

Tätigkeitsbericht 2021

—
vom 1. Januar bis
31. Dezember 2021



Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation
Chorherrengasse 2, CH-1700 Freiburg
T. +41 26 322 50 08
<https://www.fr.ch/de/sk/oedsmb>

April 2022

—
Auf 100% umweltfreundlichem Papier gedruckt

AN DEN GROSSEN RAT
DES KANTONS FREIBURG

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

Wir freuen uns, Ihnen den Tätigkeitsbericht der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation (ÖDSMB) für das Jahr 2021 zu unterbreiten. Obwohl die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten erst seit dem 1. Januar 2022 zu unserer Behörde gehört, enthält unser Tätigkeitsbericht für 2021 bereits einen Teil zur Mediation für Verwaltungsangelegenheiten, um deren administrative Integration von Anfang 2022 an zu konkretisieren.

Nach einer Hervorhebung der Schwerpunkte des Jahres und der Zusammenfassung einiger allgemeiner Informationen zur grundlegenden Funktionsweise der Behörde (I) befasst sich der Bericht zuerst mit den Tätigkeiten der Kommission als solcher (II) und dann speziell mit den Tätigkeiten der Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz und der Datenschutzbeauftragten (III). Nach einigen Bemerkungen zum Thema Koordination von Öffentlichkeit/Transparenz und Datenschutz (IV) und Schlussbemerkungen (V) gehen wir weiter auch auf die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten ein (VI).

Eine Zusammenfassung auf den ersten Seiten des Berichts ermöglicht es Ihnen, sich rasch einen Überblick über die Schwerpunkte unserer Arbeit zu verschaffen.

Mit vorzüglicher Hochachtung.

Freiburg, April 2022

Der Präsident
der Kommission

L. Schneuwly

Die Beauftragte für
Öffentlichkeit und Transparenz

M. Stoffel

Die Datenschutz-
beauftragte

F. Henguely

Die kantonale
Mediatorin

A. Zunzer Raemy

Inhalt

Schwerpunkte	6
<hr/>	
I. Aufgaben und Organisation der Behörde	8
<hr/>	
A. Fokus	8
1. Aufgaben der Kantonalen Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz	9
2. Aufgaben der Datenschutzbeauftragten	9
B. Überkantonale und kantonale Zusammenarbeit	10
C. Engagement in der Ausbildung	11
D. Information und Kommunikation	11
<hr/>	
II. Haupttätigkeiten der Kommission	12
<hr/>	
A. Gemeinsame Themen in den Bereichen Öffentlichkeit/Transparenz und Datenschutz	12
1. Stellungnahmen	12
1.1 Fokus	12
1.2 Einige Beispiele von Stellungnahmen	12
2. Spezifische Dossiers	13
B. Bereich Öffentlichkeit und Transparenz	15
1. Evaluierung des Zugangsrechts	15
C. Bereich Datenschutz	15
1. Empfehlung und Beschwerde bei Nichteinhaltung der Vorschriften (Art. 22a und 30a Abs. 1 Bst. c DSchG)	15
2. Beschwerde (Art. 27 und 30a Abs. 1 Bst. d DSchG)	15
3. Pilotversuche (Art. 12f DSchG)	16
4. Berichte über die Bearbeitung personenbezogener Daten	16
<hr/>	
III. Hauptaktivitäten der beiden Beauftragten	17
<hr/>	
A. Öffentlichkeit und Transparenz	17
1. Schwerpunkte	17
1.1 Zehn Jahre InfoG	17
1.2 Schlichtung im Bereich Zugangsrecht	18
1.3 Mediation basierend auf dem Ombudsgesetz	22
1.4 Anfragen	22
2. Statistiken	22
B. Datenschutz	22
1. Schwerpunkte	22
1.1 Coronavirus	23
1.2 CoPil, CoPro und Arbeitsgruppen	25
1.3 Komplexe Dossiers	26
1.4 Anfragen	27
1.5 Datensicherheitsverstöße	28
2. Kontrollen	29
3. FriPers und Videoüberwachung	30
3.1 FriPers	30
3.2 Videoüberwachung	31

4. ReFi – Register der Datensammlungen	33
5. Austausch	33
5.1 Zusammenarbeit	33
5.2 Schulungen und Sensibilisierungen	35
5.3 Sonstiges	35
6. Statistiken	35
<hr/>	
IV. Koordination zwischen Öffentlichkeit/Transparenz und Datenschutz	37
<hr/>	
V. Schlussbemerkungen	37
<hr/>	
VI. Die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten	38
<hr/>	
A. Aufgaben und Organisation der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten	38
1. Allgemeines	38
2. Revision des Ombudsgesetzes	38
3. Überkantonale und kantonale Zusammenarbeit	39
4. Kommunikation	39
B. Tätigkeit der kantonalen Mediatorin	39
1. Allgemeines	39
2. Einige Zahlen	40
3. Erläuterungen zu den Anfragen im Berichtsjahr	42
C. Dank	43
<hr/>	
VII. Abkürzungs- und Begriffsverzeichnis	44
<hr/>	
VIII. Anhänge: Statistiken	46
<hr/>	
Statistik Öffentlichkeit und Transparenz	46
Statistiken Datenschutz, FriPers und VidG	48

Schwerpunkte

Das Öffentlichkeitsprinzip wurde im Kanton Freiburg im Jahr 2011 mit dem Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG) eingeführt. Das Jahr 2021 bot die Gelegenheit, zehn Jahre nach seinem Inkrafttreten Bilanz zu ziehen. Die Behörde beauftragte das Institut für Föderalismus der Universität Freiburg damit, eine unabhängige Analyse der Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips vorzunehmen. Dieses Mandat besteht aus drei Teilen. Eine Publikation mit Artikeln in deutscher und französischer Sprache zu ausgewählten Aspekten der Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips ist im Oktober 2021 erschienen¹. Am 9. Dezember 2021 fand an der Universität Freiburg eine Konferenz über die Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips sowie über praktische und rechtliche Fragen statt. Die Behörde wird Anfang 2022 vom Institut für Föderalismus eine Zusammenfassung erhalten.

2021 stieg die Anzahl der Schlichtungsanträge im Bereich Öffentlichkeit und Transparenz erheblich an. Die Zahl der Mediationsgesuche hat sich gegenüber 2020 mehr als verdreifacht. 64 Schlichtungsanträge wurden der Öffentlichkeitsbeauftragten unterbreitet, 49 betrafen Dokumente in Bezug auf Windkraftanlagen. Im Fall der Windkraftanlagen legte die Öffentlichkeitsbeauftragte die Verfahren nach betroffenen öffentlichen Organen zusammen. In allen schon bearbeiteten Windkraftanlagefällen konnte eine Einigung erzielt werden (6 Einigungen insgesamt), wobei in 4 Fällen mit einer teilweisen Einigung entsprechende Empfehlungen abgegeben wurden. Bei den anderen Schlichtungsanträgen konnte in 9 Fällen eine Einigung erzielt werden. Die Öffentlichkeitsbeauftragte gab zusätzlich zu den Windkraftanlagefällen noch 2 Empfehlungen ab. Auf weitere 4 Fälle konnte sie nach Rücksprache mit den Parteien nicht eintreten. 1 Mediationsgesuch wurde von der antragstellenden Person zurückgezogen, 10 Mediationsgesuche waren Ende 2021 noch hängig. Wie der Öffentlichkeitsbeauftragten mitgeteilt wurde, hat sich auch die Zahl der bei den öffentlichen Organen gestellten Zugangsgesuche gegenüber 2020 verdreifacht: 227 Zugangsgesuche wurden 2021 bei freiburgischen Organen eingereicht. In

161 Fällen gewährten die Organe uneingeschränkten, beschränkten oder aufgeschobenen Zugang. In 65 Fällen wurde der Zugang verweigert.

Das Kantonsgericht erliess 4 Urteile im Bereich Öffentlichkeit und Transparenz. Im ersten Urteil stellte es fest, dass der Zugang zu den beiden Berichten im Zusammenhang mit der Umweltbelastung durch eine Deponie gewährt werden sollte, da der Zugang dazu die Entscheidungsfindung der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) nicht wesentlich behindere. In seinem zweiten Urteil entschied es, dass das Oberamt des Saanebezirks im Hinblick auf die Zugangsgewährung eine Liste der für das Jahr 2019 verlangten Dokumente erstellen solle. In seinem dritten Urteil kam es zum Schluss, dass die Kantonale Gebäudeversicherung (KGV) die Abrechnung spezifischer Buchhaltungsposten offenlegen müsse. In seinem vierten Urteil entschied es, dass der Zugang zur Vereinbarung zwischen dem Freiburger Tourismusverband (FTV) und Airbnb über die Aufenthaltstaxe nach vorheriger Rücksprache mit Airbnb gewährt werden müsse.

Die Digitalisierung der Verwaltung wurde fortgesetzt und brachte immer wieder neue komplexe Projekte mit sich, erforderte aber auch eine interne Koordination der Organe, insbesondere eine Aufteilung der Verantwortlichkeiten und eine Sensibilisierung. Parallel dazu haben die Pandemie und Cyberangriffe die Fragen des Schutzes der Personendaten wieder in den Vordergrund gerückt. Die Dringlichkeit der Durchführung bestimmter Bearbeitungen zwang die Verwaltung dazu, Datenbearbeitungsvorhaben schnell umzusetzen oder auszulagern. In diesem Zusammenhang arbeitete die Behörde pragmatisch, indem sie die Verwaltung begleitete und beriet, auf die Bedenken von Bürger/innen und Mitarbeitenden einging und eng mit den anderen Datenschutzbehörden des Bundes und der Kantone zusammenarbeitete. Die Kommission gab nur eine Empfehlung ab.

Besondere Beachtung erforderten auch die Gesetzesrevisionen, da die Digitalisierung der Verwaltung natürlich eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen zur Folge

¹ BERNHARD WALDMANN / FLORIAN BERGAMIN, 10 Jahre InfoG Freiburg, Bern 2021.

hat. Mit der Verabschiedung des neuen eidgenössischen Datenschutzgesetzes und der Revision der dazugehörigen Verordnung konnte die Revision des kantonalen Rechts fortgesetzt werden. Die neuen Aufgaben, die der Behörde übertragen werden sollen, sowie die administrative Einbindung der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten machen Überlegungen zur internen Organisation der Behörde erforderlich.

Im Bereich Datenschutz hat die Arbeitsbelastung wieder stark zugenommen. Allerdings waren nicht nur zahlenmässig mehr Dossiers zu bearbeiten, sondern sie sind auch komplexer geworden und erfordern spezifische Kenntnisse bezogen auf verschiedene Akteure.

Im Bereich der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten fand fast fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des kantonalen Ombudsgesetzes eine Revision des Gesetzes statt. Dabei ging es einerseits darum, die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten administrativ in die ÖDSMB zu integrieren. Auf diese Weise kann die kantonale Mediatorin bei Bedarf die Unterstützung von deren Kommission anfordern, Zugang zu gewissen Ressourcen der Behörde erlangen und gleichzeitig bei der Ausübung

ihrer Mediationsaufgaben unabhängig bleiben. Andererseits wurde die Bestimmung integriert, dass ein Mediationsverfahren nur mit dem Einverständnis der Parteien durchgeführt werden kann. Damit unterstreicht der Gesetzgeber klar, dass er keine Ombudstätigkeit, sondern eine Mediationsstelle will.

Bei der kantonalen Mediatorin gingen im Berichtsjahr 46 Anfragen ein, wovon sich 13 im Geltungsbereich des Gesetzes über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten befanden.

Die Anliegen der ratsuchenden Personen wiesen eine grosse Vielfalt auf: so trafen Fragen zu Verwaltungsabläufen und Gesetzesanwendungen ein, einige wandten sich an die kantonale Mediatorin, weil sie einen Entscheid der Kantonsverwaltung als ungerecht empfanden, anderen dauerte die Wartezeit auf einen Bescheid zu lange oder sie hatten bereits mehrere Male erfolglos versucht, eine Behörde telefonisch zu erreichen. Wieder andere verstanden nicht, was ihnen in einem Antwortschreiben genau gesagt werden wollte oder sie wünschten sich eine stärkere Zusammenarbeit von Behörden bei Querschnittsthemen.

I. Aufgaben und Organisation der Behörde

A. Fokus

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

Die Behörde setzt sich aus einer Kommission, einer Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz (50%) und einer Datenschutzbeauftragten (80%) zusammen. Zu ihr gehören ausserdem eine Verwaltungsmitarbeiterin (80%) und eine Juristin (50%). Zudem gibt die Behörde Studienabgängern die Möglichkeit, ein sechsmonatiges juristisches Praktikum (100%) in den beiden Bereichen zu absolvieren. Sie erhielt ausserdem administrative Unterstützung (100%) sowie die Unterstützung einer zweiten Rechtspraktikantin (100%). Die kantonale Mediatorin (40%) ist der Behörde administrativ zugewiesen.

Die Aufgaben der **kantonalen Öffentlichkeits-, Datenschutz- und Mediationskommission** sind in Artikel 40 des freiburgischen Gesetzes vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG)² sowie in Artikel 12f und 30a des freiburgischen Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG)³ und in Artikel 6 Abs. 2 des freiburgischen Gesetzes vom 25. Juni 2015 über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten (MedG)⁴ 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 übt die Aufsicht über die Geschäftsführung der Mediationstätigkeit aus und sorgt dafür, dass die Unabhängigkeit der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators gewährleistet ist;
- sie führt das Verfahren zur Ernennung der oder des Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz, der oder des kantonalen Datenschutzbeauftragten und der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators für den Staatsrat durch und nimmt zuhanden des Staatsrats Stellung zu den von ihr bevorzugten Kandidatinnen und Kandidaten;
- sie äussert sich zu Vorhaben, insbesondere Erlassentwürfen, die sich auf den Datenschutz und/oder das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und/oder die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten 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 Artikel 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.

² https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/17.5/versions/7470

³ https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/17.1/versions/7468

⁴ https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/181.1

Im Jahr 2021 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*, *Luis Roberto Samaniego*, Ingenieur in IT-Governance und IS-Security, und *Gerhard Fiolka*, assoziierter Professor an der Universität. Sie arbeitete nur mit 6 Mitgliedern nach dem Nicht-Vorschlag an den Grossen Rat der Empfehlung des ergänzenden Mitglieds durch die Kommission zuhanden des Staatsrates.

Die Kommission hielt im Jahr 2021 neun Sitzungen ab. Die Beratungen und die Entscheide der Kommission wurden jeweils von der Verwaltungssachbearbeiterin protokolliert. Die kantonale Mediatorin nahm an zwei Kommissionssitzungen teil, an denen es um ihre Eingliederung in die Behörde ging.

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

Wie in Artikel 6 Abs. 3 MedG vorgesehen, wird der Tätigkeitsbericht der kantonalen Mediatorin in einem separaten Kapitel (VI) in diesen Bericht eingefügt.

1. Aufgaben der Kantonalen Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz

Die Aufgaben der **Kantonalen Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz** bestehen nach Artikel 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 (Register der Datensammlungen: Art. 21 DSchG).

Dazu kommen auch 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)⁵;
- 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)⁶;
- Stellungnahmen zur Verbreitung von sensiblen Personendaten auf Internet (Verordnung vom 14. Dezember 2010 über die Information über die Tätigkeit des Staatsrats und der Kantonsverwaltung)⁷;
- Mitwirkung in Ausschüssen im Rahmen der Umsetzung des kantonalen Bezugssystems von Daten von Personen, von Organisationen und von Verzeichnissen sowie die Abgabe von Stellungnahmen und Kontrollaufgaben (entsprechende Verordnung vom 24. Juni 2019)⁸.
- Stellungnahmen zur Bearbeitung von Daten über einen Schwangerschaftsabbruch zu statistischen Zwecken (Verordnung vom 24. September 2002 über das Verfahren bei straflosem Schwangerschaftsabbruch) .

Das Gesetz über den Datenschutz sieht keine strikte Aufteilung der Aufsichtsaufgaben zwischen der Kommission und der Datenschutzbeauftragten vor. Die Kommission ist wie bisher (vgl. Tätigkeitsberichte der Vorjahre¹⁰) 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 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. 2021 wurde das im Tessin geplante Frühjahrestreffen wegen Corona über Videokonferenz durchgeführt, und das Herbsttreffen fand in Lausanne statt (s. unten III. B. 5). 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*¹¹. Die Plenumsitzung wurde im Frühjahr auf dem Zirkulationsweg durchgeführt, und im Herbst fand sie dann in Biel statt (s. unten III. B. 5).

⁵ https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/114.21.12/versions/7230

⁶ https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/17.3/versions/7469 und https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/17.31

⁷ https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/122.0.51

⁸ https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/184.16

⁹ https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/821.0.14/versions/7114

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

¹¹ <https://www.privatim.ch/de/>

Seit 2020 ist die ÖDSMB Mitglied der Internationalen Konferenz der Informationskommissare (ICIC).¹² 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 Ombudsgesetz (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).

2021 wurden die Kurse der Freiburger Vereinigung zur Organisation überbetrieblicher Kurse (AFOCI) der Lernenden und Praktikant/innen 3+1 des Staates Freiburg im Rahmen der Ausbildung Öffentliche Verwaltung «Datenschutz, Informationsrecht und Archivierung» nur in französischer Sprache 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 News¹³. Die News-Rubrik der Behörde wird regelmässig aktualisiert. Im Mai 2021 führte die Behörde ihre traditionelle **Medienkonferenz** durch. Zum zehnjährigen Jubiläum des Inkrafttretens des InfoG wurde im Oktober 2021 eine Publikation veröffentlicht, in der Bilanz gezogen und Betrachtungen zur Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips angestellt wurden (s. unten [III. A. 1.1](#)). Diese Publikation ist in deutscher und in französischer Sprache auf der Website der ÖDSMB aufgeschaltet.¹⁴

Im halbjährlich erscheinenden **Newsletter**¹⁵ gab die Behörde einem breiteren Publikum Einblick in ihre Arbeit und thematisierte aktuelle Themen rund um die Bereiche Öffentlichkeit/Transparenz und Datenschutz. Der **spezielle Leitfaden für die Gemeinden** enthält Informationen und Ratschläge für konkrete Anwendungsfälle¹⁶.

¹² <https://www.informationcommissioners.org/goals-and-objectives>

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

¹⁴ Für die Bestellung der Publikation: <https://www.staempfliverlag.com/detail/ISBN-9783727251337/10-ans-LInf-Fribourg--10-Jahre-InfoG-Freiburg>. Für den Zugang zu den Beiträgen: <https://www.fr.ch/de/staat-und-recht/transparenz-und-datenschutz/beitraege>

¹⁵ <https://www.fr.ch/de/institutionen-und-politische-rechte/transparenz-und-datenschutz/newsletter-0>

¹⁶ <https://www.fr.ch/sites/default/files/2022-03/leitfaden-zuhanden-der-gemeinden.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 Website¹⁷.

1.2 Einige Beispiele von Stellungnahmen

Vorentwurf der Verordnung zum Bundesgesetz über den Datenschutz (VDSG)

In ihrer Stellungnahme stellte die Kommission fest, es gelinge dem Vorentwurf der VDSG nicht, dem neuen Bundesgesetz über den Datenschutz (nDSG) die Komplexität zu nehmen oder Klarheit darüber zu schaffen. Auf viele im nDSG vorgesehene Instrumente sollte näher eingegangen werden. Die Kommission wies daher auf einige Widersprüchlichkeiten im nDSG hin, die in der Verordnung geklärt werden sollten. Im erläuternden Bericht kämen ausserdem unerlässliche Pflichten zu Sprache, die in der Verordnung geregelt werden sollten. Im Übrigen verwies die Kommission auf die Stellungnahme der Konferenz der schweizerischen Datenschutzbeauftragten (privatim).

Vorentwurf des Gesetzes zur Änderung des Grossratsgesetzes (GRG)

Mit der Pandemie haben Videokonferenztools einen raschen und starken Aufschwung erlebt und eine erhebliche Erleichterung gebracht, wobei jedoch gerade der Datenschutz und die Datensicherheit garantiert sein müssen. Der Vorentwurf sieht die Durchführung von Kommissionssitzungen per Videokonferenz vor, die Möglichkeit der Aufzeichnung von Beratungen und sogar die Nutzung von Fernabstimmungstools. In ihrer Stellungnahme erinnerte die Kommission an die Anforderungen in Bezug auf Datenschutz und Datensicherheit, die Wahl der Auftragsbearbeiter, die Informationssysteme anbieten, sowie an die Artikel 12b ff. DSchG über die Auslagerung der Bearbeitung von Personendaten. Sie erwähnte auch das Infoblatt des Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB), das im Frühjahr 2020 herausgegeben worden war, nachdem im Lockdown allgemein auf Videokonferenzlösungen umgestellt wurde, sowie auf die vom Datenschutzbeauftragten des Kantons Zürich herausgegebene Liste von Produkten für die digitale Zusammenarbeit. Die Kommission gab zu bedenken, dass im Vorentwurf nicht auf die Bearbeitung personenbezogener Daten sowie die Sicherheits- und Vertraulichkeitsanforderungen für die ausgewählten Informationssysteme eingegangen wird.

¹⁷ <https://www.fr.ch/de/institutionen-und-politische-rechte/transparenz-und-datenschutz/vernehmlassungen>

Bezüglich Öffentlichkeit und Transparenz sah der Vorentwurf in Artikel 97 Absatz 2 Einschränkungen für den Zugang zu amtlichen Dokumenten vor. Diese Bestimmungen sind überflüssig, da sie schon im InfoG (z.B. in Artikel 26 InfoG) enthalten sind. Die Kommission schlug vor, sie zu streichen oder allenfalls einen Verweis auf das InfoG einzufügen. Die Absicht des Gesetzgebers bestand darin, eine systematische Regelung im InfoG vorzusehen und nicht verstreut in anderen Gesetzen. Ausserdem ist ein neuer Artikel 29 Abs. 1a InfoG vorgesehen mit dem Ziel, die Protokolle der Sitzungen der Kommissionen des Grossen Rates, die der Vorprüfung eines Erlassentwurfs gewidmet sind, zugänglich zu machen. Die Kommission begrüsst diese neue Bestimmung, meinte aber, der zweite Satz sei überflüssig, da nach Artikel 26 Abs. 1 Bst. c InfoG der Zugang zu einem amtlichen Dokument aufgeschoben werden kann, wenn der Zugang die Entscheidungsfindung durch das öffentliche Organ wesentlich behindern kann. Sie schlug daher vor, den zweiten Satz von Artikel 29 Abs. 1a InfoG zu streichen.

Vorentwurf der Verordnung über unbemannte Luftfahrzeuge mit einem Gewicht von weniger als 30 kg

Dieser Vorentwurf regelt den Einsatz von Drohnen auf dem Gebiet des Kantons Freiburg. In ihrer Stellungnahme wies die Kommission darauf hin, dass der Einsatz einer Drohne, die öffentlichen Grund zu Überwachungszwecken filmt, dem Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung (VidG) untersteht. Demzufolge muss bei Überwachung ohne Datenaufzeichnung eine Meldung an den Oberamtmann erfolgen, bei Videoüberwachung mit Datenaufzeichnung muss vorgängig beim zuständigen Oberamt eine Bewilligung eingeholt werden. Die Kommission empfahl deshalb, einen Verweis auf das Gesetz über die Videoüberwachung (VidG) einzufügen und zwischen dem Einsatz von Drohnen zu Überwachungszwecken und Drohnen zum reinen Freizeitgebrauch zu unterscheiden, da letztere nicht unter den Geltungsbereich des VidG fallen.

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.

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 der Behörde nutzen zu können. Mit der kantonalen Mediatorin wurden verschiedene Gespräche geführt, um ihre administrative Eingliederung in die Behörde zu organisieren und die erforderlichen organisatorischen und technischen Anpassungen vorzunehmen.

Einführung von Microsoft Office 365 bei der Behörde – Datenschutzgarantien

Die Einführung von Microsoft Office 365 in der Verwaltung hat auch Auswirkungen auf die Behörde, da die von der Kommission verwendete Plattform für den Dokumentenaustausch und die auf den Arbeitsplätzen der Mitarbeitenden der Behörde eingesetzten Microsoft Office 365-Tools durch eine Cloud-Lösung ersetzt werden sollen. Nach den verfügbaren Informationen soll ein Teil der Anwendungen (Outlook, Microsoft Teams, OneDrive und Active Directory) in AZURE, der Cloud von Microsoft, gehostet werden. Dazu ist zu sagen, dass einige Lösungen in der Schweiz, andere in Europa oder sogar in den USA gehostet werden können und dass Dienstanbieter wie Microsoft dem CLOUD Act verpflichtet sind¹⁸. Daher müssen Informationen über die grenzüberschreitende Datenbekanntgabe klar aus den Verträgen hervorgehen. Die Kommission verlangte demzufolge vom ITA minimale

¹⁸ <https://www.justice.gov/dag/cloudact>

Datenschutzgarantien. Sie wollte auch wissen, welche alternativen Lösungen gegebenenfalls angeboten werden könnten. Als für die Datenbearbeitung Verantwortliche braucht die Kommission solche Mindeststandards für die Gewährleistung der Datensicherheit und des Datenschutzes, da sie regelmässig mit sensiblen und nicht sensiblen Personendaten sowie mit vertraulichen Informationen zu tun hat.

SAP SuccessFactors

Die Verantwortlichen informierten die Behörde darüber, dass das Projekt sistiert und das Pilotprojekt im Hinblick auf das Inkrafttreten neuer Rechtsgrundlagen über die Auslagerung der Datenbearbeitung beendet wurde. Somit kam die Anwendung ProRecrute bis Ende 2021 weiter zum Einsatz. Die um Rat gebetene Behörde wies insbesondere darauf hin, dass im Vertrag gewisse Elemente fehlten, dass Verordnungen zur Ausführung der Bestimmungen des Gesetzes über das Staatspersonals erlassen werden sollten, dass es eine Übereinstimmung mit den Artikeln 12b ff. DSchG brauche und die Empfehlungen von privatim bezüglich Cloud-spezifischer Risiken und Massnahmen zu beachten seien. Gemäss dem für Pilotversuche geltenden Verfahren forderte die Behörde den an den Staatsrat gerichteten Evaluierungsbericht zum Abschluss des Projekts an, in dem die Fortführung oder Beendigung des Projekts vorgeschlagen wird. Mit Schreiben vom 16. November 2021 teilten die Projektverantwortlichen der Behörde mit, das Pilotprojekt sei abgebrochen worden, da man beschlossen habe, umgehend SAP SuccessFactors als Rekrutierungstool für alle Dienststellen des Staates Freiburg einzuführen und ProRecrute damit ohne weitere spezifische Abklärungen zu ersetzen.

Plattform der Kantonalen Indikationsstelle «Sucht» - FRIADIC

Die Auslagerung des Hostings der FRIADIC-Plattform an einen in der Schweiz ansässigen Anbieter gab Anlass zu verschiedenen Gesprächen zwischen der Behörde und der zuständigen staatlichen Stelle. Die Kommission prüfte die vorgelegten Unterlagen, namentlich das

Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept (ISDS-Konzept), den Vertrag über das Hosting von Lösungen und Daten und den Wartungsvertrag. Nach ihrer Einschätzung fehlt eine gesetzliche Grundlage mit ausreichender normativer Dichte. Tatsächlich geht es bei diesem Projekt um sensible Daten. Ausserdem könnten fehlende Regelungen und/oder entsprechende Verfahren dazu führen, dass unrechtmässig Daten bearbeitet werden und der Datenschutz missachtet wird. Die Behörde gab daher verschiedene Kommentare dazu ab. Die Gesetzgebung sowie die Verträge müssten ergänzt werden, um die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen zu gewährleisten. Nach den Artikel 12 ff. DSchG können personenbezogene Daten – auch sensible Daten – zwar ausgelagert werden, es muss aber ein entsprechender Vertrag abgeschlossen werden. Die Behörde verwies auch auf das Reglement vom 29. Juni 1999 über die Sicherheit der Personendaten (DSR) und wies auf die Massnahmen hin, die wichtig sind und nicht vergessen gehen sollten.

Föderation der Identitätsdienste im Bildungsraum Schweiz - Edulog

Im Rahmen der Ausarbeitung der gesetzlichen Grundlagen für den Beitritt zur Föderation der Identitätsdienste im Bildungsraum Schweiz (Edulog) der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) konsultierte die zuständige Direktion die Behörde, um sicherzugehen, dass diese datenschutzkonform sind. Die von dieser Änderung betroffenen gesetzlichen Grundlagen sind das Reglement über den Mittelschulunterricht (MSR) und das Reglement zum Gesetz über die obligatorische Schule (SchR). Die in diesem Fall zuständige Kommission erklärte, dass nach dem Legalitätsprinzip alle von Edulog geplanten Datenbearbeitungsvorhaben in den vorgesehenen Rechtsgrundlagen enthalten sein müssen. Sie wies auch auf den für das Beschaffen von Personendaten geltenden Grundsatz der Verhältnismässigkeit hin und teilte der Direktion mit, auf technischer Ebene gebe es noch viele Fragen zu klären, auf die näher eingegangen werden müsste, namentlich die mögliche (technische) «Unsichtbarkeit» der AHV-Nummer (AHVN). In

diesem Zusammenhang sollte die normative Dichte der geplanten Rechtsgrundlagen hinterfragt werden. Schliesslich wies die Kommission auch auf die Artikel 12b ff. DSchG über die Auslagerung hin mit der Frage nach dem Rechtsstatus von Edulog.

Nachdem sie von der Direktion über die Verabschiedung des MSR informiert worden war, wies die Kommission darauf hin, dass die Datenbearbeitung über Edulog mit den beschafften Daten nicht in den der Behörde vorgelegten Gesetzesanpassungen enthalten seien. Die Datenbearbeitung über Edulog ist daher offenbar nicht datenschutzkonform. In einer späteren Sitzung erinnerte die Behörde an die Verantwortung der Direktion als für die Datenbearbeitung Verantwortliche, die Einhaltung der Datenschutzvorschriften zu gewährleisten.

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 2021 bei den freiburgischen öffentlichen Organen 227 Zugangsgesuche eingereicht worden. In 128 Fällen bewilligten die öffentlichen Organe den vollumfänglichen Zugang, in 23 Fällen einen teilweisen Zugang. In 10 Fällen wurde der Zugang aufgeschoben und in 65 Fällen verweigert. 1 Fall war Ende 2021 noch hängig. Am häufigsten ging es dabei um die Bereiche Energie, Umwelt, Verwaltung, Justiz und Bauwesen.

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 2021 einen Zeitaufwand von 79 Minuten für das Zugangsrecht angegeben, wobei einige bis zu 84 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 eine Empfehlung ab. Diese richtete sich an ein Oberamt und betraf ein Gesuch um Einrichtung eines Videüberwachungssystems mit Aufzeichnung von Aufnahmen einer Kantonsstrasse. Dieser Fall ist immer noch in Arbeit.

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 Behörde mitteilen, die zur Beschwerde befugt ist. Im Jahr 2021 erhielt die Kommission 23 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 Behörde schätzt insbesondere das Vorgehen der Kantonspolizei, die ihr regelmässig ihre Entscheide übermittelt.

3. Pilotversuche (Art. 12f DSchG)

Auf der Basis eines ordnungsgemäss erstellten Dossiers und nach Anhörung der kantonalen Behörde darf der Staatsrat mit Verordnung das automatisierte Bearbeiten von heiklen Daten bewilligen, wenn dies unbedingt nötig ist, um einen Pilotversuch durchzuführen oder eine Anwendung während des Genehmigungs- und Anpassungsverfahrens für die gesetzliche Grundlage vorzubereiten. Das verantwortliche Organ übermittelt dem Staatsrat und der Aufsichtsbehörde spätestens zwei Jahre nach der Umsetzung der Versuchsphase einen Beurteilungsbericht. In diesem Bericht beantragt es ihm, das Bearbeiten fortzusetzen oder abzubrechen. Die Behörde wird deshalb mehrmals konsultiert. Im Berichtsjahr wurde das Projekt SuccessFactors abgebrochen ([s. oben](#)), und das Pilotprojekt eUmzug ist noch im Gang ([s. unten III. B. 1.3](#)).

Der Zwischenbericht an den Staatsrat über

die Pilotphase der Umsetzung des kantonalen Bezugssystems wurde vom Staatsrat genehmigt. An einer Sitzung präsentierte der Projektverantwortliche der Kommission die Versuchsperiode. Er ging insbesondere die diversen Punkte durch, die im Laufe des Jahres von den verschiedenen Ausschüssen behandelt wurden, und hob die Neuerungen des Projekts hervor, wie z. B. die Bearbeitung sensibler Daten, die systematische Verwendung der AHV-Nummer in der Verwaltung, die Ergebnisse der ersten Tests mit Personendaten, die grundlegende gemeinsame Datenbasis, die Verlängerung der Pilotprojektdauer, die Projekte zur Angleichung der Register an das kantonale Bezugssystem sowie die Planung der Revision der betroffenen Rechtsgrundlagen. Anlässlich dieser Sitzungen nahm die Kommission Kenntnis von der definitiven Version der allgemeinen Nutzungsbedingungen des Bezugssystems (Bedingungen, denen die Nutzer/innen bei der Beantragung des individuellen Zugangs zustimmen) sowie vom Benutzerreglement des Bezugssystems (Vereinbarung zwischen den Organen, die Beiträge zum Bezugssystem leisten, und dem Verantwortlichen des Bezugssystems).

4. Berichte über die Bearbeitung personenbezogener Daten

Die Kommission nahm gemäss gesetzlicher Vorgabe Kenntnis vom Jahresbericht der Abteilung Bedrohungsmanagement der Kantonspolizei.

III. Hauptaktivitäten der beiden Beauftragten

A. Öffentlichkeit und Transparenz

1. Schwerpunkte

1.1 Zehn Jahre InfoG

Das Öffentlichkeitsprinzip wurde im Kanton Freiburg im Jahr 2011 mit dem InfoG eingeführt. 2021 war die Gelegenheit, zehn Jahre nach seinem Inkrafttreten Bilanz zu ziehen. Die ÖDSMB beauftragte das Institut für Föderalismus der Universität Freiburg, eine unabhängige Analyse der Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips vorzunehmen. Dieser Auftrag besteht aus drei Teilen. Eine Publikation, die im Oktober 2021 erschienen ist¹⁹, umfasst elf Artikel von dreizehn Autoren in deutscher und französischer Sprache über ausgewählte Aspekte der Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips. Die ganze Publikation in deutscher und französischer Sprache ist auf der Website der ÖDSMB aufgeschaltet.²⁰ Am 9. Dezember 2021 fand an der Universität Freiburg eine Konferenz über die Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips und die praktischen und juristischen Herausforderungen statt. Die ÖDSMB wird Anfang 2022 vom Institut für Föderalismus eine Zusammenfassung erhalten.

Die Publikation besteht aus drei Teilen, und zwar aus einem Rückblick, den thematischen Aspekten und den Gastbeiträgen. Im Rückblick befasst sich Nicolas Schmitt, höherer wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Föderalismus, zuerst mit der Entstehungsgeschichte des InfoG, mit anschließender Zusammenstellung zahlreicher Einschätzungen zur Anwendung des InfoG von Mitgliedern öffentlicher Organe, den Medien, Verbänden oder Einzelpersonen. Daraus geht hervor, dass das InfoG zwar einhellig als unverzichtbar erscheint, einige Zugangsgesuche in der Praxis jedoch eine Herausforderung sein können. Florian Bergamin, Diplomassistent am Institut für Föderalismus, gibt einen Überblick über die Rechtsprechung der letzten zehn Jahre zum InfoG: Er befasst sich mit materiellen Fragen zu den Zugangsgesuchen, mit der

Eingrenzung des Geltungsbereichs des InfoG und der Rolle der Öffentlichkeitsbeauftragten. Zu den thematischen Aspekten analysieren Eva Maria Belser, Rechtsprofessorin an der Universität Freiburg und Co-Direktorin des Instituts für Föderalismus, und Géraldine Cattilaz, Diplomassistentin an der Universität Freiburg, in ihrem Artikel die Rechtskonformität des InfoG im Licht des grundrechtlichen Anspruchs auf Zugang zu Information. Florian Bergamin und Claudia Höchner, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Föderalismus, befassen sich mit dem Geltungsbereich des InfoG, insbesondere mit den Verbindungen zu und Abgrenzungen von anderen Gesetzen. Andreas Stöckli, Rechtsprofessor an der Universität Freiburg und Co-Direktor des Instituts für Föderalismus, und Elisabeth Joller, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Föderalismus, konzentrieren sich auf die Organisation der ÖDSMB. Bertil Cottier, Honorarprofessor an der Universität Lausanne, befasst sich mit den Verbindungen zwischen dem Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und dem Zugang von Personen zu sie betreffenden Daten, wofür im Kanton Freiburg eine pragmatische und klare Lösung gefunden worden ist. Bernhard Waldmann, Rechtsprofessor an der Universität Freiburg und Co-Direktor des Instituts für Föderalismus, beschreibt im Detail das Verfahren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten nach dem InfoG, einschliesslich des Schlichtungsverfahrens. Der fehlende Formalismus ermöglicht eine Beschleunigung des Verfahrens, während die Regelung des Schlichtungsverfahrens Spielraum für Anpassungen an konkrete Fälle lässt. Martine Stoffel, kantonale Öffentlichkeitsbeauftragte, und Annette Zunzer Raemy, kantonale Mediatorin für Verwaltungsangelegenheiten und ehemalige Öffentlichkeitsbeauftragte, beschreiben die verschiedenen Arten von Einigungen bei Schlichtungen mit Hinweis auf einige offenen Fragen zu ihrer Umsetzung. In den Gastbeiträgen befasst sich André Winkler, Jurist im Direktionsbereich Öffentlichkeitsprinzip des Eidgenössischen Datenschutz- und

¹⁹ Bernhard Waldmann / Florian Bergamin, 10 Jahre InfoG Freiburg, Bern 2021.

²⁰ Für die Bestellung der Publikation: <https://www.staempfliverlag.com/detail/ISBN-9783727251337/10-ans-LInf-Fribourg--10-Jahre-InfoG-Freiburg>.

Für den Zugang zu den Beiträgen: <https://www.fr.ch/de/staat-und-recht/transparenz-und-datenschutz/beitraege>

Öffentlichkeitsbeauftragten, mit der Begrenzung des Öffentlichkeitsprinzips durch Spezialbestimmungen und Eric Golaz, Öffentlichkeitsbeauftragter des Kantons Waadt, vergleicht die für Öffentlichkeit und Transparenz zuständigen Behörden im Kanton Waadt und im Kanton Freiburg.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Artikel in der Publikation und der Informations- und Erfahrungsaustausch an dieser Konferenz ein positives Bild des InfoG als Ganzes vermitteln und zeigen, dass es keine tiefgreifenden Gesetzesreformen braucht. Das InfoG kommt immer mehr zum Einsatz, auch über das Recht auf Zugang.

1.2 Schlichtung im Bereich Zugangsrecht Verfahrensablauf

Auch im Kanton Freiburg gibt es wie beim Bund und einigen anderen Kantonen ein Schlichtungsverfahren im Bereich Öffentlichkeit und Transparenz. Das InfoG sieht die Möglichkeit der Schlichtung zwischen der ein Zugangsgesuch stellenden 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 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 Öffentlichkeitsbeauftragte hört beide Parteien an, die sich entweder schriftlich oder im Rahmen einer Schlichtungsverhandlung äussern. Die Öffentlichkeitsbeauftragte hat dabei Zugang zu allen amtlichen Dokumenten, um die Schlichtung durchzuführen und ihre Empfehlung abzugeben (Art. 41 Abs. 3 InfoG). 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.

Einige Zahlen

2021 hat sich die Zahl der Schlichtungsanträge und der Auskunftsbegehren gegenüber 2020 mehr als verdreifacht. Bei der Öffentlichkeitsbeauftragten gingen 64 Schlichtungsanträge ein. 49 Schlichtungsanträge betrafen Dokumente in Zusammenhang mit Windkraftanlagen und waren ans Amt für Energie und an die Gemeinden Belfaux, Courtepin, Misery-Courtion, Murten, Prévondavaux, Riaz, Sâles, Siviriez, Sorens, Surpierre und Vuisternens-devant-Romont gerichtet. Einige dieser Anträge waren Ende Jahr noch pendent. Im Fall der Windkraftanlagen legte die Öffentlichkeitsbeauftragte die Verfahren nach betroffenen öffentlichen Organen zusammen. In allen schon behandelten Fällen kam es zu einer Einigung (6 Einigungen insgesamt), wobei in 4 Fällen, in denen eine Teileinigung erzielt worden war, jeweils eine Empfehlung folgte. Für die anderen Anträge wurde in 9 Fällen eine Einigung gefunden. Die Öffentlichkeitsbeauftragte erliess zusätzlich zu den Windkraftanlagefällen noch 2 weitere Empfehlungen. Auf 4 Fälle konnte die Öffentlichkeitsbeauftragte nach Rücksprache mit den Parteien nicht eintreten. 1 Schlichtungsantrag wurde von der antragstellenden Person zurückgezogen. 10 Schlichtungsanträge waren Ende Jahr noch pendent. Diese sehr starke Zunahme der Schlichtungsanträge gegenüber den Vorjahren hatte zur Folge, dass die Öffentlichkeitsbeauftragte ihre Arbeit nicht immer in der nach dem InfoG vorgesehenen Frist, nämlich innerhalb von 20 Tagen nach der Einreichung des Antrags für die Durchführung der Schlichtung und innerhalb von 10 Tagen nach dem Scheitern der Schlichtung für die Abgabe der Empfehlung (Art. 14 Abs. 4 DZV) erledigen konnte.

Schlichtung in Zusammenhang mit Windkraftanlagen

2021 waren Windparkprojekte auf kantonalem Gebiet Gegenstand zahlreicher Zugangsgesuche und anschliessend vieler Schlichtungsanträge. In den an das Amt für Energie und an 6 Gemeinden gerichteten Anträgen kam es zu einer Einigung, für gewisse Gemeinden zu einer Teileinigung.

Die Öffentlichkeitsbeauftragte gab vier Empfehlungen bei Schlichtungsgesuchen im Zusammenhang mit Dokumenten über Windkraftanlagen ab.

Es handelte sich dabei um Fälle, die alle ähnlich sind. In ihrer [Empfehlung](#) zum Zugangsgesuch an die Gemeinde Vuisternens-devant-Romont, der [Empfehlung](#) zum Zugangsgesuch an die Gemeinde Courtepin, der [Empfehlung](#) zum Zugangsgesuch an die Gemeinde Misery-Courtion und der [Empfehlung](#) zum Zugangsgesuch an die Gemeinde Belfaux befand die Öffentlichkeitsbeauftragte, die Gemeinden könnten sich dazu entschliessen, keinen Zugang zu Auszügen aus den Sitzungsprotokollen der Gemeinderäte zu gewähren. Protokolle nicht öffentlicher Sitzungen sind vom Zugangsrecht ausgeschlossen (Art. 29 Abs. 1 Bst. b InfoG), die Gemeinden können jedoch mit einstimmigem Beschluss von diesem Grundsatz abweichen (Art. 103bis Abs. 2 Bst. a GG). Für die übrigen Dokumente empfahl die Öffentlichkeitsbeauftragte, die Gemeinden sollten sie gemäss InfoG offenlegen beziehungsweise nach denen weitersuchen, die nicht auffindbar sind. Sie war der Ansicht, dass die Gemeinden eine Verpflichtung haben, Dokumente, die sich nicht mehr in ihrem Besitz befinden, wiederzubeschaffen: Sie sollten alles in ihrer Macht Stehende tun, um diese Dokumente zurückzuerhalten, z. B. durch Kontaktaufnahme mit ehemaligen Amtsträgern.

Sonstige Schlichtungen

Die weiteren Schlichtungsanträge bezogen sich auf ganz unterschiedliche Dokumente.

Einer betraf ein Zugangsgesuch für das gesamte Dossier des Antrags auf Erneuerung der Konzession für den Bootshafen der Gemeinde Delley-Portalban. In ihrer

[Empfehlung](#) kam die Öffentlichkeitsbeauftragte zum Schluss, der Zugang zu diesem Dossier könne nicht auf der Grundlage des InfoG gewährt werden, solange das Konzessionserteilungsverfahren noch hängig sei. Tatsächlich war die Gemeinde, die ein Dossier für die Erteilung einer Konzession für den Bootshafen eingereicht hatte, in einer Wettbewerbssituation, was die Anwendung des InfoG ausschloss (Art. 3 Abs. 1 InfoG). Die Gewährung des Zugangs hätte das Risiko einer Wettbewerbsbeeinträchtigung mit sich gebracht, da noch weitere Anträge auf Konzessionen hätten gestellt werden können. Die Öffentlichkeitsbeauftragte empfahl die Gewährung des Zugangs zum Konzessionsdossier gemäss InfoG, sobald das Verfahren abgeschlossen ist.

In einem anderen Fall verlangte die antragstellende Person von der Gemeinde Estavayer-le-Lac den Zugang zu zwei zwischen der Gemeinde und zwei Privatpersonen abgeschlossenen Kaufrechtsverträgen. In ihrer [Empfehlung](#) befand die Öffentlichkeitsbeauftragte, der Zugang behindere die Entscheidungsfindung durch das öffentliche Organ nicht wesentlich (Art. 26 Abs. 1 Bst. c InfoG), da der Entscheidungsprozess abgeschlossen sei. Da die beiden Kaufrechtsverträge personenbezogene Daten enthielten (Art. 27 Abs. 1 InfoG), empfahl die Öffentlichkeitsbeauftragte, gemäss Verfahren nach InfoG den Zugang dazu nach Anhören der betroffenen Dritten zu gewähren, die personenbezogenen Daten aber zu schwärzen (Art. 32 Abs. 2 InfoG).

Ein weiterer Antrag bezog sich auf ein Urteil des Bezirksgerichts Greyerz. Dieses hatte der antragstellenden Person geantwortet, sie müsse für die Zugangsgewährung ein hinreichendes Interesse nachweisen. Während des Schlichtungsverfahrens wurde der Zugang zum Urteil gewährt, mit aus Datenschutzgründen geschwärzten Passagen.

Einigungen bei Schlichtungen

Einigungen bei Schlichtungen können unterschiedliche Formen annehmen. Gewisse Einigungen ermöglichten es, die Dokumente, die die von den antragstellenden Personen gesuchten Informationen enthielten, zu identifizieren oder sogar aufzulisten. In anderen

Schlichtungsfällen verzichteten die antragstellenden Personen auf den Zugang und gaben sich mit Informationen über die Dokumente zufrieden. In weiteren Fällen einigten sich die Schlichtungsparteien auf einen Zugang zu den Dokumenten, allenfalls aufgeschoben oder mit geschwärzten Passagen. Sobald eine Einigung gefunden worden ist, stellt sich die Frage der Umsetzung. Diese Frage beschäftigte die Öffentlichkeitsbeauftragte immer wieder. Manchmal war eine der Parteien der Ansicht, die Einigung sei nicht oder nur teilweise umgesetzt worden. Im Rahmen von Gesuchen um Zugang zu Dokumenten in Zusammenhang mit Windkraftanlagen, den zwischen den antragstellenden Personen und den Gemeinden Belfaux, Misery-Courtion und Courtepin erzielten Einigungen sowie im Schlichtungsfall mit dem Amt für Energie waren die antragstellenden Personen der Meinung, diese Gemeinden sowie das Amt für Energie hätten die Schlichtungsvereinbarungen nicht oder nur teilweise umgesetzt.

Rechtsprechung

2021 ergingen vier Urteile des Kantonsgerichts zum Zugangsrecht, die die vier Empfehlungen der Öffentlichkeitsbeauftragten bestätigten.

Historische Berichte über die Deponie La Pila

In einem ersten Urteil [601 2020 131](#) vom 29. Januar 2021 entschied das Kantonsgericht über die Beschwerde eines Journalisten gegen eine Verfügung der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD), die den Zugang zu zwei historischen Berichten aus dem Jahr 2009 über die Deponie La Pila verweigerte, solange das Verfahren vor dem Bundesgericht zur Identifizierung der Verursacher der Belastung des Standorts der ehemaligen Deponie hängig war und die RUBD ihren Entscheid über die Kostenverteilung nicht kommuniziert hatte. Da die Berichte offengelegt worden waren, während die Beschwerde hängig war, entschied das Kantonsgericht über die Erfolgsaussichten der Beschwerde, um über die Gerichtskosten und die Parteientschädigung zu befinden. In seinem Urteil befand das Kantonsgericht, Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe a InfoG, wonach die Einsichtnahme in Dokumente, die sich auf hängige

Verwaltungsjustizverfahren beziehen, ausschliesslich durch die Spezialgesetzgebung geregelt wird, sei nicht anwendbar. Tatsächlich muss zwischen Dokumenten unterschieden werden, die ausserhalb eines Gerichtsverfahrens erstellt werden, wie die beiden betroffenen Berichte, und solchen, die ausdrücklich im Rahmen eines Gerichtsverfahrens angeordnet werden. Das InfoG gilt nur für letztere. Die RUBD konnte sich übrigens weder auf ein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne einer wesentlichen Behinderung der Entscheidungsfindung berufen (Art. 26 Abs. 1 Bst. c InfoG), da die Vorkommnisse weit zurückreichen - bis in die Jahre 1953-1972 -, noch auf eine Gefährdung ihrer Verhandlungsposition (Art. 26 Abs. 1 Bst. e InfoG), da der RUBD in diesem Fall gar keine Verhandlungsposition eingeräumt werden konnte.

Parking- Verkehrs und/oder Mobilitätskonzepte

Im zweiten Urteil [601 2020 183](#) vom 29. April 2021 hat das Kantonsgericht die Beschwerde einer Antragstellerin gegen die Weigerung des Oberamts des Saanebezirks, eine Liste der Dokumente zu erstellen, die für ihr Zugangsgesuch in Frage kommen, gutgeheissen. Das Zugangsgesuch bezog sich auf Parking-, Verkehrs und/oder Mobilitätskonzepte, wie sie von der Freiburger Kantonspolizei für die Hauptorganisatoren von Veranstaltungen auf dem Agy-Plateau (Forum Freiburg, Gottéron) für die Jahre 2017 bis 2020 validiert wurden. Das Kantonsgericht entschied, das öffentliche Organ müsse eine Liste der Dokumente erstellen, damit die betroffene Person ihr Zugangsgesuch eingrenzen kann, oder falls es sehr arbeitsaufwändig ist, zunächst für 2019. Das öffentliche Organ hat in der Tat eine Unterstützungs- und Organisationspflicht. Die Arbeitsbelastung des Oberamts durch die Coronapandemie und die Interessen der Bevölkerung im Zusammenhang mit der Pandemie hätten eine Verlängerung der Frist für die Erstellung dieser Liste rechtfertigen können, begründeten jedoch kein überwiegendes öffentliches Interesse, das die Zugangsverweigerung rechtfertigen könnte. Ausserdem kann die Tatsache, dass die Antragstellerin ihren Antrag mehrfach präzisiert, nicht als missbräuchlich angesehen werden.

Buchhaltung

Im dritten Urteil [601 2020 115](#) vom 8. Oktober 2021 hat das Kantonsgericht die Beschwerde einer Person gutgeheissen, die sich gegen den ihr von der Kantonalen Gebäudeversicherung (KGV) verweigerten Zugang zu Informationen und Buchhaltungsunterlagen über Finanzhilfen an Dritte richtete, die ausserhalb der Beihilfen nach den Artikeln 39 und 49 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung, die Prävention und die Hilfeleistungen bei Brand und Elementarschäden (KGVG) gewährt wurden. In seinem Urteil kam das Kantonsgericht zum Schluss, das Gesuch sei nicht missbräuchlich (Art. 26 Abs. 2 Bst. a InfoG) und sei für die KGV nicht mit einem unverhältnismässigen Arbeitsaufwand verbunden (Art. 26 Abs. 2 Bst. b InfoG). Schliesslich konnte der Schutz der Personendaten der Empfänger der in den strittigen Konten vermerkten Zahlungen (Art. 27 InfoG) dem Zugang nicht entgegenstehen, da davon auszugehen war, dass die Umstände grundsätzlich eine Einwilligung der Empfänger der für Sponsoring, Marketing, Partnerschaft oder Unterstützung gezahlten Beträge vermuten liessen.

Vereinbarung über die Erhebung der Aufenthaltstaxe

Im vierten Urteil [601 2020 219](#) vom 7. Dezember 2021 hat das Kantonsgericht die Beschwerde eines Journalisten gegen den Freiburger Tourismusverband (FTV) gutgeheissen, der diesem den Zugang zur Vereinbarung über die Erhebung der Aufenthaltstaxe verweigerte, die der FTV mit der Buchungsplattform Airbnb abgeschlossen hat. In seinem Urteil stellte das Kantonsgericht fest, der Gesuchsteller müsse kein Interesse für die Beantragung eines Zugangs zu einem amtlichen Dokument nachweisen. Das Argument eines Einnahmenverlustes, den der Zugang zur Vereinbarung nach einer möglichen Kündigung der Vereinbarung durch Airbnb und der Weigerung anderer Plattformen, eine solche Vereinbarung abzuschliessen, mit sich bringen würde, begründeten kein überwiegendes öffentliches Interesse, da der FTV, selbst wenn man davon ausgehen könnte, dass diese Interessen aus Artikel 26 InfoG abgeleitet werden, nicht belegen konnte, dass seine Behauptungen der

Realität entsprechen. Da die Vereinbarung bereits ratifiziert und damit die Entscheidung (im weitesten Sinne) getroffen und die Verhandlungen abgeschlossen waren, konnte dann der Zugang zur Vereinbarung die Entscheidungsfindung nicht mehr behindern und die Verhandlungsposition des öffentlichen Organs nicht gefährden (Art. 26 Abs. 1 Bst. c und e InfoG). Der FTV berief sich auch auf die Vertraulichkeitsklausel in der Vereinbarung. Das Kantonsgericht wies diesbezüglich auf die ständige Rechtsprechung hin, nach der diese Einstufung gemäss der Logik des Vorrangs der Gesetzgebung über das Öffentlichkeitsprinzip im Gesetz und nicht im Willen der Verwaltung oder der Bürgerinnen und Bürger liegt. Klassifizierungsvermerke wie «intern», «vertraulich» oder «geheim» verhindern nicht grundsätzlich den Zugang zu einem amtlichen Dokument. Der FTV vertrat die Ansicht, mit dem Zugang würden Informationen vermittelt die von Dritten einem öffentlichen Organ freiwillig mitgeteilt worden sind und deren Geheimhaltung das Organ zugesichert hat (Art. 28 Abs. 1 Bst. c InfoG). Das Kantonsgericht wies darauf hin, dass ein solches überwiegendes privates Interesse hier nicht geltend gemacht werden kann. Schliesslich stellte das Kantonsgericht fest, der FTV habe nicht hinlänglich nachgewiesen, inwiefern die Vereinbarung mit Geschäftsgeheimnissen verbunden wäre (Art. 28 Abs. 1 Bst. a InfoG), insbesondere inwiefern die Entscheidung, die Modalitäten für die Erhebung der Aufenthaltstaxe durch eine Vereinbarung zu regeln, oder die in der Vereinbarung enthaltenen Mechanismen nicht offengelegt werden sollten, zumal die Höhe der Aufenthaltstaxe eine öffentliche und im Internet zugängliche Information ist. So muss der Zugang zur Vereinbarung nach Rücksprache mit Airbnb gewährt werden, die ihre überwiegenden privaten Interessen geltend machen kann, um den Zugang zu verweigern, und mit einem Schlichtungsantrag an die Öffentlichkeitsbeauftragte gelangen kann. Werden in diesem Fall solche Interessen anerkannt, so muss mit geschwärzten Passagen in der Vereinbarung dafür gesorgt werden, dass diese Interessen nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt werden.

1.3. Mediation basierend auf dem Ombudsgesetz

Die Beauftragte behandelte 2021 keine Fälle als Stellvertreterin der kantonalen administrativen Mediatorin.

1.4. 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.

2021 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.

2. Statistiken

Im Berichtszeitraum waren 352 Dossiers in Bearbeitung, wovon 34 per 1. Januar 2022 noch hängig waren. Die Öffentlichkeitsbeauftragte war in 92 Fällen beratend tätig und erteilte Auskünfte, nahm in 6 Fällen Stellung, befasste sich in 29 Fällen mit der Prüfung gesetzlicher Bestimmungen, verfasste 8 Präsentationen, nahm an 33 Sitzungen und sonstigen Veranstaltungen teil, befasste sich mit 64 Schlichtungsbegehren und 120 sonstigen Begehren. 91 Dossiers betrafen kantonale Stellen oder mit öffentlichen Aufgaben betraute Institutionen, 37 Gemeinden, 48 andere öffentliche Organe (Kantone, Öffentlichkeits- und Datenschutzbehörden), 162 Privatpersonen oder private Institutionen und 14 die Medien (s. Statistiken im Anhang).

B. Datenschutz

—

1. Schwerpunkte

Die Digitalisierung in der Kantonsverwaltung und in den Gemeindeverwaltungen ging weiter und brachte immer wieder neue komplexe Projekte mit sich, die teilweise von kantonsübergreifender Bedeutung waren, aber auch eine interne Koordination der Organe erforderten, insbesondere eine Aufteilung der Verantwortlichkeiten und eine Sensibilisierung. Parallel dazu haben die Coronapandemie und die Cyberangriffe die Fragen des Schutzes personenbezogener Daten wieder in den Vordergrund gerückt. Die Dringlichkeit der Einführung bestimmter Datenbearbeitungen (wie z. B. Contact Tracing, Telearbeit, Organisation von Veranstaltungen oder Fernunterricht) zwang die Verwaltung zu einer raschen Implementierung oder Auslagerung der Datenbearbeitung. Dies impliziert die Revision von Rechtsgrundlagen, die Erstellung und Verhandlung von Verträgen und Pflichtenheften, die Einführung von Verfahren und Dokumenten sowie die Risikoanalyse der geplanten Datenbearbeitung, um Datenschutz und Datensicherheit zu gewährleisten. Bei einigen Projekten wurde die Beauftragte, manchmal auch die Kommission, vorab konsultiert und spezifisch um Beratung zum geplanten Bearbeiten personenbezogener gebeten. Dieser Austausch ermöglichte es der Behörde, auf die Unterschiede zwischen den für die Verwaltung und den privaten Bereich geltenden Vorschriften hinzuweisen. So muss sich die Verarbeitung von Daten durch öffentliche Organe und private Stellen, die öffentlichrechtliche Aufgaben erfüllen, auf die gesetzlichen Grundlagen stützen und nicht auf die Einwilligung. Bei solchen Diskussionen können auch die für das Bearbeiten Verantwortlichen auf die Bedeutung einer frühzeitigen Definition des Zwecks und des Inhalts der Datensammlung sowie der geplanten Datenbearbeitungen in Übereinstimmung mit dem Datenschutz und der Datensicherheit hingewiesen und die Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen den verschiedenen Organen abgesprochen werden. Die Verantwortung für die Restrisiken der Datenbearbeitung und die Auftragsbearbeiter liegt bei den für das Bearbeiten Verantwortlichen bzw. im Falle einer gemeinsamen Verantwortung bei den als hauptsächlich verantwortlich bezeichneten Organen (in Kaskade).

Vor diesem Hintergrund arbeitete die Behörde pragmatisch, indem sie die Verwaltung begleitete und beriet, auf die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Mitarbeitenden einging und eng mit den anderen Datenschutzbehörden des Bundes und der Kantone zusammenarbeitete. Nur eine Empfehlung wurde von der Kommission abgegeben.

Die Arbeitsüberlastung der vergangenen Jahre im Bereich des Datenschutzes ist ungebrochen. Allerdings nimmt nicht nur die Anzahl der Dossiers zu, sondern noch mehr ihre Komplexität, die spezifische Kenntnisse erfordert und verschiedene Akteure tangiert. Aus diesem Grund konnte die Beauftragte nicht im gewünschten Tempo auf die Anfragen der Verwaltung und der betroffenen Personen reagieren.

Besondere Aufmerksamkeit erforderten auch die Gesetzesrevisionen, da die Digitalisierung der Verwaltung natürlich eine Anpassung der Rechtsgrundlagen mit sich bringt. Die Verabschiedung des neuen Bundesgesetzes über den Datenschutz und die Revision seiner Verordnung ermöglichten die Fortsetzung der Revision des kantonalen Rechts. Die neuen Aufgaben, die der Behörde zugewiesen werden, sowie die administrative Integration der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten machen Überlegungen zur internen Organisation der Behörde erforderlich. Insbesondere der Mangel an Ressourcen stellt eine Herausforderung für den reibungslosen Betrieb der Behörde dar. Die Zusammenarbeit und der Austausch mit dem EDÖB, den kantonalen Datenschutzbehörden und privatim werden durch neue gemeinsame Informatikprojekte intensiviert, was die Behörde sehr zu schätzen weiss. Dank der guten Beziehungen, die entstanden sind, finden regelmässig themenbezogene und pragmatische Absprachen statt, die eine Harmonisierung ermöglichen und eine substanzielle Unterstützung bieten.

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 informationellen 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:

Quarantäne oder Isolation – Gesuch um Zugang zu den eigenen Daten: Verfahren und Frist für die Vernichtung personenbezogener Daten

Wird wegen COVID-19 eine Quarantäne oder Isolation angeordnet, so führt dies dazu, dass die zuständigen Behörden Contact-Tracing-Daten sammeln. Nach Gesetz müssen die personenbezogenen Daten nach Ablauf der Quarantäne- oder Isolationszeit innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Fristen oder zumindest sobald sie das öffentliche Organ nicht mehr braucht vernichtet werden. Die Behörde wurde von Bürgerinnen und Bürgern auf Gesuche um Zugang zu ihren Personendaten und Gesuche um Datenvernichtung angesprochen, die unbeantwortet geblieben waren. Das von der Coronapandemie sehr stark in Anspruch genommene zuständige Amt ging nach Aufforderung der Behörde auf diese Anliegen ein. Dessen ungeachtet sieht das

DSchG keine Frist für solche Anträge vor, im Gegensatz zum Bundesrecht, das eine Frist von 30 Tagen vorschreibt. Das öffentliche Organ ist jedoch verpflichtet, innerhalb einer angemessenen Frist zu handeln.

Sicherheitslücken auf den COVID-19-Plattformen

Bezüglich der technischen Probleme auf der Plattform «drnow.ch», über die auch in der Presse berichtet wurde, besprach die Behörde mit der zuständigen Direktion die Datenschutzaspekte, insbesondere die Frage der Auftragsdatenbearbeitung und die Frage der Datensicherheit. Die Direktion erklärte, dass ein Unterauftrag vergeben worden sei. Im Rahmen von «drnow.ch» hat übrigens eine Grossrätin den Staatsrat in einer Anfrage aufgefordert, die Rolle und Verantwortung des Staates insbesondere im Hinblick auf den Schutz und die Sicherheit personenbezogener Daten klarzustellen. Nachdem die Plattform «meineimpfungen.ch» auf die Empfehlungen des EDÖB hin geschlossen worden ist, verlangte die Behörde von der zuständigen Direktion eine Bestätigung, dass keine Daten auf der Plattform «meineimpfungen.ch» landen, dass die laufenden Vereinbarungsverhandlungen abgebrochen werden und dass die Option für die Zustimmung zur Weitergabe der Daten auf den betreffenden Apps deaktiviert ist. Die Direktion hat alles bestätigt.

Strafanzeige wegen Nichteinhaltung der Isolationsmassnahme einer Person, die positiv auf COVID-19 getestet wurde

Wegen der COVID-19-Bussen, die aufgrund der Nichteinhaltung der Isolationsmassnahmen verhängt wurden, fanden Gespräche mit einer staatlichen Stelle über die Anzeigepflicht und die geltenden Rechtsgrundlagen statt. Es wurde festgehalten, dass es für die Bekanntgabe besonders schützenswerter Personendaten (Gesundheitsdaten in Bezug auf die Isolation) eine formelle gesetzliche Grundlage braucht. Die Behörde ist der Ansicht, dass die Bestimmungen des Gesetzes vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG; SGF 122.70.1) über von Mitarbeitenden festgestellte Widerhandlungen keine solche Anzeige begründen.

Contact-Tracing-System und Datenschutzkonformität

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 Contact Tracing rasch umsetzen. Mit 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 mussten. Dabei stellten sich Fragen bezüglich des Datenflusses, aber auch bezüglich Zugang, Aufbewahrungsdauer, Datenbekanntgabe sowie Sicherheitsmassnahmen.

In Zusammenarbeit mit ihren Westschweizer Amtskollegen und dem EDÖB stellte die Behörde die Frage, ob die Bearbeitung personenbezogener Daten, die im Rahmen des Contact Tracing insbesondere von öffentlichen Einrichtungen (Restaurants, Veranstaltungsorten usw.) über zentrale Datenbanken durchgeführt wird, datenschutzkonform ist. Mit Blick auf die jeweiligen Zuständigkeiten wurden gemeinsame und abgestimmte Analysen durchgeführt. Insoweit die Vergabe von Unteraufträgen an private Akteure erfolgt und öffentliche Aufgaben durch private Aufgaben ergänzt werden, wurde die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Datenschutzbehörden fortgesetzt. Der EDÖB gab Empfehlungen zum Tracing-System des Kantons Waadt ab (SocialPass), Informationen, die an die betroffenen Organe weitergegeben wurden. Die Zusammenarbeit mit dem Staat muss punkto Einhaltung der Datenschutzgrundsätze, Datenbearbeitungsmodalitäten und Sicherheitsmassnahmen verstärkt werden. Die vorherige Konsultation der Behörde wird empfohlen, ebenso wie die Schaffung formeller Rechtsgrundlagen für die Bearbeitung sensibler Daten.

Gesundheitsmassnahmen gegen die Ausbreitung von COVID-19 an den Schulen

Beim Schuljahresbeginn 2021/2022 entschied sich der Kanton Freiburg für den Einsatz präventiver, repetitiver Tests an den Orientierungsschulen für Personal und Schüler/innen, die nicht geimpft sind. Diese Massnahme wurde ergriffen, um den Präsenzunterricht ohne Masken zu ermöglichen. Einige Kantone haben sich für die Maskenpflicht für Ungeimpfte entschieden. Die Behörde erkundigte sich bei ihren Amtskollegen, aber auch bei der zuständigen Direktion, wie der Datenschutz im Rahmen dieser Massnahmen vorgesehen ist. Das Dossier ist in Arbeit.

Videokonferenz-Apps

Verschiedene Ämter und Anstalten des Staates wollten von der Behörde wissen, ob der interne Einsatz von Videokonferenz-Tools datenschutzkonform sei, oder welche beim Staat verfügbaren Tools den Datenschutzbestimmungen entsprechen. Besondere Aufmerksamkeit ist geboten, wenn es um sensible und vertrauliche Daten geht.

1.2. CoPil, CoPro und Arbeitsgruppen

2021 wirkte die Datenschutzbeauftragte regelmässig in Arbeitsgruppen mit (insbesondere Ausschuss für die bestimmungsgemässe Verwendung der Daten des kantonalen Bezugssystems, interkantonale Arbeitsgruppe Gesundheit), wie auch in Lenkungsausschüssen (CoPil: HAE, eHealth, kantonales Bezugssystem). Die vielen, mehrmals pro Monat stattfindenden Sitzungen sind für die steigende Arbeitsbelastung der Behörde mitverantwortlich. An der Bearbeitung dieser Dossiers sind längerfristig zahlreiche 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 Daten-

bearbeitung 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 im November 2021 wieder aufgenommen wurde. In der Arbeitsgruppe wirken Vertreter verschiedener Direktionen mit (Kanzlei, ILFD, SJD und FIND) sowie das ITA, der FGV und die ÖDSMB. Sie wird vom GeGA geleitet.

Umsetzung des kantonalen Bezugssystems

Die Umsetzung des kantonalen Bezugssystems mit Daten von Personen, von Organisationen und von Verzeichnissen ist sehr anspruchsvoll. Das Bezugssystem enthält personenbezogene Daten aller Personen, die mit dem Staat Freiburg interagieren, und verknüpft die Daten aus verschiedenen kantonalen und eidgenössischen Datenbanken. Es soll Personen und Unternehmen entlasten, die bestimmte Informationen nur einmal an die Behörden weitergeben müssen (Once-Only Principle). Die Datenschutzbeauftragte 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. Diese Umsetzung ist derzeit noch im Gang und sollte fortgesetzt werden. Weitere Informationen sind auf der Website des Staates Freiburg aufgeschaltet (<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 des Projekts zur Harmonisierung der Schulverwaltungs-Informationssysteme (HAE). Es handelt sich um zwei Plattformen, die Referenzdaten von Schüler/innen, Lehrpersonen und Angestellten der Schulen im Kanton Freiburg, von Schulen, zur Schullaufbahn von Schülern 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 unterliegenden 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 Bundesgesetz vom 19. Juni 2015 über das elektronische Patientendossier (EPDG; SR 816.1) und seinen 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 2021 stand die Datenschutzbeauftragte in regem Austausch mit den kantonalen Datenschutzbehörden und dem EDÖB. Im Rahmen der Ausarbeitung der interkantonalen Vereinbarung über die Digitalisierung des Gesundheitswesens, die die Verwendung des EPD sowie die Nutzung von Zusatzdiensten vorsieht, haben die kantonalen Datenschutzbehörden eng zusammengearbeitet. Zur Debatte standen hauptsächlich die Zusatzdienste und die Zuständigkeit der kantonalen Datenschutzbeauftragten bei kantonsübergreifenden Aufgaben. Viele Fragen sind noch offen, und die Kantone werden sich weiter damit befassen (siehe auch Stellungnahme zum Vorentwurf der interkantonalen Vereinbarung über die Digitalisierung des Gesundheitswesens, oben II. A. 1.2).

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-Umzugsmeldevorgehen einrichten. Die Behörde wurde zur Prüfung des Vertrags für die Auftragsbearbeitung, zu den vorzusehenden technischen und organisatorischen Massnahmen sowie zu offenen Fragen bezüglich Umsetzung der Anwendung konsultiert.

In Anbetracht des Fehlens einer gesetzlichen Grundlage für das gewünschte Bearbeiten und mit der Möglichkeit der systematischen Bearbeitung sensibler Daten

im Rahmen eines Pilotprojekts nahm die Kommission zum Verordnungsentwurf Stellung (Pilotversuch für die elektronische Umzugsmeldung). Die Verordnung wurde vom Staatsrat verabschiedet und ist am 23. Februar 2021 in Kraft getreten.

Was den Vertrag über die Auslagerung der Datenbearbeitung an einen externen Anbieter betrifft, so beteiligte sich die Datenschutzbeauftragte aktiv an seiner Prüfung in Zusammenarbeit mit den kantonalen Datenschutzbehörden, da das Projekt von nationaler Bedeutung ist und privatim um die Koordination der kantonalen Prüfungen gebeten wurde, insbesondere da die vorgeschlagenen Projekte den Datenschutz nicht garantierten und Gegenstand von Diskussionen waren. Privatim setzte daraufhin eine Arbeitsgruppe bestehend aus kantonalen Datenschutzbehörden aus der Romandie und der Deutschschweiz ein. Es gab einen regen Austausch zwischen dem externen Dienstleistungsunternehmen, privatim und den kantonalen Datenschutzbehörden. Parallel dazu hielt die Datenschutzbeauftragte den IT-Projektleiter sowie die neu mit dem Projekt beauftragte Direktion immer auf dem Laufenden. Zur Sprache gebracht wurden insbesondere Fragen zum Sperrrecht der Bürgerinnen und Bürger sowie die technischen und organisatorischen Massnahmen der Auftragsdatenarbeiter. Mit letzteren wurde eine gute Zusammenarbeit aufgebaut, die eine rasche Prüfung der datenschutzrelevanten Fragen ermöglichte. Das Projekt ist immer noch in Arbeit, insbesondere bezüglich Umsetzung und Sicherheitsmassnahmen, Geheimhaltungspolitik und Rechtsgrundlagen.

Wohnungsmonitor

Nach verschiedenen Kontakten mit der Behörde, namentlich mit der Kommission, möchte der Monitor das Projekt dauerhaft weiterführen können. Diesbezüglich wurde an einer Sitzung mit allen Akteuren über die offenen Fragen beraten, wie die Normendichte, den Inhalt, den Zugang zu den FriPers-Daten und die verschiedenen durchgeführten Datenbearbeitungen.

ISDS-Konzept für die Intranet-Plattform

Vor dem Hintergrund der Einführung einer auf SharePoint basierenden Intranet-Plattform und nach dem Inkrafttreten der neuen Verordnung vom 28. Juni

2021 über die Governance der Digitalisierung und der Informationssysteme des Staates erkundigte sich eine Anstalt des öffentlichen Rechts bei der Behörde über die Auslagerung der Bearbeitung ihrer Daten, insbesondere über die Vorgaben bezüglich Datensicherheit, namentlich hinsichtlich des Datenhostings.

Die Behörde rät generell dazu, ein ISDS-Konzept zu erstellen, um die Rechtsgrundlagen für die Datenbearbeitung, die Art der gemeinsam genutzten Daten (in diesem Fall im Intranet), den Lebenszyklus, die Risikoanalyse und die Massnahmen zur Erfüllung der Mindestanforderungen an Datenschutz und Datensicherheit genau zu definieren.

Die Anstalt folgt diesem Rat und erstellt nun die erforderliche Dokumentation und führt eine Vorab-Risikoanalyse des Projekts durch.

1.4. Anfragen

Die Behörde 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:

Microsoft Office 365

Nach der Einführung der Tools von Microsoft Office 365 in der ganzen Kantonsverwaltung erhielt die Behörde sehr viele Anfragen von staatlichen Stellen, aber auch von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern selber.

Es wurden Fragen zu bestimmten vom ITA verwalteten Einstellungen, zur Verpflichtung zur Nutzung bestimmter Dienste wie Microsoft Authenticator, zum Out-

look-Kalender und zur Nutzung bestimmter anderer Dienste wie MyAnalytics beantwortet. Darüber hinaus wurden Sicherheitslücken festgestellt und der zuständigen Direktion mitgeteilt.

Abstimmungskuvert

Seit 2019 gelangen immer wieder Bürgerinnen und Bürger an die Behörde, die sich Sorgen um den Schutz ihrer Daten machen und nicht möchten, dass diese auf dem Abstimmungskuvert sichtbar sind. In Freiburg sind der Name und der Vorname der Abstimmenden wie auch die Unterschrift durch das Sichtfenster des Umschlags zu sehen. Man hatte sich dafür entschieden, um die Auszählung einfacher zu machen und die nicht unterschriebenen Umschläge vor dem Öffnen aussortieren zu können. Die Behörde gibt bei diesen Anfragen jeweils an, zu welchem Ergebnis sie bei der Prüfung der ursprünglichen Anfrage gekommen war, das sie der zuständigen Direktion mitgeteilt hatte. Dessen ungeachtet beriefen sich einige auf das Beispiel des Kantons Bern, nach dessen System der Name auf dem Umschlag nicht sichtbar ist.

Die von der Behörde darauf angesprochene zuständige Stelle teilte der Behörde mit, dieses Dossier sei noch in Arbeit.

Systematische Verwendung der AHV-Nummer

Die Änderung des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) bedingt auch Anpassungen auf kantonaler und kommunaler Ebene. Neben der Änderung der Struktur des Gesetzes über die Bestimmungen zur Verwendung der AHV-Nummer stellt die Behörde eine Ausweitung der systematischen Verwendung der AHV-Nummer (ausserhalb der AHV) sowohl für kantonale und kommunale Verwaltungseinheiten als auch für Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die mit öffentlichen Aufgaben betraut sind, fest. Letztere werden unter bestimmten Bedingungen auch zur erleichterten Bekanntgabe dieser Nummer berechtigt sein. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass diese systematische Nutzung auch andere Verpflichtungen mit sich bringt, wie die Einführung verbindlicher technischer und organisatorischer Massnahmen zum Schutz vor einem möglichen Missbrauch der AHV-Nummer, die Risikoanalyse und die Schulung des Personals.

Forum der Berufe 2021 in digitaler Form

Die digitale Ausgabe von «Start! Forum der Berufe 2021» warf Fragen zur Verwendung von IT-Lösungen auf, die die Bearbeitung personenbezogener Daten voraussetzen, insbesondere zu den Modalitäten der Zustimmung der betroffenen Personen und zur Datensicherheit (Auskunftsrecht, Aufbewahrung, Vernichtung usw.). Gemäss der Stellungnahme des EDÖB zu Audio- und Videokonferenzen wurden Anpassungen bezüglich der Nutzung von Zoom und YouTube gefordert. In Bezug auf die Datensicherheit sind ausreichende Sicherheitsmassnahmen und das Hosting der Daten in der Schweiz oder in einem Land mit einem angemessenen Datenschutzniveau zu gewährleisten.

Strafregisterauszug und gesetzliche Grundlage

Ohne eine formelle gesetzliche Grundlage ist eine staatliche Stelle aufgrund der Sensibilität der betreffenden Daten nicht berechtigt, einen Auszug aus dem Strafregister anzufordern.

Kommunikationsmittel zwischen Lehrkräften und Eltern

Die durch die Pandemie veränderten Kommunikationsweisen bereiteten den Eltern der Schülerinnen und Schüler Sorgen, insbesondere im Hinblick auf den WhatsApp-Messenger. Die Richtlinien der zuständigen Direktion über die Internetnutzung und den Gebrauch digitaler Technologien sehen die Verwendung von Standardtools vor (E-Mail-Adresse und Mobiltelefon für Notfälle). Weitere Tools oder Plattformen können übrigens mit der Zustimmung der Schulen in besonderen Fällen genutzt werden. Die Direktion, die sich bewusst ist, wie heikel solche Fragen sind, erklärte, die Nutzung des WhatsApp-Messengers sei nicht angezeigt. Ausserdem ist die Revision dieser Richtlinien im Gang, um einen Rahmen für die Digitalisierung und die Kommunikation zwischen Lehrkräften und Eltern zu schaffen.

1.5. Datensicherheitsverstösse

Weitergabe eines Passworts

Eine Mitarbeiterin einer kommunalen Dienststelle meldete, dass eine Kollegin oder ein Kollege an einem ihrer Abwesenheitstage unberechtigt auf ihr Benutzerkonto zugegriffen habe. Sollte dem so sein, käme dies einer Zweckentfremdung und damit einem widerrechtlichen

Bearbeiten von Daten im Sinne des DSchG gleich, weshalb die Behörde den Dienstchef um einige Präzisierungen bat. Nachdem das widerrechtliche Bearbeiten bestätigt wurde, stellte die Behörde den Dienstchef formell zur Rede und veranlasste eine spontane Kontrolle. An der Sitzung hielt die Behörde fest, ein Passwort müsse vertraulich bleiben und dürfe nicht weitergegeben werden, auch nicht an eine Kollegin oder einen Kollegen. Aufgrund der Datenrückverfolgbarkeit muss jede Mitarbeiterin und jeder Mitarbeiter ein namensgebundenes Computerkonto erhalten. Die Behörde wartet auf die Massnahmen des Dienstchefs, namentlich hinsichtlich Sensibilisierung des Personals auf den Datenschutz.

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.

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. Es wurden zwei Berichte verfasst. Sie enthalten verschiedene Vorschläge, die aufgrund der diversen bei den Kontrollen festgestellten Punkte gemacht wurden. Die Vorschläge, die nicht alle von gleicher Tragweite sind, sind nach den

Risikokriterien und der Reihenfolge der Wichtigkeit der umzusetzenden Massnahmen aufgeführt. Zwei Berichte sind noch in Arbeit. Die betroffenen Verantwortlichen und Mitarbeitenden haben bei den Audits immer sehr gut kooperiert. Eine gross angelegte Kontrolle einer kantonalen Dienststelle erforderte jedoch besondere Flexibilität seitens der Behörde und war mit Mehrarbeit verbunden.

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 – Follow-up 2021

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.

Die Behörde hat nicht genügend Personalressourcen zur Erledigung der ihr im Rahmen des Schengen-Besitzstands bezüglich SIS II (Schengener Informationssystem) und VIS (Visa-Informationssystem) 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.

Zugangserweiterung für das Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (LSVW)

Das LSVW beantragte die Erweiterung seines direkten Zugangs zu den FriPers-Daten mit Zugriff auf den Haupt- und Nebenwohnsitz der Hundehalter sowie auf ihre Zuzugs- und Wegzugsdaten für die Nachführung der nationalen Datenbank für Hunde AMICUS. Im Rahmen der Befugnisse der Lebensmittelspektoren und -kontrolleure bezüglich polizeilicher Massnahmen verlangte das LSVW den Zugang zu den Namen und den Umzügen. In ihrer Stellungnahme unterschied die Behörde zwischen dem Bereich «Veterinärwesen» und dem Bereich «Lebensmittelsicherheit» und betrachtete

die spezifischen jeweiligen Bedürfnisse jedes Bereichs für sich. Sie gab für die beiden Bereiche je eine teilweise positive Stellungnahme ab und empfahl die Gewährung eines direkten Zugangs zu einigen personenbezogenen Daten. Für den Bereich «Veterinärwesen» sollte nur der Zugang zu den Zuzugs- und Wegzugsdaten gewährt werden. Der Zugang zum Haupt-/Nebenwohnsitz der Hundehalter ist unbegründet, denn diese Angaben dienen zur Ermittlung der Steuergemeinde, und dem LSVW obliegen keine Aufgaben im Zusammenhang mit der Steuererhebung. Für den Bereich «Lebensmittelsicherheit» wird der Zugang zu personenbezogenen Daten gewährt, anhand deren die vollständige Identität der betroffenen Personen ermittelt werden kann, damit das LSVW Fälle, in denen Strafanzeige erhoben wird, an die Staatsanwaltschaft weiterleiten kann.

Zugangsgesuch der Kommission des Seebezirks für die Gewährung von Pauschalentschädigungen für die Hilfe und Pflege zu Hause

Im Rahmen ihrer Befugnis, Pauschalentschädigungen für die Hilfe und Pflege hilfsbedürftiger Personen zuhause zu gewähren, verlangte die Kommission des Seebezirks einen direkten Zugang zur FriPers-Plattform. Die Kommission muss nachprüfen können, dass sich das Steuerdomizil wirklich im Kanton Freiburg befindet. Die Behörde gab eine teilweise positive Stellungnahme ab. Nur der Zugang zu den Angaben bezüglich Nationalität wurde nicht gewährt, weil es dafür keine gesetzliche Grundlage gibt und diese Daten für die Aufgabenerfüllung der Kommission nicht notwendig sind.

Zugangsgesuch der Abteilung Patientenempfang und -management (PEM) des HFR

Im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Verwaltung der Patientenaufnahmen sowohl für elektive Eintritte als auch bei Notaufnahmen und/oder Aufnahmen über die Permanence, für die Rechnungsstellung der Leistungen an die Schuldner (in der Regel die Versicherten), für die Führung der Patientendossiers und für die Meldung von Geburten und Todesfällen verlangte die Abteilung PEM einen direkten Zugang zur FriPers-Plattform. Die

Behörde gab eine teilweise positive Stellungnahme ab für die Bekanntgabe der Geburten und Todesfälle an das Zivilstandsamt sowie für den Zugang zu den Daten für die eindeutige Identifizierung von Patientinnen und Patienten und Gewährleistung einer ordnungsgemässen Verwaltung der Patientenakten. Der Zugang zu bestimmten Daten wurde nicht gewährt, da nach den einschlägigen Bestimmungen keine Notwendigkeit besteht. Dies gilt für Zivilstandsereignisse, Zweitwohnsitze und Umzugsinformationen (Zuzug und Wegzug, Zielort, Umzugsdaten).

Kontrollen

Das Amt für Bevölkerung und Migration (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 Behörde 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.

Schliesslich veröffentlichen 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.

Änderung des Benutzerreglements und der Antragsformulare

Angesichts der stetig steigenden Zahl von Anträgen hat die Praxis gezeigt, dass die Formulare für den Antrag und die Anmeldung eines Videoüberwachungssystems sowie das Benutzerreglement angepasst werden müssen. Die Behörde arbeitete mit der Vizeoberamtmännerkonferenz an ihrer 2019 eingeleiteten Änderung zusammen. In diesem Rahmen schlug sie verschiedene Anpassungen vor, unter Berücksichtigung der Praxis und der neuen Technologien zur Vereinfachung der Gesuche und der beizulegenden Dokumentation.

Anzeigen

Das VidG betrifft die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund. Wenn Privatpersonen an privaten Örtlichkeiten filmen, so kommt das DSG zur Anwendung. Somit entziehen sich solche Fälle der Zuständigkeit der Behörde. Im Berichtsjahr wurden der Behörde einige Anzeigen von Videoüberwachungssystemen zur Kenntnis gebracht, die ohne Bewilligung öffentlichen Grund

filmten. Dabei ging es um Kameras, die auf Privathäuser in der Nähe von Wegen, Strassen oder Kantons- und/oder Gemeindestrassen gerichtet waren. In diesen Fällen ermittelte das Oberamt und stellte fest, ob das Blickfeld der Kameras auf den öffentlichen Bereich gerichtet ist, insbesondere durch Fenster oder Glastüren. Ein Fall betraf auch eine an einem Vordach angebrachte Kamera.

Kameraattrappen

Ein Oberamt erkundigte sich über die geltende Gesetzgebung für Kameraattrappen im öffentlichen Raum. Da es sich weder um eine Überwachung noch um eine Aufzeichnung handelt, fallen diese nicht in den Geltungsbereich des VidG. Trotzdem wird laut Stellungnahme des EDÖB vom Einsatz von Kameraattrappen abgeraten. Sie könnten Passanten in falscher Sicherheit wiegen, was rechtlich problematisch sein könnte, insbesondere im Hinblick auf Haftungsfragen.

Überwachungskamera auf einer Baustelle

Die Behörde wurde wegen einer geplanten Zeitraffer-Videoaufzeichnung der Baustelle eines kommunalen Schulgebäudes und eines Bahnhofs um Auskunft über die geltenden Vorschriften gebeten. Die Behörde wies darauf hin, dass es für die Anbringung eines Videoüberwachungssystems mit Datenaufzeichnung auf öffentlichem Grund eine Bewilligung des Oberamts braucht. Andernfalls kommt die eidgenössische Datenschutzgesetzgebung zur Anwendung, und es müssen gut sichtbare Hinweisschilder angebracht werden, um die betroffenen Personen auf die Kameras aufmerksam zu machen.

Videoüberwachung durch private Personen

Privatpersonen, die ein Videoüberwachungssystem auf ihrem Privatgrundstück einrichten möchten, müssen darauf achten, dass nicht öffentliche Wege oder sogar Kantons- und/oder Gemeindestrassen erfasst werden. Die Behörde wies darauf hin, dass eine Verpixelung oder eine Sichtblende das Bearbeiten von Daten nicht automatisch einschränken, da solche über das Bild gelegt werden und jederzeit entfernt werden können. So würde mit einer Änderung des Sichtfeldes oder der

Anbringung einer fixen Sichtblende solche Kameras nicht mehr unter den Geltungsbereich des VidG fallen, sofern der öffentliche Raum nicht mehr von der Kamera erfasst wird.

Videoüberwachung an Schulen

Die Genehmigung zur Einrichtung eines Videoüberwachungssystems ist in der Regel mit einer Frist zur Anpassung der Benutzerreglements verbunden. In einem Fall reichte eine Antragstellerin das Benutzerreglement fast zwei Jahre nach dem Entscheid ein. Das Oberamt stellte nach einer kurzen Prüfung fest, dass eine weitere Kamera angebracht worden war. Wer über eine Bewilligung zur Installation eines Videoüberwachungssystems verfügt, muss dem zuständigen Oberamt jede Änderung an diesem System melden. Die Antragstellerin wurde daher um nähere Angaben zum verwendeten Material für diese neue Kamera sowie zu ihrer Ausrichtung gebeten. Da diese neue Kamera auf den Zugangsweg zur Schule gerichtet war, verlangte das Oberamt, dass der Hintergrund verpixelt wird.

Abfallsammelstellen

2021 war die Nachfrage der Gemeinden nach Installation von Videoüberwachungsanlagen in Abfallsammelstellen sehr gross. Die Auftragserteilung an private Anbieter oder sogar der Einsatz von Cloud-Technologie nimmt immer mehr zu. Ausgehend davon fanden Ortsbesichtigungen statt, um das Bewusstsein für den Datenschutz zu schärfen, aber auch um sich pragmatisch ein Bild der Probleme vor Ort zu machen. Ein oft geschildertes Problem ist die wilde 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 Gemeindereglements. 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

Eine Gemeinde wollte eine Überwachung an einer Gemeindestrasse installieren, um den Winterdienst zu erleichtern, und meldete ein Videoüberwachungssystem ohne Datenaufzeichnung an. Da nach der vorgelegten Dokumentation die Möglichkeit einer Datenaufzeichnung bestand, gab die Behörde eine negative Stellungnahme ab. Ausserdem wurde darauf hingewiesen, dass Artikel 3 Absatz 1 VidG auch für ein Videoüberwachungssystem ohne Datenaufzeichnung gilt. Demnach muss die Anlage darauf ausgerichtet sein, «Übergriffe auf Personen und Sachen vorzubeugen und zur Verfolgung und zur Ahndung solcher Übergriffe beizutragen». Die Gemeinde beantragte daraufhin eine Bewilligung für die Einrichtung eines Videoüberwachungssystems mit Datenaufzeichnung. Laut der Gesuchstellerin ermöglicht es diese Kamera dem Strassenunterhaltspersonal, zusätzlich zum Messmast den Strassenzustand zu erkennen und gegebenenfalls einzugreifen und die Strassen vom Schnee zu befreien oder zu salzen, um Verkehrsunfälle und damit Personen- und Sachschäden sowie Strassenverkehrsdelikte zu verhindern. Die Behörde gab eine negative Stellungnahme ab und erklärte, das VidG sei nicht die gesetzliche Grundlage für eine Gemeinde, um ihren gesetzlichen Pflichten nachzukommen, namentlich hinsichtlich Strassenverkehrssicherheit und Haftpflicht. Eine solche Argumentation würde eine potenzielle Überwachung des gesamten Kantons- und Gemeindegebiets zulassen. Ausserdem verlangt der Grundsatz der Verhältnismässigkeit nach einer detaillierten Prüfung der technischen und Sicherheitsmassnahmen. Dessen ungeachtet erteilte das Oberamt eine Bewilligung. Deshalb gab die

Kommission eine Empfehlung ab mit der Erklärung, der Oberamtmann halte sich nicht an die Grundsätze des VidG und des Datenschutzes. Diese Bewilligungserteilung ist namentlich insofern von grosser Tragweite, als das VidG nicht anwendbar ist, eine formelle gesetzliche Grundlage für das Bearbeiten der Daten fehlt und die Sicherheits- und Datenschutzmassnahmen nicht beschrieben sind. Ausserdem kann die Liveansicht der Strassen über private Geräte die Rechte von Personen verletzen.

4. ReFi – Register der Datensammlungen²¹

Die Behörde 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 ÖDSMB eingesehen werden²².

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.

²¹ <https://www.fr.ch/de/institutionen-und-politische-rechte/transparenz-und-datenschutz/register-der-datensammlungen>

²² <https://appl.fr.ch/refi/etat/client/index.aspx>

Privatim

Die Datenschutzbeauftragte ist wie die anderen kantonalen Datenschutzbehörden *Mitglied der Konferenz der schweizerischen Datenschutzbeauftragten, privatim*²³. Im Jahr 2021 konnte die Behörde auch von der Arbeit profitieren, die *privatim* zu allgemeinen Fragen von internationaler, nationaler und kantonsübergreifender Bedeutung geleistet hat, wie die Revision des Cloud-Merkblatts, das Schreiben zum Einsatz von MO365 in der Verwaltung und das Schreiben zu Edulog. 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* grösseres 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.

2021 wurde das Frühjahres-Plenum auf dem Zirkularweg durchgeführt, jenes im Herbst fand in Biel statt. Sie bot die Gelegenheit, sich über die Erfahrungen mit der COVID 19-Krise, die Lehren für die Zukunft sowie die Rückkehr zur Normalität auszutauschen. Die Informationsveranstaltung war den spezifischen Risiken und Massnahmen der Cloud-Technologie gewidmet.

Die Datenschutzbeauftragte wirkte aktiv in verschiedenen spezifischen Arbeitsgruppen mit, insbesondere bezüglich gemeinsamer kantonsübergreifender 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* ihre Analyse in Form von Listen der verschiedenen Video- und Videokonferenzanwendungen aktualisiert. 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 und Tessin sowie der EDÖB aktuelle Themen besprechen und ihre Erfahrungen im Detail austauschen können. 2021 wurde das geplante Frühjahrestreffen im Tessin wegen Corona über Videokonferenz durchgeführt, das Herbsttreffen fand dann in Lausanne statt. 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 Kanton 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 an zwei Videokonferenzsitzungen austauschen.

²³ <https://www.privatim.ch/de/>

Kontaktpersonen bei der Freiburger Verwaltung

Es fand eine Sitzung mit den Kontaktpersonen (Ansprechpersonen für Datenschutzfragen in den einzelnen Direktionen und Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit) statt. Ein IT-Spezialist sprach über zwei Themen, die die gesamte Verwaltung betreffen, und zwar die Nutzung von Netzwerkdruckern und privaten Geräten für berufliche Zwecke. Die Beauftragte nahm 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.

ÖDSMB-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. Sie sprach auch am Kolloquium zu den 10 Jahren InfoG über die Berührungspunkte zwischen Öffentlichkeit und Datenschutz in der Praxis.

5.2. Schulungen und Sensibilisierung

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.

2021 nutzte die Datenschutzbeauftragte die Möglichkeiten des bilateralen Austauschs und der Sensibilisierung, wann immer sich die Gelegenheit dazu bot.

5.3. Sonstiges

Informationsblätter

Die Behörde publiziert regelmässig News zum Thema Datenschutz.

Nach den verschiedenen Cyberangriffen auf öffentliche Verwaltungen hat die Behörde ihre Broschüren zur Informationssicherheit an alle Gemeinden des Kantons verschickt.

6. Statistiken

Datenschutz allgemein

Im Berichtszeitraum waren 434 Datenschutzdossiers (ohne FriPers und Videoüberwachungsdossiers, siehe unten) in Bearbeitung, wovon 62 per 1. Januar 2022 noch hängig waren. Die Datenschutzbeauftragte war in 111 Fällen beratend tätig und erteilte Auskünfte, nahm in 87 Fällen Stellung, befasste sich in 29 Fällen mit der Prüfung gesetzlicher Bestimmungen, ihr wurden 23 Entscheide mitgeteilt (Art. 27 Abs. 2 DSchG), sie nahm 5 Kontrollen sowie Inspektionen oder Nachkontrollen vor, führte 9 Präsentationen durch, nahm an 79 Sitzungen und sonstigen Veranstaltungen teil und befasste sich mit 91 sonstigen Begehren. 195 Dossiers betreffen kantonale Stellen oder mit öffentlichen Aufgaben betraute Institutionen, 33 Gemeinden, 143 andere öffentliche Organe (Kantone, Datenschutzbehörden, Bund, Universitäten), 58 Privatpersonen oder private Institutionen und 5 die Medien (s. Statistiken im Anhang). Von den hängigen Dossiers der Vorjahre wurden 87 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 2021 sind der Datenschutzbeauftragten 6 Fälle zur Stellungnahme unterbreitet worden: 5 Zugriffsgesuche und 1 Gesuch um erweiterten Zugriff. 2 dieser Zugriffsgesuche und das Gesuch um Zugriffserweiterung sind immer noch in Bearbeitung, die anderen 3 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.

Videoüberwachung

Im Berichtsjahr gingen bei der Datenschutzbeauftragten 20 Gesuche um Bewilligung der Inbetriebnahme einer Videoüberwachung mit Datenaufzeichnung zur Stellungnahme ein, 1 Änderungsgesuch und 1 Gesuch um Erweiterung der Anlage, 0 Meldungen von Videoüberwachungsanlagen ohne Datenaufzeichnung, 2 Vorprüfungsgesuche für eine Videoüberwachungsanlage und

4 Anzeigen bezüglich unbewilligter Videoüberwachungsanlagen ein. Für eines der ihr unterbreiteten Dossiers war die Behörde nicht zuständig. Sie musste sich auch zu einem Fall nach einer negativen Stellungnahme äussern und zweimal in einem anderen Fall eines Gesuchs um Einrichtung eines Videoüberwachungssystems nach einer an Bedingungen geknüpften positiven Stellungnahme. Die Behörde gab 2021 10 Stellungnahmen ab:

1 provisorische positive Stellungnahme, 2 an Bedingungen geknüpfte positive Stellungnahmen, 5 an Bedingungen geknüpfte teilweise positive Stellungnahmen und 2 negative Stellungnahmen. 6 dieser Stellungnahmen betrafen im Jahr 2021 eingereichte Gesuche. Gewisse positive Stellungnahmen können an Bedingungen geknüpft werden, insbesondere daran, dass auf die Videoüberwachungsanlagen hingewiesen werden muss. 29 Dossiers stammten von Dienststellen des Staates oder Gemeinden, 2 von Privatpersonen und 3 von der Behörde.

Im Berichtsjahr fanden 5 Ortsbesichtigungen statt; die entsprechenden Zusatzdokumente liegen noch nicht vor.

IV. Koordination zwischen Öffentlichkeit / Transparenz und Datenschutz

Die gute Zusammenarbeit zwischen den beiden Beauftragten setzte sich auch 2021 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 Beauftragten **danken** allen öffentlichen Organen für die bisherige Zusammenarbeit, ihr Interesse am Recht auf Zugang zur Information sowie gegenüber den datenschutzrechtlichen Vorschriften. Die Behörde arbeitet pragmatisch, um den Bedürfnissen der Verwaltung und der Einzelnen so weit wie möglich Rechnung zu tragen. In diesem Sinne hält sie die Sensibilisierung, Schulung und Begleitung schon im Anfangsstadium von Gesetzes- und IT-Projekten für besonders wichtig. Dieser Dank geht besonders an die Kontaktpersonen in der Kantonsverwaltung und den kantonalen Anstalten, die die Datenschutzbeauftragte und die Öffentlichkeitsbeauftragte bei der Erfüllung ihrer Aufgaben tatkräftig unterstützen.

VI. Die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten

A. Aufgaben und Organisation der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten

1. Allgemeines

Die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten ist eine unabhängige Stelle, die bis Ende 2021 der Staatskanzlei administrativ zugeordnet war. Seit Januar 2022 ist sie administrativ in die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation (ÖDSMB) integriert. Die derzeitige Stelleninhaberin hat ein 40%-Pensum.

Gemäss Artikel 1 des Gesetzes über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten (MedG) handelt es sich dabei um einen Prozess, bei dem eine qualifizierte und unabhängige Person als Gesprächspartnerin zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und den kantonalen Verwaltungsbehörden dient, um Konflikten vorzubeugen oder einvernehmliche Lösungen zu finden. Sie hat zum Ziel:

- › die Bürgerinnen und Bürger im Verkehr mit den Behörden zu unterstützen und in Streitfällen als Vermittlerin zu dienen;
- › Konflikten zwischen Behörden und Bürgerinnen und Bürgern vorzubeugen und darauf hinzuwirken, dass sie einvernehmlich gelöst werden;
- › die Behörden zu ermuntern, gute Beziehungen zu den Bürgerinnen und Bürgern zu pflegen;
- › zur Verbesserung der Arbeit der Behörden beizutragen;
- › den Behörden unbegründete Vorwürfe zu ersparen.

In den Geltungsbereich des Gesetzes über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten fallen Gesuche im Zusammenhang mit der Freiburger Kantonsverwaltung, den Oberamtspersonen – ausser wenn diese als Strafjustizbehörde oder als besondere Verwaltungsjustizbehörde handeln - den öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons sowie Privatpersonen und Organen privater Institutionen, soweit sie von den Kantonsbehörden übertragene hoheitliche öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen. Bei Einverständnis der Parteien kann die kantonale Mediatorin auf Antrag ausserhalb jeglichen Verfahrens, in jedem hängigen Verfahren oder nach dem Abschluss eines verwaltungsrechtlichen Verfahrens intervenieren.

Nicht in den Tätigkeitsbereich der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten fallen Konflikte zwischen Bürger/innen und dem Grossen Rat, dem Staatsrat, Gerichtsbehörden, Strafverfolgungsbehörden, den anerkannten Kirchen und konfessionellen Gemeinschaften. Auch Gesuche betreffend Gemeindebehörden, andere Kantone sowie Bereiche mit spezifischem Mediationsverfahren oder eidgenössischem Verfahrensrecht kann die kantonale Mediatorin nicht behandeln.

Ein Mediationsverfahren kann nur mit dem Einverständnis der Parteien durchgeführt werden.

2. Revision des Ombudsgesetzes

Fast fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des kantonalen Ombudsgesetzes fand im Berichtsjahr eine Revision des Gesetzes statt. Dabei ging es einerseits darum, die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten administrativ in die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation zu integrieren. Auf diese Weise kann die kantonale Mediatorin bei Bedarf die Unterstützung von deren Kommission anfordern, Zugang zu gewissen Ressourcen der Behörde erlangen und gleichzeitig bei der Ausübung ihrer Mediationsaufgaben unabhängig bleiben.

Zudem wurde die Bestimmung integriert, dass ein Mediationsverfahren nur mit dem Einverständnis der Parteien durchgeführt werden kann. Damit unterstreicht der Gesetzgeber klar, dass er keine Ombudsstelle will, die auch ohne das Einverständnis der Parteien aktiv werden kann, sondern eine Mediationsstelle. Um in Zukunft jegliche Unklarheiten in Bezug auf die Grundfunktion, die sich aus der Umsetzung von Artikel 119 der Verfassung des Kantons Freiburg ergibt, zu vermeiden, wurde die deutsche Fassung des Gesetzes in «Gesetz über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten» umbenannt. Der ursprüngliche Titel «Ombudsgesetz» war als Folge der deutschen Übersetzung des Begriffs «médiation administrative» gewählt worden und hatte in der Vergangenheit zu unterschiedlichen Interpretationen geführt.

3. Überkantonale und kantonale Zusammenarbeit

Die kantonale Mediatorin hat sich im Berichtsjahr um den Austausch und die Zusammenarbeit mit anderen kantonalen Ombudsstellen bemüht. Sie nahm an zwei Treffen der Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen in der Schweiz (VPO+) teil, an denen jeweils aktuelle Themen besprochen und vertieft Erfahrungen ausgetauscht werden. Auch kantonsintern fand ein Austausch mit anderen in der Freiburger Verwaltung tätigen Mediatorinnen und Mediatoren statt. Die Vorbereitung der Integration in die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation erfolgte in enger Zusammenarbeit mit der Öffentlichkeits- und der Datenschutzbeauftragten.

4. Kommunikation

Der Schwerpunkt im Bereich Kommunikation lag im Berichtsjahr in der Vorbereitung des neuen Auftritts der Mediationsstelle als Teil der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation. So musste unter anderem die Website neu konzipiert und in die Website der ÖDSMB integriert werden. Dabei setzte die Mediatorin auch einen Akzent auf das Thema Leichte Sprache: die wichtigsten Informationen zum administrativen Mediationsverfahren werden auf der Website auch in Leichter Sprache vermittelt.

Das Thema Leichte Sprache ist der Mediatorin ein Anliegen, da immer wieder deutlich wird, dass administrative Schreiben vielen Bürgerinnen und Bürgern nicht ohne weiteres zugänglich sind. So können immer wieder Konflikte entstehen, weil amtliche Schreiben und Formulare häufig so komplex sind, das etwas falsch oder nicht verstanden wird. Diese Sichtweise steuerte die Mediatorin bei der Erarbeitung eines von der Universität Freiburg verfassten Berichts zum Thema Leichte Sprache in der Kantonsverwaltung bei. Den Aspekt der Leichten Sprache wird sie auch in Zukunft weiterverfolgen und versuchen aufzuzeigen, wie es möglich ist, trotz gewisser notwendiger juristischer Formulierungen verständlich zu kommunizieren.

Ein Treffen mit Behördenvertreterinnen und -vertretern, das aufgrund der Pandemie im Vorjahr verschoben werden musste, konnte im Berichtsjahr stattfinden. Es hatte zum Ziel den Mehrwert der Mediation aufzu-

zeigen und die öffentlichen Organe darauf zu sensibilisieren, sich bei der Lösung von Konflikten mit Bürgerinnen und Bürgern begleiten zu lassen.

B. Tätigkeit der kantonalen Mediatorin

—

1. Allgemeines

Wie in der Zielsetzung der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten vorgesehen agiert die kantonale Mediatorin als neutrale Person zwischen den Bürgerinnen und Bürgern sowie den kantonalen Behörden, informiert über das Vorgehen in Verwaltungsangelegenheiten und dient als Vermittlerin, um einem Konflikt vorzubeugen oder bei der Suche nach einer einvernehmlichen Lösung zu helfen.

Sie erklärt Verwaltungsabläufe, übersetzt Entscheide oder Korrespondenz von der Amtssprache in leicht verständliche Sprache, informiert über die Rechtslage und gibt Empfehlungen zur Selbsthilfe. Ist der Sachverhalt oder die Rechtslage nicht eindeutig oder fühlt sich die ratsuchende Person missverstanden oder ungerecht behandelt, so klärt sie bei Einverständnis aller Parteien die Sachlage ab und überprüft sie. Allenfalls vermittelt die kantonale Mediatorin zwischen den Parteien und hilft bei der Suche nach fairen und gütlichen Lösungen oder bei der Verbesserung der Kommunikation zwischen den Parteien.

Die Anliegen der ratsuchenden Personen weisen jeweils eine grosse Vielfalt auf. So wenden sich die einen an die kantonale Mediatorin, weil sie einen Entscheid der Kantonsverwaltung als ungerecht empfinden, anderen dauert die Wartezeit auf einen Bescheid zu lange oder sie haben bereits mehrere Male erfolglos versucht, eine Behörde telefonisch zu erreichen. Wieder andere verstehen nicht, was ihnen in einem Antwortschreiben genau gesagt werden will oder sie wünschen sich eine stärkere Zusammenarbeit von Behörden bei Querschnittsthemen. Auch Fragen zu Verwaltungsabläufen und Gesetzesanwendungen treffen immer wieder bei der Mediatorin ein.

Beim ersten Kontakt zwischen den Antragstellenden und der Mediatorin kommen nicht selten viele ver-

schiedene Themen zur Sprache. Die Mediatorin nimmt daraufhin eine Analyse vor, um diejenigen Punkte herauszukristallisieren, bei denen sie im Rahmen des Geltungsbereichs des Gesetzes über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten tätig werden kann.

So berechtigt viele Anliegen der Bürgerinnen und Bürger sind, so kommt es auch immer wieder zu Gesuchen, auf welche die kantonale Mediatorin aus verschiedenen Gründen nicht eingehen kann oder deren Bearbeitung sie zu einem bestimmten Zeitpunkt abschliessen muss, ohne dass eine Lösung gefunden werden konnte. So geht es bei der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten auch immer wieder darum, Bürgerinnen und Bürgern die Grenzen des Rechts und ihre Verantwortung im Problemfeld aufzuzeigen. Ist es manchmal möglich, auf neue Perspektiven ausserhalb der administrativen Mediation hinzuweisen, so geht es manchmal auch darum, den ratsuchenden Personen zu helfen, Situationen zu akzeptieren, die sich nicht mehr ändern lassen.

Generell rät die kantonale Mediatorin den betroffenen Personen und öffentlichen Organen an, sich möglichst früh im abzeichnenden Konflikt mit ihr in Verbindung zu setzen. Im Gesetz über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten wird vermerkt, dass die

betroffene Person die üblichen Schritte zur einvernehmlichen Beilegung des Streitfalls bei den für das Dossier zuständigen Kantonsbehörden unternommen haben muss, bevor sie ein Mediationsgesuch einreicht (Art. 14 Abs. 1 MedG). Schliesslich gibt es ja auch in einer nicht zu unterschätzenden Anzahl von Fällen die Möglichkeit, eine Meinungsverschiedenheit bilateral zu lösen. Kommen die betroffenen Parteien allerdings zu keiner Lösung, ist es sinnvoll, zügig mit der kantonalen Mediatorin Kontakt aufzunehmen. Wie in vielen anderen Lebensbereichen hat auch im Rahmen der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten ein Konflikt in einem frühen Stadium weit bessere Chancen auf eine gütliche Einigung, als wenn bereits eine lange Vorgeschichte besteht oder der Konflikt allenfalls bereits eskaliert ist.

2. Einige Zahlen

Im Folgenden werden einige Schlüsselzahlen präsentiert, welche die Tätigkeit im Jahr 2021 im Vergleich mit den Vorjahren illustrieren. Allerdings sind die Zahlen mit grosser Vorsicht zu interpretieren. So sagt beispielsweise die Anzahl der Fälle nichts über deren Intensität aus. Auch ist es nicht erstaunlich, dass Direktionen mit viel Kundenkontakt und einschneidenden Massnahmen für die Bürgerinnen und Bürger häufiger von Anfragen und Mediationsgesuchen betroffen sind als andere.

Anzahl Kontaktaufnahmen während des jeweiligen Jahres

	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Neue Ersuchen insgesamt	43	62	45	51	46	247
Von der Kantonsverwaltung	7	4	1	0	0	12
Von Bürgerinnen und Bürgern	31	55	41	48	46	221
Von Unternehmen, Organisationen und Personengruppen	5	3	2	3	0	13
Von Gemeinden	0	0	1	0	0	1

Sprache der Anfragen

	2017	2018	2019	2020	2021	Total
F	21	37	25	26	20	129
D	21	24	18	24	25	112
Weitere	1	1	2	1	1	6

Form der Anfragen

	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Telefon	25	35	19	28	30	137
E-Mail	11	8	10	11	9	49
Website	3	11	11	5	4	34
Post	1	6	5	7	3	22
Direkter Kontakt	3	0	0	0	0	3
Weitere	0	2	0	0	0	2

Betroffene Direktionen²⁴

	2017	2018	2019	2020	2021	Total
FIND	5	12	5	5	1	28
ILFD	5	3	1	0	3	12
EKSD	2	1	3	2	1	9
RUBD	2	7	5	2	2	18
GSD	1	5	3	9	3	21
VWD	0	0	0	0	0	0
SJD	0	0	2	0	2	4
Weitere (KGV, ASS...)	3	2	3	3	0	11
Oberämter	1	0	1	3	1	6

Arten von Leistungen (einschliesslich offene Fälle des Vorjahres)

	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Zuständig:	21	28	19	24	14	106
>Beratung und Information	6	5	4	9	8	32
>«Pendel»-Mediation (ohne Begegnung zwischen den Parteien)	5	15	7	12	6	45
>Mediation (mit Begegnung zwischen den Parteien)	1	2	2	1	0	6
>Anfrage gegenstandslos oder nicht weiterverfolgt	6	3	6	1	0	16
>Offen am 31.12.	3	3	0	1	0	7
Nicht zuständig ²⁵ :	22	37	26	27	33	145
>Gemeindeangelegenheiten	8	17	9	6	3	42
>Bundesverwaltung, Behörden, die eine Bundesgesetzgebung ausführen	2	6	3	2	2	15
>Richterliche Angelegenheiten, Polizei	5	5	1	2	8	21
>Behörden, die einen eigenen Mediationsdienst haben (ÖDSMB, Arbeitslosenkasse, HFR, EGS...)	5	5	4	0	4	18
>Andere	2	4	9	17	16	48

²⁴ In gewissen Fällen können mehrere Direktionen betroffen sein. Es werden nur die Fälle aufgeführt, in denen die kantonale Mediatorin zuständig war.

²⁵ Gemäss MedG.

Ergebnisse gemäss Artikel 20 MedG

	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Notwendige Auskünfte (Art. 20.1a)	3	9	4	18	14	48
Einigung zwischen den Parteien (Art. 20.1b)	2	8	5	2	0	17
Scheitern oder Unmöglichkeit (Art. 20.2)	3	5	4	2	0	14

Die kantonale Mediatorin erfasst die Stundenzahl, die sie für die einzelnen Fälle investiert, nicht und macht auch keine statistische Auswertung; die Zahlen können stark variieren. Auch die Fallzahlen können von einem Jahr zum anderen stark schwanken, ohne dass dies in irgendeiner plausiblen Art und Weise erklärt werden kann. Dies zeigen auch die Erfahrungen anderer ähnlicher Stellen von Kantonen und Städten.

3. Erläuterungen zu den Anfragen im Berichtsjahr

Wie aus der Statistik hervorgeht, gingen bei der kantonalen Mediatorin im Jahr 2021 46 Anfragen ein, wovon sich 13 im Geltungsbereich des Gesetzes über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten befanden. Dabei war mehreren Dossiers gemeinsam, dass es sich um komplexe Situationen handelte und die Bearbeitung bereits im Vorjahr begonnen hatte oder das Thema bereits in früheren Jahren Gegenstand eines administrativen Mediationsverfahrens war.

Wie bereits erwähnt, hat der Gesetzgeber bei der Revision des Ombudsgesetzes klar unterstrichen, dass er keine Ombudstätigkeit, sondern eine Mediationsstelle will. Die Vertraulichkeit spielt daher in den Augen der Mediatorin fortan eine noch grössere Rolle als bereits anhin. Aus Rücksicht auf die Interessen der involvierten Personen und zur Wahrung ihrer Anonymität wird auf eine detaillierte Schilderung einzelner Fälle verzichtet und im Folgenden lediglich eine Übersicht über die Themenschwerpunkte des letzten Jahres gegeben. Bei den im Berichtsjahr eingegangenen Anfragen ging es namentlich um folgende Themen:

- › Aktuelle und rückwirkende Kinder- und Ausbildungszulagen
- › Opferhilfe als Erwachsener nach Unfall im Kindesalter
- › Anwendung des Tierschutzgesetzes
- › Entschädigung wegen Strassenlärm
- › Erhalt des Wirtepatents

- › Beschaffung der doppelten Nationalität des Kindes
- › Richtlinien für Sonnenschutz im Garten
- › Vorgehen im Hinblick auf ein Begnadigungsgesuch
- › Fragen rund um Aufsichtsbeschwerden
- › Finanzielle Unterstützung durch die Ausgleichskasse bei Zahnbehandlung
- › Zahlung der Kirchensteuer bei schwieriger finanzieller Lage
- › Vermögensverzicht bei Überschreibung von Immobilien

Ein grosser Teil der im Berichtsjahr an die Mediatorin gerichteten Anfragen lag ausserhalb des Geltungsbereichs des Gesetzes über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten. Dabei ging es einerseits um öffentliche Organe, die vom Gesetzgeber ausdrücklich ausgenommen worden waren wie Gemeinden, Justizbehörden oder Behörden, die eine Bundesgesetzgebung ausführen. Auch mehrere Anfragen zu Bereichen, die selbst einen Mediationsdienst haben, gingen bei der Mediatorin ein. Daneben waren auch Probleme mit Stellen ausserhalb des Verwaltungsbereichs häufiger das Thema.

Die Mediatorin verweist in ihren verschiedenen Kommunikationskanälen auf den Geltungsbereich der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten, hält die Vermittlungsarbeit bei Anfragen ausserhalb ihres Geltungsbereichs aber für wichtig und versucht die entsprechenden Personen nach Möglichkeit an die richtige Stelle weiter zu verweisen.

C. Dank

—
Am Ende dieses Tätigkeitsjahres möchte ich mich bedanken:

- › bei den ratsuchenden Personen für das Vertrauen in die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten;
- › bei den betroffenen öffentlichen Organen für die konstruktive Zusammenarbeit;
- › bei den Mitarbeitenden der Staatskanzlei und verschiedenen Ämtern des Staates für die vielfältigen Dienstleistungen;
- › bei der ÖDSMB für die exzellente Zusammenarbeit im Rahmen der Integration der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten;
- › bei den Mediatorenkolleginnen und -kollegen sowie den Ombudsfrauen und -männern verschiedener Städte und Kantone für den wertvollen Erfahrungsaustausch.

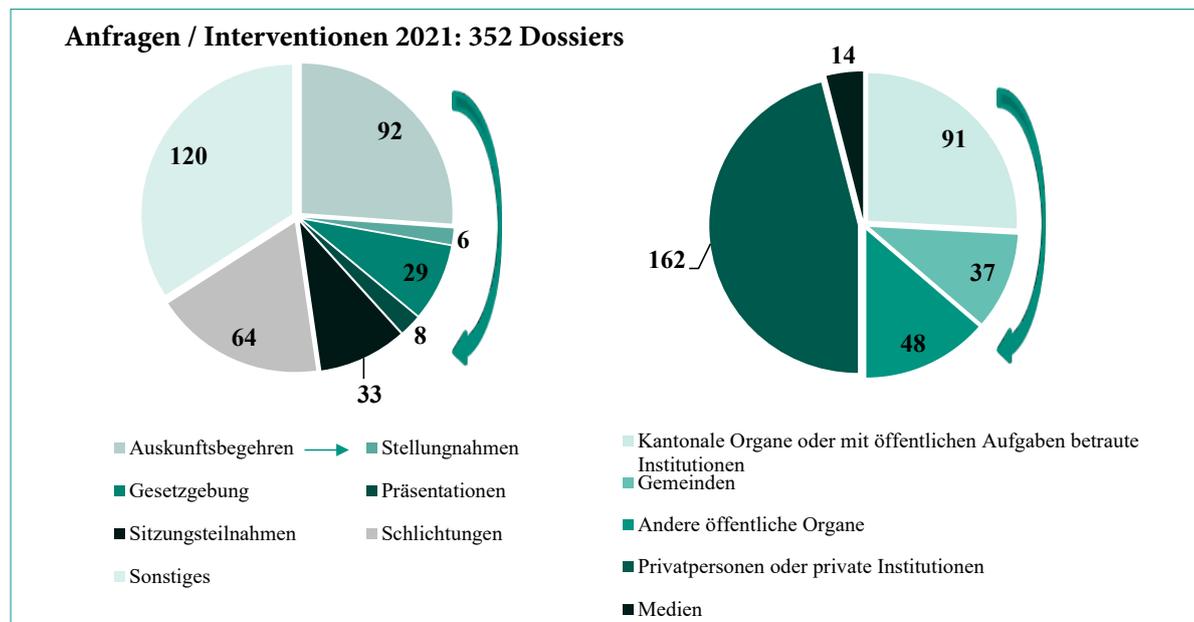
VII. Abkürzungs- und Begriffsverzeichnis

AFOCI	Freiburger Vereinigung zur Organisation überbetrieblicher Kurse
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVN	AHV-Nummer
AMICUS	Nationale Datenbank für Hunde
Service AMP	Abteilung Patientenempfang und -management
BMA	Amt für Bevölkerung und Migration
CoPil	Steuerungsausschuss
CoPro	Projektausschuss
DSchG	Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz
DSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz
DZV	Verordnung vom 14. Dezember 2010 über den Zugang zu Dokumenten
KGV	Kantonale Gebäudeversicherung
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EduLog	Föderation der Identitätsdienste im Bildungsraum
EKSD	Direktion für Erziehung, Kultur und Sport
EPD	Elektronisches Patientendossier
EPDG	Bundesgesetz vom 19. Juni 2015 über das elektronische Patientendossier
EU	Europäische Union
FIND	Finanzdirektion
FRIADIC	Plattform der Kantonalen Indikationsstelle «Sucht»
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
FTV	Freiburger Tourismusverband
GeGA	Amt für Gesetzgebung
GG	Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden
GRG	Grossratsgesetz vom 6. September 2006
GSD	Direktion für Gesundheit und Soziales
HAE	Harmonisierung der Schulverwaltungs-Informationssysteme des Kantons Freiburg
HFR	Freiburger Spital
HSW	Hochschule für Wirtschaft
ICIC	Internationale Konferenz der Informationsbeauftragten
ILFD	Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft
InfoG	Gesetz vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten
ISDS	Informationssicherheit und Datenschutz
ITA	Amt für Informatik und Telekommunikation
KG	Kantonsgericht
KGVG	Gesetz vom 9. September 2016 über die Gebäudeversicherung, die Prävention und die Hilfeleistungen bei Brand und Elementarschäden
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
LSVW	Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen
MedG	Gesetz über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten

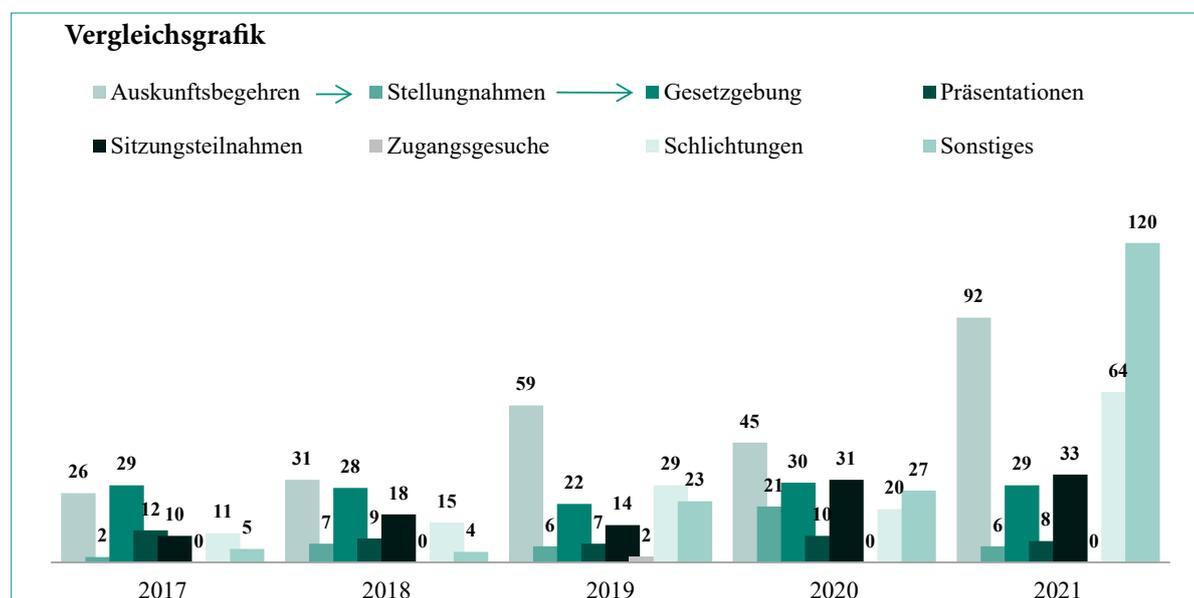
MO 365	Microsoft Office 365
MSR	Reglement vom 26. Mai 2021 über den Mittelschulunterricht
nDSG	Neues Bundesgesetz über den Datenschutz
OCN	Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt
ÖDSB	Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz
ÖDSMB	Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation (seit Januar 2022)
OmbG	Ombudsgesetz vom 25. Juni 2015
Privatim	Vereinigung der schweizerischen Datenschutzbeauftragten
POA	Amt für Personal und Organisation
ReFi	Register der Datensammlungen
RUBD	Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion
SchR	Reglement vom 19. April 2016 zum Gesetz über die obligatorische Schule
SIS	Schengener Informationssystem
SIK	Schweizerische Informatikkonferenz
SJD	Sicherheits- und Justizdirektion
SK	Staatskanzlei
SLSP	Swiss Library Service Platform
StPG	Gesetz vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal
SVG	Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958
VDSG	Verordnung vom 14. Juni 1993 zum Bundesgesetz über den Datenschutz
VE	Vorentwurf
VidG	Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung
VidV	Verordnung vom 23. August 2011 über die Videoüberwachung
VIS	Zentrales Visa-Informationssystem
VPO+	Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz
VWD	Volkswirtschaftsdirektion
VZÄ	Vollzeitäquivalente

VIII. Anhänge: Statistiken

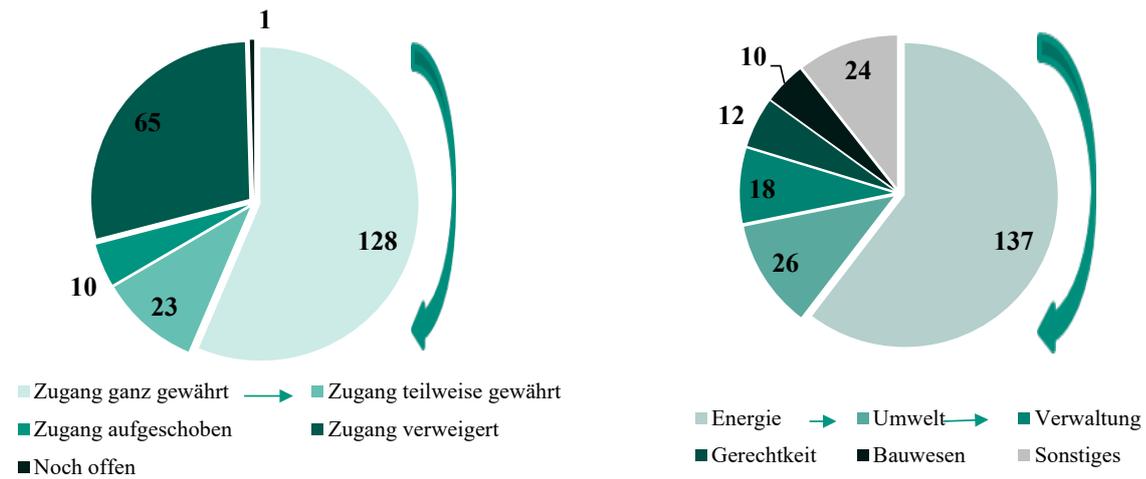
Statistik Öffentlichkeit und Transparenz



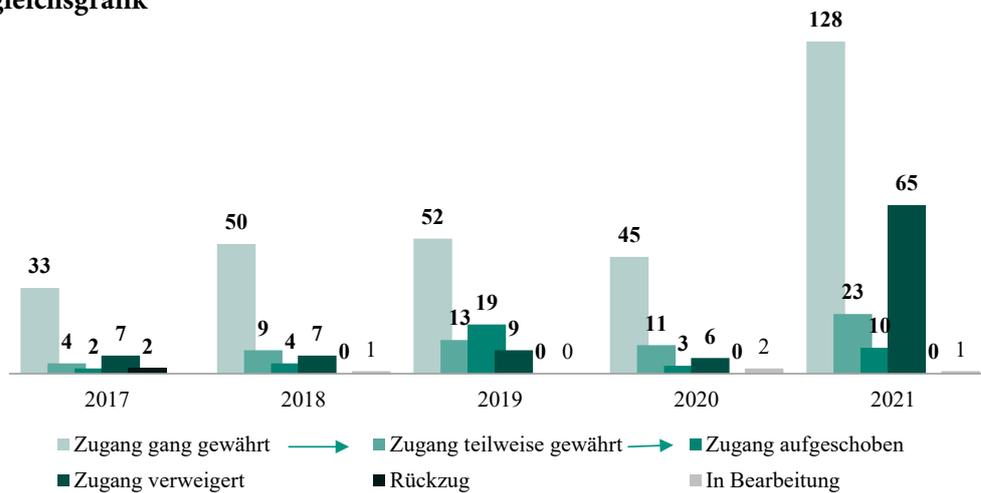
- > Die Auskünfte («Auskunftsbegehren») werden von der Öffentlichkeitsbeauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz erteilt.
- > Der Begriff «Gesetzgebung» umfasst die Beschäftigung mit Gesetzesbestimmungen und die Antworten auf Vernehmlassungen.
- > Der Begriff «Präsentationen» steht z.B. für Referate 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 352 Dossiers, die 2021 in Bearbeitung waren, betrafen 64 auch den Datenschutz, davon 29 Vernehmlassungen.



Zugangsgesuche 2021: 227 Zugangsgesuche

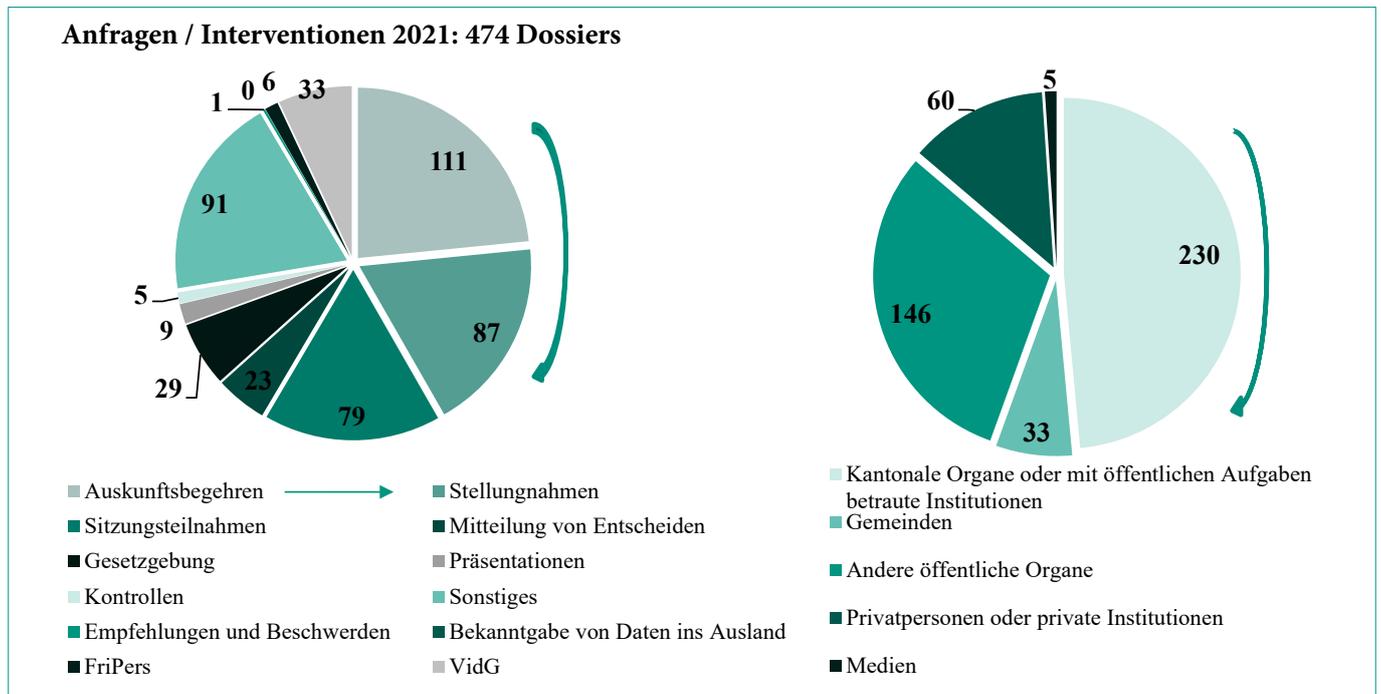


Vergleichsgrafik



Statistiken Datenschutz, FriPers und VidG

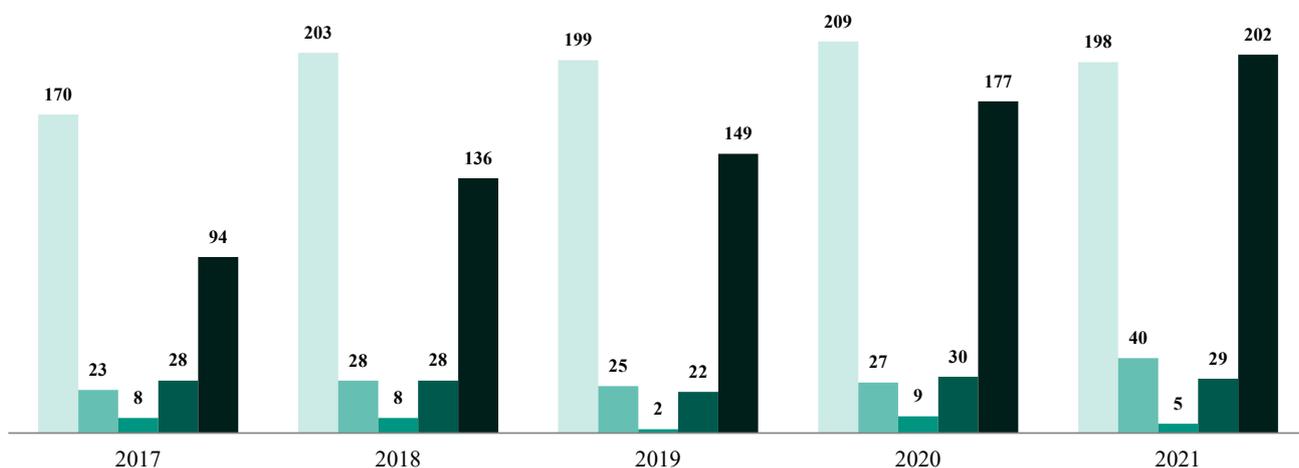
–



- > 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 474 Dossiers, die 2021 in Bearbeitung waren, betrafen 64 auch die Öffentlichkeit/Transparenz, davon 29 Vernehmlassungen.

Vergleichsgrafik

- Auskunftsbegehren und Stellungnahmen
- FriPers und VidG
- Kontrollen
- Gesetzgebung
- Sonstiges, Präsentationen, Sitzungsteilnahmen, Mitteilung von Entscheiden, Empfehlungen, Beschwerden und Bekanntgabe von Daten ins Ausland



Anfragen / Interventionen

Jahr	Stellungnahmen	Auskunftsbegehren	Kontrollen	Gesetzgebung	Präsentationen	Sitzungsteilnahmen	Mitteilung Entscheide	Empfehlungen und Beschwerden	Bekanntgabe von Daten ins Ausland	FriPers	VidG	Sonstiges	Total
2021	87	111	5	29	9	79	23	1	0	6	33	91	474
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