibilisierungen

### *Weiterbildung des Staates Freiburg*

Im Rahmen des Weiterbildungsangebots des Staates Freiburg gab die Datenschutzbeauftragte einen Kurs an der HSW. Diese interaktiv aufgebaute Schulung sollte den Teilnehmenden aus der öffentlichen Verwaltung die Möglichkeit geben, sich ganz spezifisch über ihre jeweiligen Bereiche auszutauschen. So stellten sie der Beauftragten vorab Fragen zu ihrem Fachbereich zu, damit ganz pointiert darauf eingegangen werden konnte.

### *Überbetriebliche Kurse der AFOCI*

Im Rahmen der überbetrieblichen Kurse für alle Lernenden und Praktikant/innen 3+1 des Staates wurde der Kurs zum Thema Datenschutz, Auskunftsrecht und Archivierung für die Branche Öffentliche Verwaltung nur auf Französisch durchgeführt. Mit diesen Kursen können die Lernenden und Praktikant/innen 3+1 für Fragen zu diesen drei miteinander verknüpften Bereichen sensibilisiert werden.

### *Schulung für die sektoriellen Datenschutzdelegierten*

Im Rahmen der Umsetzung des kantonalen Bezugssystems (Datenbank, die von mehreren Anwendungen und/oder Informationssystemen gemeinsam genutzt wird und Daten zu Personen, Organisationen und Nomenklatur enthält) führte die Datenschutzbeauf-

tragte für die verschiedenen von diesem Projekt betroffenen Akteure eine Grundlagenschulung durch. Diese lief in Form von Modulen zu folgenden Themen ab: Einführung in den Datenschutz, Datenschutzgesetzgebung – Verantwortlichkeit des Daten bearbeitenden Organs –, Neuerungen des Bundesgesetzes über den Datenschutz, Informations- und Informatiksicherheit, Aufgaben und Instrumentarium der sektoriellen Datenschutzdelegierten in der öffentlichen Verwaltung.

Im Jahr 2020 nutzte die Datenschutzbeauftragte immer wieder die sich ihr bietenden Gelegenheiten zum bilateralen Austausch und zur Sensibilisierung, zum Beispiel in Gesprächen mit dem Generalsekretariat der EKSD, dem POA und dem Kompetenzzentrum Fritic.

## 5.3. Sonstiges

### *Informationsblätter*

Die ÖDSB hat den Praxisleitfaden für die Gemeinden aktualisiert. Ausserdem publiziert sie regelmässig News zum Thema Datenschutz.

## 6. Statistiken

### **Datenschutz allgemein**

Im Berichtszeitraum waren 425 Datenschutzdossiers (ohne FriPers und Videoüberwachungsdossiers, siehe unten) in Bearbeitung, wovon 86 per 1. Januar 2021 noch hängig waren. Die Datenschutzbeauftragte war in 123 Fällen beratend tätig und erteilte Auskünfte, nahm in 86 Fällen Stellung, befasste sich in 30 Fällen mit der Prüfung gesetzlicher Bestimmungen, ihr wurden 41 Entscheide mitgeteilt (Art. 27 Abs. 2 DSchG), sie nahm neun Kontrollen sowie Inspektionen oder Nachkontrollen vor, führte neun Präsentationen durch, nahm an 70 Sitzungen und sonstigen Veranstaltungen teil und befasste sich mit 57 sonstigen Begehren. 218 Dossiers betreffen kantonale Stellen oder mit öffentlichen Aufgaben betraute Institutionen, 49 Gemeinden, 93 andere öffentliche Organe (Kantone, Datenschutzbehörden), 49

---

Privatpersonen oder private Institutionen und sechs die Medien (s. Statistiken im Anhang). Von den hängigen Dossiers der Vorjahre wurden 79 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.

### **FriPers**

Bis 31. Dezember 2020 sind der Datenschutzbeauftragten drei Fälle zur Stellungnahme unterbreitet worden: ein Zugriffsgesuch, eine Stellungnahme und eine geänderte Stellungnahme. Das Zugriffsgesuch ist immer noch in Bearbeitung, die beiden anderen Dossiers sind abgeschlossen. Die Zusammenarbeit mit der SJD ist gut, da sie den Stellungnahmen der Behörde in der Regel folgt. Mit dem technologischen Fortschritt lassen sich auch die Nutzungsweise der FriPers-Plattform weiterentwickeln, und die Anfragen werden immer komplexer (gezielter). So werden das Verfahren und die Dokumente von den betroffenen Stellen ständig evaluiert.

### **Videüberwachung**

Im Berichtsjahr gingen bei der Datenschutzbeauftragten 12 Gesuche um Bewilligung der Inbetriebnahme einer Videoüberwachung mit Datenaufzeichnung, 6 Meldungen von Videoüberwachungsanlagen ohne Datenaufzeichnung und ein Vorprüfungsgesuch für eine Videoüberwachungsanlage ein. Sie musste sich in drei Fällen zur Anzeige einer Videoüberwachungsanlage ohne Bewilligung äussern, in einem Fall nach einer Ortsbesichtigung, in einem anderen nach einer negativen Stellungnahme. Für die beantragten Anlagen mit Datenaufzeichnung fiel eine Stellungnahme teilweise positiv aus - an Bedingungen geknüpft-, eine Stellungnahme ist provisorisch, fünf negativ und die restlichen fünf noch in Bearbeitung. Gewisse positive Stellungnahmen können an Bedingungen geknüpft werden, insbesondere daran, dass auf die Videoüberwachungsanlagen hingewiesen werden muss. 19 Fälle betrafen Dienststellen des Staates oder Gemeinden, fünf Private. Die Liste der Videoüberwachungsanlagen ist gemäss Artikel 9 VidV auf den Websites der Oberämter aufgeschaltet.

---

## IV. Koordination zwischen Öffentlichkeit / Transparenz und Datenschutz

---

Die gute Zusammenarbeit zwischen den beiden Beauftragten setzte sich auch 2020 fort. 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 am Recht auf Zugang zur Information sowie gegenüber den datenschutzrechtlichen Vorschriften. 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.

---

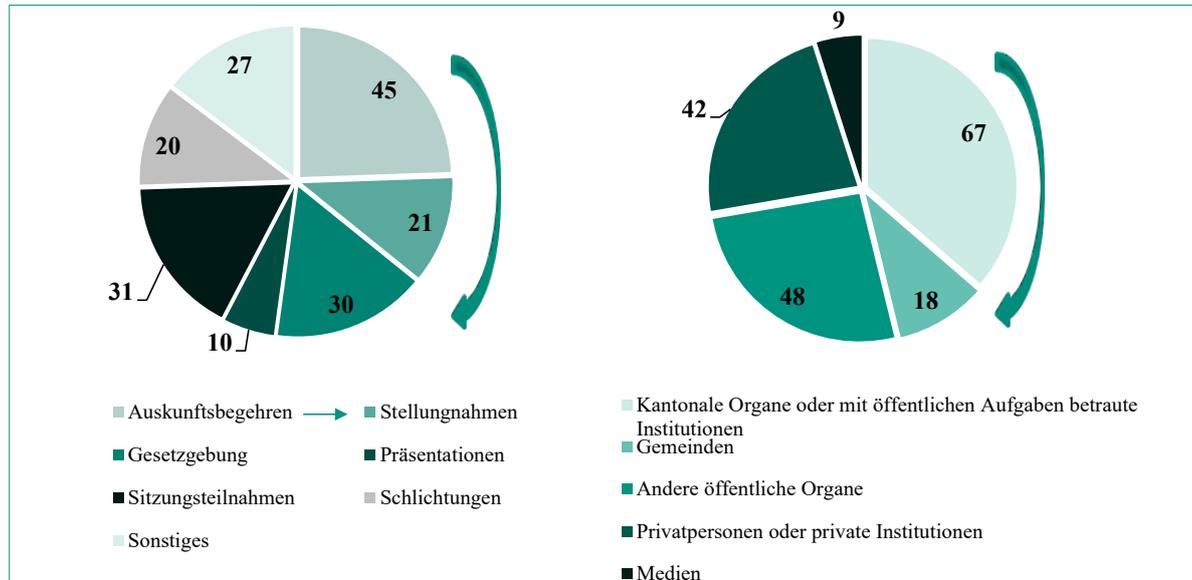
# Abkürzungs- und Begriffsverzeichnis

---

AFOCI	Freiburger Vereinigung zur Organisation überbetrieblicher Kurse
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVN13	Dreizehnstellige AHV-Nummer
BHA	Amt für Bewährungshilfe
BMA	Amt für Bevölkerung und Migration
CoPil	Lenkungsausschuss (comité de pilotage)
DSchG	Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz
DSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz
DStG	Gesetz vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern
DZV	Verordnung vom 14. Dezember 2010 über den Zugang zu Dokumenten
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
E-GovSchG	Gesetz vom 2. November 2016 über den E-Government-Schalter des Staates
EKG	Gesetz vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle
EKSD	Direktion für Erziehung, Kultur und Sport
EPD	Elektronisches Patientendossier
EU	Europäische Union
FriPers	Kantonale Informatikplattform der Einwohnerkontrolle
Fritic	Kompetenzzentrum des Kantons Freiburg für alle Aspekte rund um den Themenbereich Medien sowie Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) im Unterricht
GSD	Direktion für Gesundheit und Soziales
HAE	Harmonisierung der Schulverwaltungs-Informationssysteme des Kantons Freiburg
HSW	Hochschule für Wirtschaft
ICIC	Internationale Konferenz der Informationskommissare
InfoG	Gesetz vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten
ISDS	Informationssicherheit und Datenschutz
ITA	Amt für Informatik und Telekommunikation
JVBHA	Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KUB	Kantons- und Universitätsbibliothek
ÖDSB	Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz
OmbG	Ombudsgesetz vom 25. Juni 2015
Privatim	Konferenz der schweizerischen Datenschutzbeauftragten
POA	Amt für Personal und Organisation
ReFi	Register der Datensammlungen
RUBD	Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion
SIS	Schengener Informationssystem
SJD	Sicherheits- und Justizdirektion
VE	Vorentwurf
VidG	Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung
VidV	Verordnung vom 23. August 2011 über die Videoüberwachung
VIS	Zentrales Visa-Informationssystem
VRG	Gesetz vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege
VZÄ	Vollzeitäquivalente

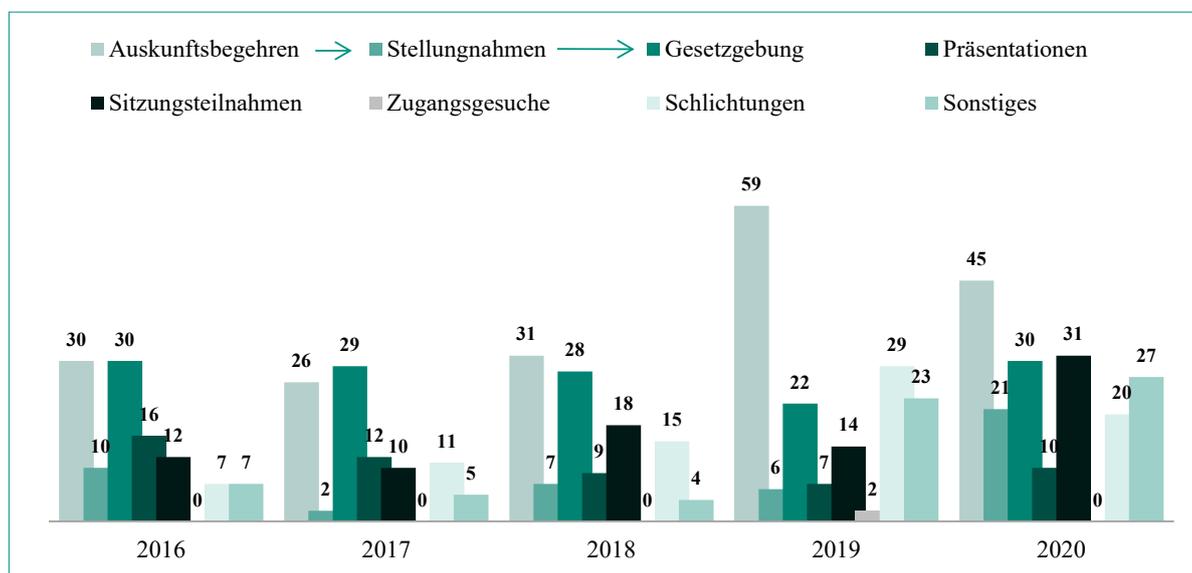
# Statistiken Öffentlichkeit und Transparenz

## Anfragen / Interventionen 2020



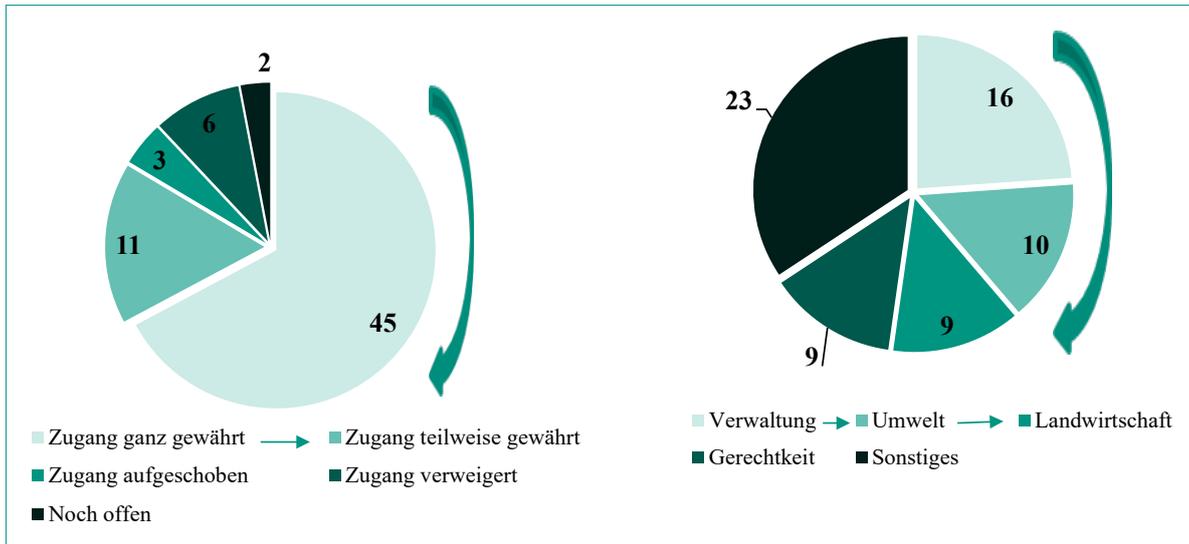
- > Die Auskünfte («Auskunftsbegehren») werden von der Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz erteilt.
- > Der Begriff «Gesetzgebung» umfasst die Beschäftigung mit Gesetzesbestimmungen und die Antworten auf Vernehmlassungen.
- > Der Begriff «Präsentationen» steht z.B. für Referate im Rahmen 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 184 Dossiers, die 2020 in Bearbeitung waren, betrafen 68 auch den Datenschutz, davon 30 Vernehmlassungen.

## Vergleichsgrafik



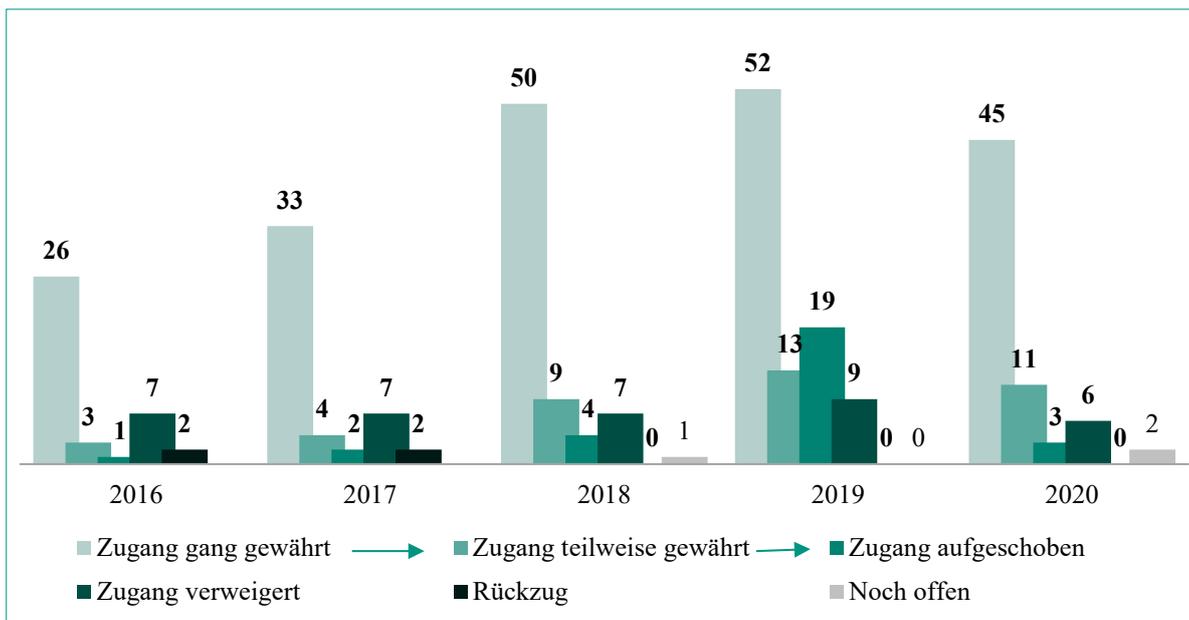
## Zugangsgesuche 2020

—



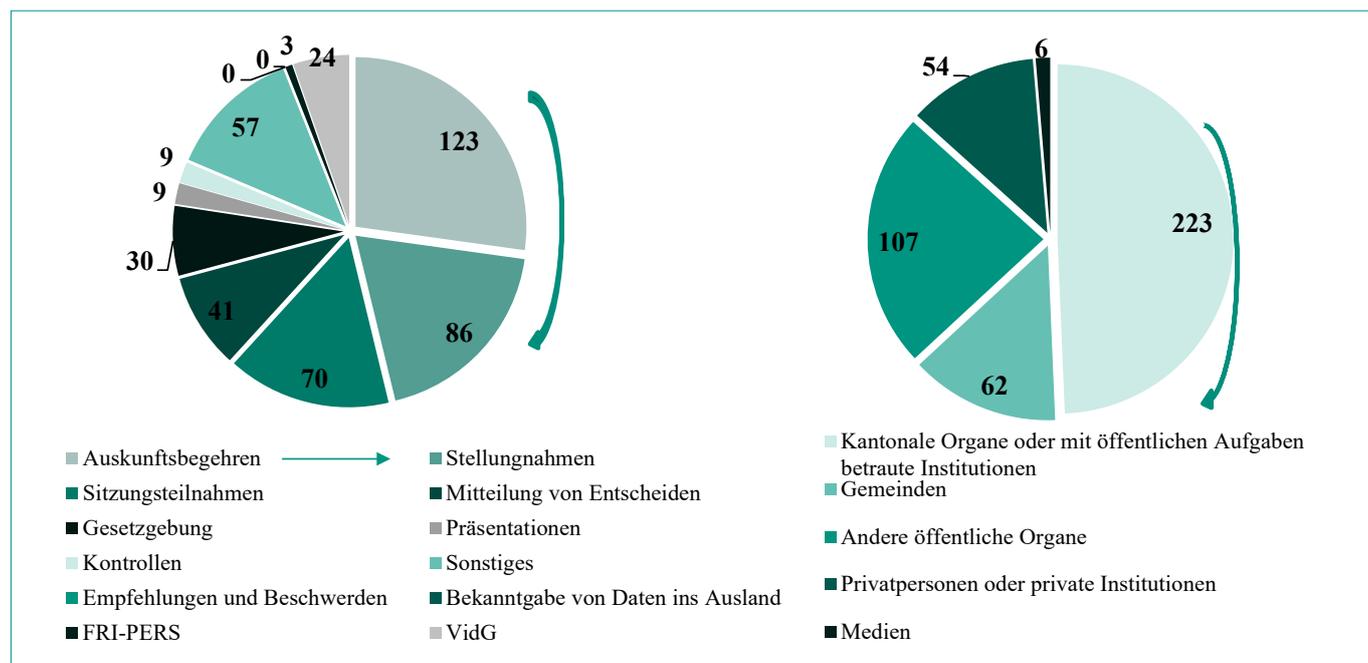
## Vergleichsgrafik

—



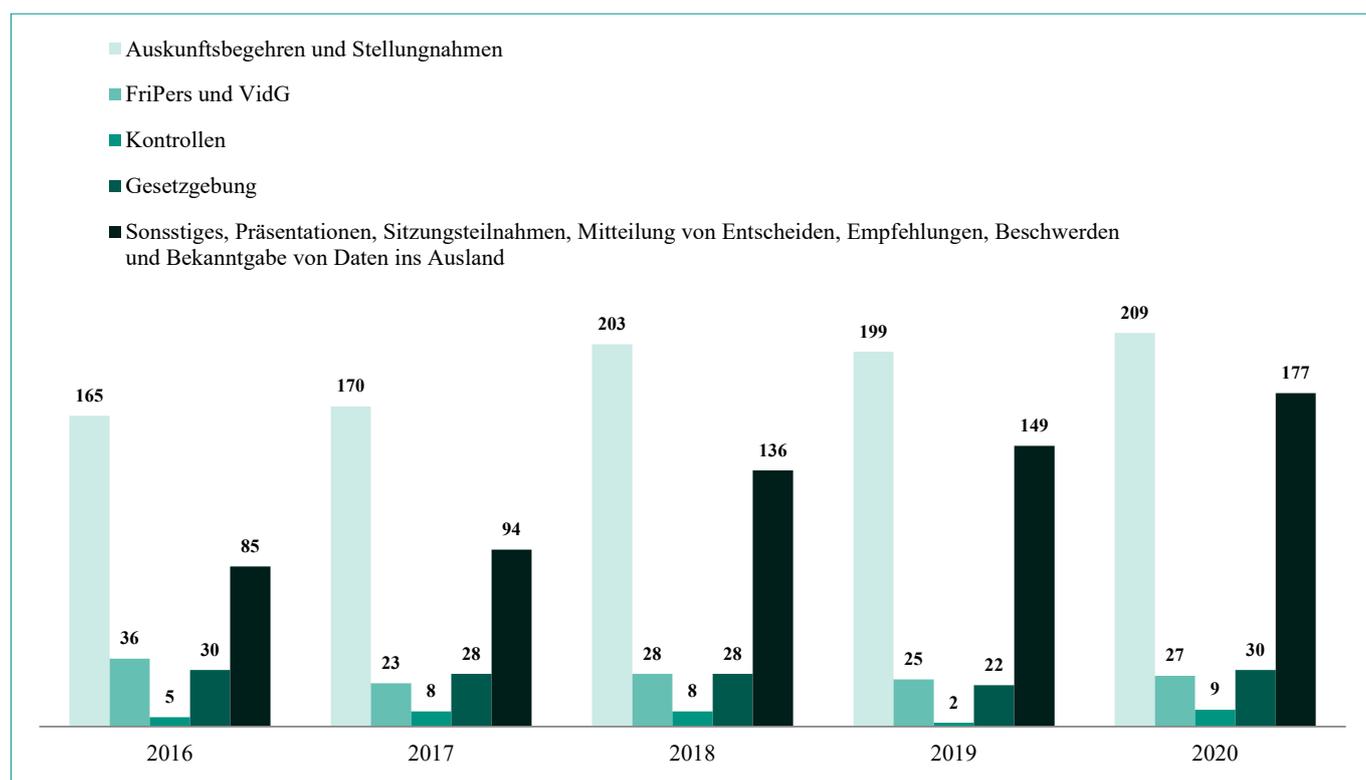
# Statistiken Datenschutz, FRI-PERS und VidG

## Anfragen / Interventionen 2020



- > 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.
- > 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 DSchG.
- > Von den 452 Dossiers, die 2020 in Bearbeitung waren, betrafen 68 auch die Öffentlichkeit/Transparenz, davon 30 Vernehmlassungen.

## Vergleichsgrafik



## Anfragen / Interventionen

Jahr	Stellungnahmen	Auskunftsbegehren	Kontrollen	Gesetzgebung	Präsentationen	Sitzungs- teilnahmen	Mitteilung Entscheidungen	Empfehlungen und Beschwerden	Bekanntgabe von Daten ins Ausland	FRI-PERS	VidG	Sonstiges	Total
2020	86	123	9	30	9	70	41	0	0	3	24	57	452
2019	61	138	2	22	9	46	35	2	0	12	13	57	397
2018	88	115	8	28	7	42	26	0	0	8	20	61	403
2017	62	108	8	28	9	36	13	0	0	6	17	36	323
2016	43	122	5	30	10	29	12	4	0	15	17	33	320
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