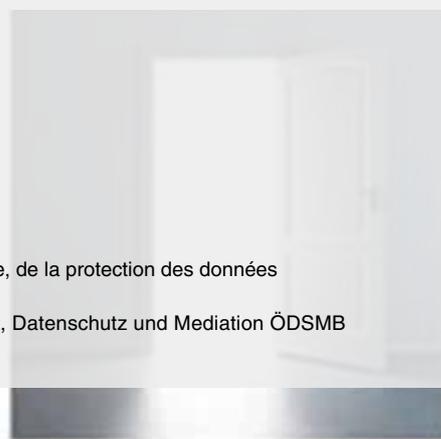


# Tätigkeitsbericht 2022

vom 1. Januar bis  
31. Dezember 2022



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données  
et de la médiation ATPrDM  
Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation ÖDSMB



**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 2023

---

Auf 100% umweltfreundlichem Papier gedruckt

AN DEN GROSSEN RAT  
DES KANTONS FREIBURGG

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

Wir freuen uns, Ihnen den Tätigkeitsbericht der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation (ÖDSMB) für 2022 zu unterbreiten. Der Tätigkeitsbericht 2022 enthält auch den Teil der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten, die seit dem 1. Januar 2022 administrativ der ÖDSMB zugewiesen ist.

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 2023

Der Präsident  
der Kommission

Die Beauftragte für  
Öffentlichkeit und Transparenz

Die Datenschutz-  
beauftragte

Die kantonale  
Mediatorin

L. Schneuwly

M. Stoffel

F. Henguely  
(bis 30.09.2022)  
M. Stoffel a.i.  
(ab 1.10.2022)

A. Zunzer Raemy

---

# Inhalt

---

<b>Schwerpunkte</b>	<b>6</b>
<hr/>	
<b>I. Aufgaben und Organisation der Behörde</b>	<b>7</b>
<hr/>	
<b>A. Fokus</b>	<b>7</b>
1. Aufgaben der Kantonalen Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz	8
2. Aufgaben der Datenschutzbeauftragten	8
<b>B. Überkantonale und kantonale Zusammenarbeit</b>	<b>9</b>
<b>C. Engagement in der Ausbildung</b>	<b>10</b>
<b>D. Information und Kommunikation</b>	<b>10</b>
<hr/>	
<b>II. Haupttätigkeiten der Kommission</b>	<b>11</b>
<hr/>	
<b>A. Gemeinsame Themen in den Bereichen Öffentlichkeit/Transparenz und Datenschutz</b>	<b>11</b>
1. Stellungnahmen	11
1.1 Fokus	11
1.2 Einige Beispiele von Stellungnahmen	11
2. Spezifische Dossiers	13
<b>B. Bereich Öffentlichkeit und Transparenz</b>	<b>13</b>
1. Evaluierung des Zugangsrechts	13
2. Schlichtung im Bereich Auskunftsrecht	14
<b>C. Bereich Datenschutz</b>	<b>14</b>
1. Empfehlung und Beschwerde bei Nichteinhaltung der Vorschriften (Art. 22a und 30a Abs. 1 Bst. c DSchG)	14
2. Beschwerde (Art. 27 und 30a Abs. 1 Bst. d DSchG)	14
3. Pilotversuche (Art. 12f DSchG)	14
4. Berichte über die Bearbeitung personenbezogener Daten	14
<hr/>	
<b>III. Hauptaktivitäten der beiden Beauftragten</b>	<b>15</b>
<hr/>	
<b>A. Öffentlichkeit und Transparenz</b>	<b>15</b>
1. Schwerpunkte	15
1.1 Zehn Jahre InfoG - Bilanz	15
1.2 Schlichtung im Bereich Zugangsrecht	15
1.3 Mediation basierend auf dem Ombudsgesetz	18
1.4 Anfragen	18
2. Statistiken	19

---

<b>B. Datenschutz</b>	<b>19</b>
1. Schwerpunkte	19
1.1 CoPil, CoPro und Arbeitsgruppen	19
1.2 Anfragen	20
2. Kontrollen	24
3. FriPers und Videoüberwachung	24
3.1 FriPers	24
3.2 Videoüberwachung	25
4. ReFi – Register der Datensammlungen	26
5. Austausch und Zusammenarbeit	26
6. Statistiken	27
<hr/>	
<b>IV. Koordination zwischen Öffentlichkeit/Transparenz und Datenschutz</b>	<b>29</b>
<hr/>	
<b>V. Schlussbemerkungen</b>	<b>29</b>
<hr/>	
<b>VI. Die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten</b>	<b>30</b>
<hr/>	
<b>A. Aufgaben und Organisation der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten</b>	<b>30</b>
1. Allgemeines	30
2. Inkrafttreten des revidierten Ombudsgesetzes	30
3. Überkantonale Zusammenarbeit	30
4. Kommunikation	31
<b>B. Tätigkeit der kantonalen Mediatorin</b>	<b>31</b>
1. Allgemeines	31
2. Einige Zahlen	32
3. Erläuterungen zu den Anfragen im Berichtsjahr	34
<b>C. Dank</b>	<b>34</b>
<hr/>	
<b>VII. Abkürzungs- und Begriffsverzeichnis</b>	<b>35</b>
<hr/>	
<b>VIII. Anhänge: Statistiken</b>	<b>37</b>
<hr/>	
Statistik Öffentlichkeit und Transparenz	37
Statistiken Datenschutz, FriPers und VidG	39

---

# Schwerpunkte

---

*Im Bereich Öffentlichkeit und Transparenz stellte das Institut für Föderalismus der Behörde Anfang 2022 seinen zusammenfassenden Bericht über die 10 Jahre Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG) zu.<sup>1</sup> Dieser Bericht kommt zum Schluss, dass das InfoG bei den meisten Nutzerinnen und Nutzern auf ein positives Echo stosse, es brauche keine tiefgreifenden gesetzgeberischen Änderungen und es gebe lediglich einige Verbesserungsvorschläge. Dabei geht es vor allem um die Verankerung der Mitwirkungspflicht der Parteien im Schlichtungsverfahren sowie um die Verabschiedung von Regeln für die Umsetzung von Schlichtungsvereinbarungen. Darüber hinaus werden weitere Vorschläge gemacht, wie die Sensibilisierung für das Zugangsrecht, insbesondere bei den Gemeinden.*

*Die Zahl der Schlichtungsgesuche war weiter hoch. Bei der Öffentlichkeitsbeauftragten wurden 35 Schlichtungsanträge eingereicht, von denen 14 Anträge die Windkraftanlagen betrafen. Im Fall der Windkraftanlagen legte die Öffentlichkeitsbeauftragte die Verfahren zusammen, und es konnten mehrere Einigungen erzielt werden. Es wurden 12 Empfehlungen insgesamt abgegeben. Auf 4 von 35 Fällen konnte nach Rücksprache mit den Parteien nicht eingetreten werden. In einem Fall trat die Öffentlichkeitsbeauftragte in den Ausstand, und der Antrag wurde vom Präsidenten der Kommission behandelt.*

*Im Bereich Datenschutz ging die Digitalisierung der Verwaltung weiter und brachte immer weitere komplexe Projekte mit sich, hatte aber auch eine Koordination innerhalb der Organe zur Folge, insbesondere die Zuweisung der Verantwortlichkeiten. Parallel dazu standen auch Cyberangriffe und Sicherheitslücken bei den Fragen des Schutzes personenbezogener Daten im Vordergrund.*

*Das kantonale Datenschutzgesetz (DSchG) ist in Totalrevision, um den Bürgerinnen und Bürgern des Kantons Freiburg einen zeitgemässen gesetzlichen*

*Rahmen zu bieten, der auch eine Anpassung an die Standards des EU-Rechts und der Konvention 108+ des Europarats ermöglicht. Einerseits sieht die Reform eine stärkere Kontrolle und eine bessere Handhabe für die betroffenen Personen bezüglich der mit öffentlichen Körperschaften geteilten Informationen vor, andererseits sollen die Datenschutzauflagen für die Verantwortlichen innerhalb der Verwaltung strenger werden. Die Arbeitsbelastung im Bereich des Datenschutzes bleibt hoch. Nicht nur die Zahl der Fälle hat zugenommen, sondern auch ihre Komplexität.*

*Im Bereich der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten ist im Berichtsjahr das revidierte Ombudsgesetz in Kraft getreten. Bei der Revision ging es einerseits darum, die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten administrativ in die ÖDSMB zu integrieren. Andererseits wurde die Bestimmung eingefügt, dass ein Mediationsverfahren nur mit dem Einverständnis der Parteien durchgeführt werden kann. Damit unterstrich der Gesetzgeber klar, dass er keine Ombudsstelle will, die auch ohne das Einverständnis der Parteien aktiv werden kann, sondern eine Mediationsstelle.*

*Bei der kantonalen Mediatorin gingen im Berichtsjahr 36 Anfragen ein, wovon sich 18 im Geltungsbereich des Gesetzes über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten befanden. Die Anliegen der ratsuchenden Personen wiesen eine grosse Vielfalt auf: so wandten sich die einen 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, störten sich an Verfahrensänderungen oder fanden keine Informationen zu einem konkreten Thema. Auch Fragen zu Verwaltungsabläufen und Gesetzesanwendungen treffen immer wieder bei der Mediatorin ein.*

---

<sup>1</sup> [2022.03.31\\_Synthesebericht\\_10\\_Jahre\\_InfoG\\_-\\_D.pdf \(fr.ch\)](#)

# 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. Sie beschäftigt ausserdem eine Juristin (50%). Bis Ende Februar erhielt die Behörde administrative Unterstützung (100%). Ab dem 1. Oktober wurde die Funktion der Datenschutzbeauftragten ad interim von der Öffentlichkeitsbeauftragten übernommen (80%), die sich um beide Bereiche kümmerte. Die Juristin erhöhte ihren Beschäftigungsgrad ab Anfang September von 50% auf 100%. Die Behörde konnte für die Interimsperiode eine weitere Juristin anstellen (60%). Sie beschäftigt auch eine Verwaltungsmitarbeiterin (80%) sowie zwei juristische Praktikantinnen (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)<sup>2</sup> sowie in Artikel 12f und 30a des freiburgischen Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG)<sup>3</sup> und in Artikel 6 Abs. 2 des freiburgischen Gesetzes vom 25. Juni 2015 über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten (MedG)<sup>4</sup> geregelt. Es handelt sich insbesondere um folgende Aufgaben:

› Sie stellt die Koordination zwischen der Ausübung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und den Erfordernissen des Datenschutzes sicher;

- › sie leitet die Tätigkeit der oder des Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz und der oder des Datenschutzbeauftragten;
- › sie 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, datenschutzkonforme Massnahmen zu treffen, Beschwerde;
- › sie nimmt Stellung zu den Abweichungen vom Datenschutz in Versuchsphasen wie in Artikel 12f DSchG vorgesehen.

<sup>2</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/de/texts\\_of\\_law/17.5/versions/7470](https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/17.5/versions/7470)

<sup>3</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/de/texts\\_of\\_law/17.1/versions/7468](https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/17.1/versions/7468)

<sup>4</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/de/texts\\_of\\_law/181.1](https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/181.1)

---

Im Jahr 2022 wurde die Kommission von *Laurent Schneuwly*, Freiburger Kantonsrichter, präsiert. Die übrigen Kommissionsmitglieder waren bis Ende Juni: *Philippe Gehring* (*Vizepräsident*) Informatikingenieur ETH, *Anne-Sophie Brady*, Rechtsanwältin, *André Marmy*, Arzt, *Luis Roberto Samaniego*, IT-Security-Spezialist, und *Gerhard Fiolka*, assoziierter Professor an der Universität. Ab dem 1. Juli 2022, nach der Wahl der Kommissionsmitglieder durch den Grossen Rat, setzt sich die Kommission aus folgenden Mitgliedern zusammen: *Laurent Schneuwly*, Kantonsrichter (Präsident), *Anne-Sophie Brady*, Rechtsanwältin, *Gerhard Fiolka*, Professor an der Universität, *Luis Roberto Samaniego*, IT-Security-Spezialist, *Serge Gumy*, Direktor St-Paul Médias AG, *Roland Marro*, Spezialist im Bereich Informatik und neue Technologien, und *Philippe Otten*, Arzt.

Die Kommission hielt im Jahr 2022 9 Sitzungen ab. Die Beratungen und die Entscheide der Kommission wurden jeweils von der Verwaltungssachbearbeiterin protokolliert. Die kantonale Mediatorin nahm an diversen Kommissionssitzungen teil, zu gemeinsamen Dossiers oder Dossiers ihres Tätigkeitsbereichs.

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 145 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)<sup>5</sup>;
- VidG-Stellungnahmen zu den Gesuchen um Bewilligung der Inbetriebnahme einer Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung (Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung; Verordnung vom 23. August 2011 über die Videoüberwachung)<sup>6</sup>;
- Stellungnahmen zur Verbreitung von sensiblen Personendaten auf Internet (Verordnung vom 14. Dezember 2010 über die Information über die Tätigkeit des Staatsrats und der Kantonsverwaltung)<sup>7</sup>;
- 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)<sup>8</sup>.
- Stellungnahmen zur Bearbeitung von Daten über einen Schwangerschaftsabbruch zu statistischen Zwecken (Verordnung vom 24. September 2002 über das Verfahren bei straflosem Schwangerschaftsabbruch)<sup>9</sup>.

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 Vorjahre<sup>10</sup>) für die Aufgaben im Bereich der **Gesetzgebung** und die Dossiers zuständig, bei denen eine **allgemeine Datenschutzpolitik** festgelegt werden muss. Dazu kommt die Umsetzung des Verfahrens bei Verletzung von Datenschutzvorschriften (Art. 30a Abs. 1 Bst. c, Art. 22a und Art. 27 Abs. 2 DSchG, Beschwerdebefugnis gegen Verfügungen der öffentlichen Organe beim Kantonsgericht).

## B. Überkantonale und kantonale Zusammenarbeit

Sowohl die Kantonale Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz als auch die Datenschutzbeauftragte sind sehr um die Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) und den anderen kantonalen Beauftragten bemüht. Zusammen nehmen sie an den in der Regel zwei Mal pro Jahr stattfindenden Treffen der *Groupe des préposés latins à la protection des données et à la transparence* teil, an denen die Westschweizer Beauftragten sowie der EDÖB jeweils aktuelle Themen besprechen und Erfahrungen austauschen. 2022 fand das Frühjahrestreffen in Genf statt und das Herbsttreffen in Bern.

Im Bereich Öffentlichkeit und Transparenz trifft sich die Arbeitsgruppe Öffentlichkeitsprinzip meistens 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. Das Frühjahrestreffen fand in Arth-Goldau statt, das Herbsttreffen in Lausanne.

<sup>5</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/de/texts\\_of\\_law/114.21.12/versions/7230](https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/114.21.12/versions/7230)

<sup>6</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/de/texts\\_of\\_law/17.3/versions/7469](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/versions/3090](https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/17.31/versions/3090)

<sup>7</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/de/texts\\_of\\_law/122.0.51](https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/122.0.51)

<sup>8</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/de/texts\\_of\\_law/184.16](https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/184.16)

<sup>9</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/de/texts\\_of\\_law/821.0.14/versions/7114](https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/821.0.14/versions/7114)

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

---

Die Datenschutzbeauftragte ist wie die anderen kantonalen Datenschutzbehörden Mitglied der *Konferenz der schweizerischen Datenschutzbeauftragten, privatim*<sup>11</sup>. Die Plenumsitzung fand im Frühjahr in Solothurn statt und im Herbst in Bern.

Seit 2020 ist die ÖDSMB Mitglied der Internationalen Konferenz der Informationskommissare (ICIC).<sup>12</sup> Dadurch hat sie besseren Zugang zu globalem Wissen über Transparenz und Zugang zu offiziellen Dokumenten.

Die Behörde und die kantonale Mediation für Verwaltungsangelegenheiten haben weiter zusammengearbeitet, wie im Gesetz über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten (MedG) vorgesehen.

### C. Engagement in der Ausbildung

---

An der HSW wurde im Rahmen des Weiterbildungsangebots des Staates Freiburg ein Kurs über Transparenz und Datenschutz in französischer Sprache durchgeführt.

2022 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» in französischer und deutscher 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 News<sup>13</sup>. Im Mai 2022 führte die Behörde ihre traditionelle **Medienkonferenz** durch.

Im halbjährlich erscheinenden **Newsletter**<sup>14</sup> gab die Behörde einem breiteren Publikum Einblick in ihre Arbeit und thematisierte aktuelle Themen rund um die Bereiche Öffentlichkeit/Transparenz, Datenschutz und Mediation. Der **spezielle Leitfaden für die Gemeinden** enthält Informationen und Ratschläge für konkrete Anwendungsfälle<sup>15</sup>.

Die wichtigsten Inhalte auf der Website über Öffentlichkeit und Datenschutz wurden mit der Unterstützung der kantonalen Mediatorin in **Leichte Sprache** übersetzt. Der die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten betreffende Teil ist seit 2021 in Leichter Sprache zugänglich.

---

<sup>11</sup> <https://www.privatim.ch/de/>

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

---

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

<sup>14</sup> <https://www.fr.ch/de/institutionen-und-politische-rechte/transparenz-und-datenschutz/newsletter-0>

<sup>15</sup> <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 Website<sup>16</sup>.

##### 1.2 Einige Beispiele von Stellungnahmen

*Richtlinien der Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD) über die Internetnutzung und den Gebrauch von Online-Plattformen an den Schulen*  
Die Kommission verwies auf ihre vorgängige Antwort. Darin erinnerte die Kommission im Wesentlichen an die wichtigsten Grundsätze des Datenschutzes, insbesondere an die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage und an die Anforderungen in Bezug auf die Regelungsdichte, das heisst den Grad der Genauigkeit der Informationen, die im Gesetz enthalten sind. Da die Frage der Persönlichkeitsverletzung bei Minderjährigen von grosser Bedeutung ist, wurde betont, dass es Klarheit und Genauigkeit braucht, insbesondere in Form von Definitionen und Erklärungen. Auch die Frage der Zustimmung gab Anlass zu einigen Kommentaren.

##### *Kantonale digitale Bildungsstrategie an den Sonder- und Regelschulen*

In ihrer Stellungnahme erinnerte die Kommission daran, dass für den Einsatz von IT-Geräten und Informationssystemen, wie sie im Entwurf vorgesehen sind, gesetzliche Grundlagen geschaffen werden müssen. So braucht es zur Gewährleistung der Datenschutzgrundsätze noch einige Ergänzungen in der Gesetzgebung und Anpassungen im erläuternden Bericht. Die Kommission betonte, wie wichtig es ist, die Verantwortlichkeiten festzulegen und die Datensicherheit zu regeln, gerade mit Blick auf die letzten Cyberangriffe, die für Schlagzeilen gesorgt haben. Sie begrüusste die Anmerkung, es müsse für ein Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept (ISDS) gesorgt werden, und forderte das Organ auf, der Behörde dieses Konzept zukommen zu lassen, damit sie ihm beratend zur Seite stehen könne. Schliesslich schlug die Kommission vor, neben den Lehrkräften auch alle anderen Akteure (Schulleitungen, pädagogische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Ausbilderinnen und Ausbilder an Bildungseinrichtungen und andere Beteiligte des freiburgischen Bildungssystems) für das Thema Sicherheit und Datenschutz zu sensibilisieren.

---

<sup>16</sup> <https://www.fr.ch/de/institutionen-und-politische-rechte/transparenz-und-datenschutz/vernehmlassungen>

### *Vorentwurf des Mobilitätsreglements*

In ihrer Stellungnahme begrüsst die Kommission die Berücksichtigung ihrer Bemerkungen vom 30. März 2021 zum Vorentwurf des Mobilitätsgesetzes (MobG; SGF 780.1). Sie gab jedoch zu bedenken, dass es noch Präzisierungen brauche bzw. Zusätze im Mobilitätsreglement (MobR), insbesondere in Bezug auf den Katalog der bearbeiteten Daten, die Modalitäten der Wahrnehmung des Auskunftsrechts der betroffenen Person, die technischen und organisatorischen Massnahmen, die Dauer der Datenaufbewahrung oder auch die Sichtbarkeit von Daten auf der Vignette. Die Kommission empfahl eine Auflistung der Dokumente, die die antragstellende Person für die Bewilligung zum Führen eines Taxis benötigt (Taxiausweis), statt der im Entwurf vorgeschlagenen Lösung. Im Übrigen erinnerte sie daran, dass eine formelle gesetzliche Grundlage erforderlich ist, um die Bearbeitung von besonders schützenswerten Daten oder Persönlichkeitsprofilen zu genehmigen, wie sie im Rahmen des im MobR vorgesehenen zentralen Informatikregisters geplant ist. Zudem müsste für das kantonale Register ein ISDS-Konzept erstellt werden, das eine Risikobewertung beinhaltet. Schliesslich muss dieses Register gemäss Artikel 19 Abs. 2 DSchG bei der Behörde angemeldet werden.

### *Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat*

Die Kommission wies darauf hin, dass Personendaten über die religiöse Zugehörigkeit besonders schützenswert sind (Art. 3 Bst. c Ziff. 1 DSchG) und dass zu deren Schutz gegen jedes unerlaubte Bearbeiten geeignete organisatorische und technische Massnahmen zu treffen sind (Art. 22 DSchG und DSR). Die Kommission sprach sich auch für den Zusatz einiger Präzisierungen im Entwurf zur Änderung des kantonalen Gesetzes über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat vom 26. September 1990 aus (KSG; SGF 190.1). Dabei geht es unter anderem um das Recht für konfessionelle Gemeinschaften des Privatrechts, denen öffentlich-rechtliche Vorrechte gewährt werden, elektronische Datensammlungen zu führen. Insbesondere brachte die Kommission den Betrieb eines Informationssystems zur Sprache, seinen Zweck, die damit verbundenen Verantwortlichkeiten, den Inhalt des Informationssystems, Online-Zugriffe, Datenabgleiche, den Kreis der

Empfänger und der teilnehmenden Dritten. Sie wies auf die Notwendigkeit hin, die Modalitäten der Datenverarbeitung sowie die technischen und organisatorischen Massnahmen in einem Ausführungsreglement im Einzelnen festzulegen, insbesondere was den Umfang der bearbeiteten Daten und die Verantwortlichkeiten, den Lebenszyklus usw. betrifft. Schliesslich vertrat die Kommission die Auffassung, die Gesetzesrevision solle genutzt werden, um die Liste der Daten, die die Einwohnerkontrolle an die Gemeinden weitergeben darf, sowie die diesbezüglichen Modalitäten zu klären.

### *Änderung des Gesetzes über die kantonale Statistik*

Die Kommission begrüsst die Schaffung einer formellen gesetzlichen Grundlage für die Verknüpfung von statistischen Daten im Vorentwurf des Gesetzes zur Änderung des kantonalen Gesetzes vom 7. Februar 2006 über die kantonale Statistik (StatG; SGF 110.1) und die Bereitschaft zur Anpassung der kantonalen Verordnung vom 3. März 2020 über die Durchführung der kantonalen statistischen Erhebungen (StatEV; SGF 110). Sie sprach sich dafür aus, dass die systematische Verwendung der AHVN im StatG verankert wird und nicht aus dem Gesetzestext abzuleiten ist. Darüber hinaus wies sie auf wichtige Präzisierungen hin, die in der StatEV hinzugefügt werden sollten, insbesondere in Zusammenhang mit der Datenverknüpfung, ihrem Prozess (Organisation, Ablauf, Rahmen und Bedingungen für die Weitergabe der verknüpften Daten, Vernichtung der Daten usw.) und dem Schutz der individuellen Daten. Schliesslich wies sie darauf hin, dass die Statistikstellen der Kantone und Gemeinden, welche Daten des BFS abgleichen, die Bedingungen der Artikel 3j Abs. 4 der eidgenössischen Verordnung vom 30. Juni 1993 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (Statistikerhebungsverordnung; SR 431.012.1) und 5 der eidgenössischen Verordnung des EDI vom 17. Dezember 2013 über die Verknüpfung statistischer Daten (Datenverknüpfungsverordnung; SR 431.012.13) erfüllen müssen.

### *Änderung der Verordnung über die Mediation in Zivil-, Straf- und Jugendstrafsachen*

Da sie der Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion (SJS) administrativ zugewiesen ist (Art. 3 Abs. 3 MedV), gilt für das Bearbeiten von Personendaten

durch die Kommission für Mediation in Zivil-, Straf- und Jugendstrafsachen das DSchG (Art. 2 Abs. 1 Bst. a DSchG); die Datenbearbeitung muss den Datenschutzgrundsätzen entsprechen, das heisst insbesondere, dass es dafür eine gesetzliche Grundlage braucht (Art. 4 DSchG) und die Grundsätze der Zweckbindung (Art. 5 DSchG), der Verhältnismässigkeit (Art. 6 DSchG) und der Richtigkeit (Art. 7 DSchG) einzuhalten sind. Die Kommission fügte bei, dass die von der Kommission für Mediation in Zivil-, Straf- und Jugendstrafsachen im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben bearbeiteten Daten (Datenkategorien) in der Verordnung anzugeben seien. Für besonders schützenswerte Daten wie strafrechtliche und administrative Sanktionen und die entsprechenden Verfahren braucht es eine formelle gesetzliche Grundlage. Schliesslich wies die Kommission darauf hin, dass es für jegliche Weitergabe an Gerichte von personenbezogenen Daten, die nicht Teil des Verfahrens sind (beispielsweise rein organisatorische Aspekte), eine gesetzliche Grundlage braucht (Art. 4 und 10 DSchG).

## 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.

Die Kommission beziehungsweise eines ihrer Mitglieder oder der Präsident diskutieren immer wieder über gewisse Fälle, mit denen sich die Öffentlichkeitsbeauftragte und die Datenschutzbeauftragte befassen und die Fragen aufwerfen, und nehmen dazu Stellung (z.B. im Fall der von der Öffentlichkeitsbeauftragten verfassten Empfehlungen, der Weiterverfolgung einer Kontrolle im Bereich des Datenschutzes oder der systematischer Datenübermittlungen durch die kantonalen Behörden).

Nach dem Rücktritt der Datenschutzbeauftragten schlug die Kommission dem Staatsrat Ende Juni vor, die Öffentlichkeitsbeauftragte zur Datenschutzbeauftragten a.i. zu ernennen. Nach dieser Ernennung stellte die

Kommission einige Überlegungen an und kam zum Schluss, dass bei dieser Gelegenheit die Vor- und Nachteile geprüft werden sollten, die sich aus der Zusammenlegung der beiden Ämter in einer Person ergeben. Tatsächlich befand sich der Kanton Freiburg zum ersten Mal in einer solchen Situation. Die Kommission hielt es für sinnvoll, sich etwas Zeit zu nehmen, um Erfahrungen zu sammeln und sich dies genau zu überlegen. Sie schlug dem Staatsrat vor, die Interimslösung für einige Monate zu verlängern, um sich Gedanken über die Vor- und Nachteile der Zusammenlegung der Funktionen der Öffentlichkeitsbeauftragten und der Datenschutzbeauftragten zu machen. Sie wurde in dieser Zeit von einer zusätzlich zu 60% angestellten Juristin unterstützt. Diese Verlängerung ermöglichte es, praktische Erfahrungen vor Ort zu sammeln, sowohl intern in der ÖDSMG als auch extern bei den Kontakten mit der Verwaltung und der Öffentlichkeit. Nach drei Monaten Erfahrung teilte die Kommission der Kanzlei mit, dass sie diese Lösung befürworte. Tatsächlich sind dadurch eine bessere Gesamtsicht über eng miteinander verbundene Aufgaben und eine bessere Koordination möglich. Es ist auch dem zusätzlich angestellten Personal zu verdanken, dass die Erfahrungen positiv waren. Dennoch ist es eine Herausforderung, die vielen Dossiers mit dem zur Verfügung stehenden Personal zu bewältigen. Die Kommission erklärte sich also bereit zu diesem Schritt, die beiden Funktionen zusammenzuführen und die Öffentlichkeitsbeauftragte die Doppelfunktion übernehmen zu lassen. Die Kommission ging davon aus, dass die Behörde weiterhin über mindestens gleich viele VZÄ wie während der Interimszeit sowie über zwei Stellen für juristische Praktikantinnen verfügen wird und der Personalbestand längerfristig angemessen aufgestockt werden kann.

## B. Bereich Öffentlichkeit und Transparenz

### 1. Evaluierung des Zugangsrechts

Nach den der Behörde bekanntgegebenen Zahlen sind 2022 bei den freiburgischen öffentlichen Organen 81 Zugangsgesuche eingereicht worden. In 63 Fällen bewilligten die öffentlichen Organe den vollumfänglichen Zugang, in 6 Fällen einen teilweisen Zugang, in 1 Fall wurde der Zugang aufgeschoben und in 6 Fällen verwei-

gert. In 5 Fällen geht das Ergebnis des Zugangsgesuchs aus der Statistik nicht hervor. Am häufigsten ging es dabei um die Bereiche Umwelt, Verwaltung, Justiz Bauwesen und Kultur.

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

Der Zeitaufwand für das Zugangsrecht im Allgemeinen und demzufolge die Kosten für die Umsetzung des Zugangsrechts zu Dokumenten variieren erheblich. Im Durchschnitt haben die öffentlichen Organe für 2022 einen Zeitaufwand von 73 Minuten für das Zugangsrecht angegeben, wobei einige bis zu 15 Stunden investiert haben.

## 2. Schlichtung im Bereich Auskunftsrecht

Bei einem Schlichtungsantrag an den Justizrat trat die Öffentlichkeitsbeauftragte in den Ausstand. Der Präsident der Kommission befasste sich mit dem Schlichtungsantrag, konnte aber nicht darauf eintreten. Es ging um ein Auskunftsbegehren, und nicht um ein Gesuch um Zugang zu einem amtlichen Dokument.

## C. Bereich Datenschutz

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

Eine gesetzliche Aufgabe der Kommission liegt in der Umsetzung des Verfahrens nach Artikel 22a DSchG, wonach bei einer Verletzung oder einer möglichen Verletzung der Datenschutzvorschriften die Aufsichtsbehörde das betroffene öffentliche Organ auffordert, innert einer bestimmten Frist die nötigen

Abhilfemassnahmen zu treffen, und gegebenenfalls beim Kantonsgericht gegen die Verweigerung eines öffentlichen Organs Beschwerde erhebt. Im Berichtsjahr gab die Kommission keine Empfehlung ab.

## 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 2022 erhielt die Kommission 19 Entscheide in Kopie, die meisten von der Kantonspolizei (hauptsächlich Gesuche um Auskunft über die eigenen Daten und um Löschung solcher Daten). 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. Die Pilotprojekte des Kantonalen Bezugssystems sowie von eUmzug sind noch im Gang.

## 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. Transparenz

### 1. Schwerpunkte

#### 1.1 Zehn Jahre InfoG - Bilanz

2021 war die Gelegenheit, zehn Jahre nach dem Inkrafttreten des InfoG Bilanz zu ziehen. Die ÖDSMB beauftragte das Institut für Föderalismus der Universität Freiburg mit einer unabhängigen Analyse der Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips. Dieser Auftrag bestand aus drei Teilen:

- Im Oktober 2021 erschien eine Publikation<sup>17</sup> in deutscher und französischer Sprache, die auf der Website der ÖDSMB aufgeschaltet ist.<sup>18</sup>
- Am 9. Dezember 2021 fand an der Universität Freiburg eine Konferenz statt.
- Eine Synthese wurde der ÖDSMB am 31. März 2022 vom Institut für Föderalismus zugestellt.

Im Synthesebericht des Instituts für Föderalismus wird auf die aus der Publikation und der Konferenz gezogenen Lehren eingegangen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das InfoG bei einer Mehrheit seiner Nutzerinnen und Nutzern auf ein positives Echo stösst und keine tiefgreifenden Gesetzesänderungen erfordert. Es wurden einige Vorschläge gemacht: Dabei handelt es sich hauptsächlich um die Verankerung der Mitwirkungspflicht der Parteien im Schlichtungsverfahren und Regelung der Umsetzung von Schlichtungsvereinbarungen. Weitere Vorschläge betreffen die Sensibilisierung für das Zugangsrecht, insbesondere bei den Gemeinden.

Im Einzelnen kam der Bericht zu folgenden Schlüssen:

- Aus grundrechtlicher Sicht ist die Freiburger Umsetzung des Grundrechts auf Information in Einklang mit der Grundrechtstheorie und geht noch weiter als auf Bundesebene vorgesehen und auch weiter als die Bestimmungen des Europäischen Gerichtshofs für

Menschenrechte (EMRK) und des UNO-Pakts II. Die Kann-Bestimmungen (der Zugang zu einem Dokument kann...) in Artikel 26 InfoG können problematisch sein, da eine potenzielle Gefährdung ausreicht, um den Zugang zu Dokumenten zu beschränken, zu verweigern oder einzuschränken. In solchen Fällen ist daher grosse Zurückhaltung bei der Nichtgewährung des Zugangs zu Dokumenten angebracht.

- Was den Geltungsbereich betrifft, ist die Abgrenzung zwischen Gesuchen um Zugang zu amtlichen Dokumenten im Rahmen des Öffentlichkeitsprinzips (geregelt nach dem InfoG) und Gesuchen von Personen um Zugang zu Daten, die sie betreffen (geregelt nach dem DSchG), klar. Die Abgrenzung zwischen Transparenz und Zusammenarbeit der Behörden oder zwischen Transparenz und Archivierung ist hingegen weniger eindeutig und erfordert möglicherweise gewisse Klarstellungen.
- Die Bearbeitungsdauer kann bei Zugangsgesuchen relativ lang sein. Das Institut für Föderalismus hat kein Optimierungspotenzial eruieren können, da das Verfahren zur Konsultation von Dritten, die sich auf ein überwiegendes privates Interesse berufen können müssen, um sich dem Zugang zu Dokumenten zu widersetzen, sehr wichtig ist.
- Informalität der Schlichtung: Die gesetzlichen Grundlagen bieten den wichtigen und notwendigen Spielraum, um dieses informelle Verfahren erfolgreich durchzuführen.
- Das InfoG wird innerhalb der Verwaltung positiv, aber unterschiedlich wahrgenommen. Das IFF schlägt vor, die Sensibilisierung insbesondere in den Gemeinden zu intensivieren und zu klären, welche Dokumente als vertraulich betrachtet werden können.

#### 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

<sup>17</sup> BERNHARD WALDMANN / FLORIAN BERGAMIN, 10 Jahre InfoG Freiburg, Bern 2021

<sup>18</sup> Bestellung der Publikation: <https://www.staempfliverlag.com/detail/ISBN-9783727251337/10-ans-LInf-Fribourg--10-Jahre-InfoG-Freiburg>.  
Link zu den übersetzten Beiträgen: <https://www.fr.ch/de/staat-und-recht/transparenz-und-datenschutz/beitraege>

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 widetzenden 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

2022 war die Zahl der Schlichtungsanträge und der Auskunftsbegehren weiterhin überdurchschnittlich hoch. Bei der Öffentlichkeitsbeauftragten gingen 35 Schlichtungsanträge ein und 4 Schlichtungsanträge waren Ende Jahr noch hängig.

### Schlichtung in Zusammenhang mit Windkraftanlagen

2022 waren Windparkprojekte auf kantonalem Gebiet Gegenstand zahlreicher Zugangsgesuche und anschliessender Schlichtungsanträge (14). Die Schlichtungsverfahren betrafen das Amt für Energie

(AfE), das Oberamt des Glanebezirks, die IB Murten und die Gemeinden La Roche, Pont-en-Ogoz und Romont. 3 Schlichtungsverfahren bei den Gemeinden La Sonnaz, Vuisternens-devant-Romont und Sales waren Ende Jahr noch hängig. Die vielen Dokumente, die im Rahmen dieser Zugangsgesuche und dieser Schlichtungsverfahren übermittelt wurden, sind auf der Website des Freiburger Gemeindeverbands (FGV) aufgelistet<sup>19</sup>.

In drei ähnlichen Empfehlungen an Gemeinden, der [Empfehlung](#) zum Zugangsgesuch an die Gemeinde Belfaux, der [Empfehlung](#) zum Zugangsgesuch an die Gemeinde Riaz, der [Empfehlung](#) zum Zugangsgesuch an die Gemeinde Murten, und der [Empfehlung](#) zum Zugangsgesuch an die IB Murten wies die Beauftragte die Gemeinden und die IB Murten an, alles daran zu setzen, um die fehlenden Dokumente von den betroffenen Unternehmen, anderen Gemeinden und staatlichen Stellen zu beschaffen. Es besteht tatsächlich eine Pflicht zur Wiederbeschaffung von Dokumenten. Diese Verpflichtung ergibt sich aus der Unterstützungspflicht des öffentlichen Organs gegenüber den Antragstellern bei der Identifizierung und Übermittlung der angeforderten Dokumente (Art. 32 Abs. 1 InfoG) und aus der Rechtsprechung. Die Beauftragte empfahl den Gemeinden, Dokumente, die sich in ihrem Besitz befinden, gemäss dem InfoG weiterzuleiten (siehe Rechtsprechung weiter unten).

Dem AfE [empfahl](#) die Beauftragte, den Zugang zu Dokumenten zu gewähren, die während des Schlichtungsverfahrens eindeutig identifiziert wurden, nicht mehr im Besitz des AfE befindliche Dokumente wiederzubeschaffen und dann den Zugang zu ihnen nach dem InfoG zu gewähren, und den Zugang zu Dokumenten zu gewähren, die ohne unverhältnismässigen Arbeitsaufwand identifiziert werden können (Art. 26 Abs. 2 Bst. b InfoG). Sie forderte die Parteien auf, effizient, sachlich und zügig zusammenzuarbeiten, um genauer bestimmen zu können, welche Dokumente noch fehlen. Das AfE

<sup>19</sup> [20220321\\_liste\\_documents\\_transmis\\_par\\_communes\\_-\\_eoliennes.xlsx \(live.com\)](#).

---

kann an seiner Weigerung festhalten, den Zugang zu Auszügen aus den Protokollen verschiedener nicht-öffentlicher Sitzungen zu gewähren. Die Protokolle dieser Sitzungen sind vom Zugangsrecht ausgeschlossen (Art. 29 Abs. 1 Bst. b InfoG).

### Sonstige Schlichtungen

Die weiteren Schlichtungsanträge bezogen sich auf ganz unterschiedliche Dokumente:

- Ein Antrag betraf ein Gesuch um Zugang zu Asbest-Untersuchungsberichten im Hinblick auf die Bauarbeiten auf dem Bluefactory-Gelände in Freiburg. In ihrer [Empfehlung](#) hielt die Beauftragte fest, dass die Betreibergesellschaft, die Bluefactory Fribourg Freiburg SA (BFF), dem InfoG unterstehe. Sie empfahl, das Zugangsgesuch gemäss Verfahren nach Artikel 20 ff. InfoG zu behandeln. Die BFF ist eine Privatperson, die öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllt, und hat auch schon Entscheide im Sinne des freiburgischen Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SGF 150.1) erlassen (Art. 2 Abs. 1 Bst. b InfoG).
- Ein weiterer Fall bezog sich auf die Reglemente der Kantonalen Gebäudeversicherung (KGV). Der Gesuchsteller beantragte beim Staatsrat Zugang zu den Dokumenten, die aufgrund seiner Schreiben an den Staatsrat verfasst worden waren. Der Staatsrat teilte mit, dass er auf diese Schreiben nicht reagiert habe. Die Beauftragte [empfahl](#) dem Staatsrat in einem Entscheid zu bestätigen, er verfüge nicht über die angeforderten Dokumente.
- In einem anderen Fall ging es um den Zugang zum Register der Personen, deren Asche im Garten der Erinnerungen des Friedhofs St. Leonhard ruht. Die Beauftragte [empfahl](#) der Stadt Freiburg, im Fall ihres Festhaltens an der Zugangsverweigerung genau zu erklären, inwiefern eine Rücksprache mit den Erben (Art. 27 InfoG) mit einem unverhältnismässigen Arbeitsaufwand verbunden wäre (Art. 26 Abs. 2 Bst. b InfoG).
- Ein Schlichtungsantrag betraf ein Baubewilligungsdossier für eine rechtskräftige Baubewilligung. Die Beauftragte [empfahl](#) der Gemeinde Pâquier, den Zugang zum Dossier, wie es aufgelegt wurde, zu gewähren und ihren Beschluss den betroffenen Dritten mitzuteilen. Diese hätten dann mit einem Schlichtungsantrag an die Öffentlichkeitsbeauftragte gelangen und ein überwiegendes privates Interesse geltend machen können (Art. 27-28 InfoG).
- Ein weiterer Antrag betraf die Jahresverbrauchsmeldungen der 10 Unternehmen mit dem höchsten Energieverbrauch pro Jahr. Die Beauftragte war der Ansicht, dass die ganz allgemeinen Argumente nicht ausreichen, um den Nachweis des Vorhandenseins von Geschäftsgeheimnissen (Art. 28 Abs. 1 Bst. a InfoG) zu erbringen, die im Sinne des InfoG geschützt sind. Sie [empfahl](#) dem AfE, den Zugang zum Dossier zu gewähren und den 10 Unternehmen mitzuteilen, sie könnten sich mit einem Schlichtungsgesuch an die Öffentlichkeitsbeauftragte dagegen wehren und ein überwiegendes privates Interesse geltend machen.
- Der letzte Fall bezog sich auf Reglemente der KGV. Die Beauftragte war der Ansicht, die KGV könne an ihrer Zugangsverweigerung zu den Sitzungsprotokollen des Verwaltungsrats festhalten (Art. 29 Abs. 1 Bst. b InfoG) und auch zu den nicht fertiggestellten Versionen der dem Verwaltungsrat zur Genehmigung zugestellten Reglementen (Art. 22 InfoG und 2 Abs. 2 DZV). Sie [empfahl](#) der KGV auch, den Zugang zur Zusammenstellung der Bemerkungen aus den Anhörungen zu gewähren, gegebenenfalls nach Stellungnahme der öffentlichen Organe zu einem möglichen überwiegenden öffentlichen Interesse.
- In einem Fall reicht der Oberamtmann des Broyebezirks bei der Öffentlichkeitsbeauftragten einen Schlichtungsantrag ein. Er hatte beim AfE den Zugang zu einer Verfügung beantragt, die ihm das AfE nicht zustellen wollte. Die Beauftragte konnte nicht darauf eintreten, da sie nicht zwischen Behörden schlichten kann.

### **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 schliesslich 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 und den zwischen den antragstellenden Personen und den Gemeinden Riaz und Murten und der IB Murten sowie dem AfE erzielten Einigungen waren die antragstellenden Personen der Meinung, diese Gemeinden, die IB Murten sowie das AfE hätten die Schlichtungsvereinbarungen nicht oder nur teilweise umgesetzt (s. oben, Schlichtungen in Zusammenhang mit Windkraftanlagen).

### **Rechtsprechung**

Der Entscheid der Gemeinde Courtepin, keine Dokumente im Zusammenhang mit Windkraftanlagen weiterzugeben, wurde mit Beschwerde von 6 Gesuchstellenden an das Oberamt des Seebezirks weitergezogen. Das Oberamt hiess die Beschwerde gut und hob den Entscheid der Gemeinde auf. Die Gemeinde muss einen neuen Entscheid fällen und:

- › alle in ihrem Besitz befindlichen Dokumente analysieren und gegebenenfalls bei Weigerung der Weitergabe eines bestimmten Dokuments begründen, warum dieses nicht relevant ist,
- › ihre allfällige Weigerung der Weitergabe von Dokumenten begründen,
- › die betroffenen Dritten gemäss Verfahren nach dem InfoG anhören,

- › nach nicht mehr auffindbaren Dokumente suchen, sie wiederbeschaffen und gegebenenfalls begründen, warum sie unauffindbar bleiben,
- › erklären, warum ein Dokument nicht existiert, wenn die Gemeinde der Meinung ist, dass dies der Fall ist.

### **1.3 Mediation basierend auf dem Ombudsgesetz**

Gemäss MedG, wonach bei Ausstand der kantonalen Mediatorin für Verwaltungsangelegenheiten die Kommission die Behörde im Sinne des VRG ist (Art. 16 Abs. 2 MedG und 21-25 VRG), wurde die Öffentlichkeitsbeauftragte in einem Fall von der Kommission als Stellvertreterin bestimmt (Art. 25 Abs. 2 VRG). Dabei erteilte das öffentliche Organ seine Zustimmung zur Durchführung eines Mediationsverfahrens nicht. Es war zudem der Ansicht, es gebe keinen Konflikt zwischen ihm und dem Gesuchsteller. Die Eintretensvoraussetzungen waren nach Auffassung des öffentlichen Organs nicht erfüllt, da der Gesuchsteller vor der Gesuchseinreichung nicht die üblichen Schritte zur einvernehmlichen Beilegung des Streitfalls unternommen habe. Mehr zur Tätigkeit der Mediatorin für Verwaltungsangelegenheiten ist in Kapitel VI zu finden.

### **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.

2022 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 229 Dossiers in Bearbeitung, wovon 24 per 1. Januar 2023 noch hängig waren. Die Öffentlichkeitsbeauftragte war in 50 Fällen beratend tätig und erteilte Auskünfte, nahm in 15 Fällen Stellung, befasste sich in 32 Fällen mit der Prüfung gesetzlicher Bestimmungen, verfasste 6 Präsentationen, nahm an 16 Sitzungen und sonstigen Veranstaltungen teil, befasste sich mit 35 Schlichtungsbegehren, 1 Mediation in Verwaltungsangelegenheiten und 74 sonstigen Begehren oder Kopien verschiedener Anfragen. 78 Dossiers betrafen kantonale Stellen oder mit öffentlichen Aufgaben betraute Institutionen, 29 Gemeinden, 33 andere öffentliche Organe (Kantone, Öffentlichkeits- und Datenschutzbehörden), 79 Privatpersonen oder private Institutionen und 10 die Medien (s. Statistiken im Anhang).

## B. Datenschutz

### 1. Schwerpunkte

#### 1.1 CoPil, CoPro und Arbeitsgruppen

Die Datenschutzbeauftragte wirkte regelmässig in Arbeitsgruppen (insbesondere Ausschuss für die bestimmungsgemässe Verwendung der Daten des kantonalen Bezugssystems, Arbeitsgruppe interkantonale Gesundheit) und in Lenkungsausschüssen mit (CoPil; Harmonisierung der Informationssysteme der Schulen des Kantons Freiburg (HAE), eHealth, kantonales Bezugssystem für Daten. An der Bearbeitung dieser Dossiers sind längerfristig zahlreiche staatsinterne und externe Akteure beteiligt. Diese Projekte tangieren den Prozess der Digitalisierung der Informationssysteme des Staates Freiburg (Strategie Freiburg 4.0). Diese Einbindung wird von der Beauftragten sehr geschätzt, da so datenschutzkonforme Lösungen gefunden werden können und sie schon von Beginn an mit den verschiedenen Akteuren zusammenarbeiten kann. Die Zahl der Projekte im Bereich der Digitalisierung und der Informationssysteme nimmt jedoch stetig zu, und die Projekte werden immer komplexer. Aufgrund ihres IT- und Digitalisierungsbezugs braucht es auch spezifische Kenntnisse, insbesondere in den Bereichen Recht, Informatik, neue Technologien und Verwaltungsverfahren. Dazu einige Beispiele:

#### Totalrevision des DSchG

Es wurde weiter an der Revision des DSchG gearbeitet. In der Arbeitsgruppe wirken Vertreter verschiedener Direktionen (SK, ILFD, SJSD und FIND) sowie des ITA, des FGV und der ÖDSMB mit. Sie wird vom Amt für Gesetzgebung (GGA) geleitet. Im Hinblick auf die Änderungen des Entwurfs wurde Ende 2022 eine interne Vernehmlassung durchgeführt, mit einer Frist zur Stellungnahme bis Anfang 2023.

#### Umsetzung des kantonalen Bezugssystems

Die Umsetzung des kantonalen Bezugssystems von Daten von Personen, von Organisationen und von Verzeichnissen ging weiter. 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 dadurch entlasten, dass diese bestimmte Informationen nur einmal an die Behörden weiterzugeben brauchen (Once-Only Principle). Die Datenschutzbeauftragte wirkte in verschiedenen Arbeitsgruppen mit, wie etwa im Ausschuss für die bestimmungsgemässe Verwendung der Referenzdaten des kantonalen Bezugssystems, im erweiterten CoPil, im CoPil und mit beratender Stimme in der Kommission für die Governance der Referenzdaten. Diese Umsetzung ist derzeit noch im Gang und sollte fortgesetzt werden.

#### 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 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 Fachpersonen und die Patientinnen und 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 eHealth-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 2022 stand die Datenschutzbeauftragte in regem Austausch mit den kantonalen Datenschutzbehörden und dem EDÖB. Bei 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.

## **1.2 Anfrage**

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. Sie bietet ihre Beratung in diesem Bereich weiter an, wenn sie darum gebeten wird. Sie wies insbesondere auf die Anforderungen der Artikel 12b ff. DSchG hin, die im Falle der Auslagerung von Personendaten gelten, und verwies auch auf die neue Version des Merkblatts «Cloud-spezifische Risiken und Massnahmen» von privatim vom Februar 2022<sup>20</sup>.

### **Kommunikationsmöglichkeit zwischen Lehrkräften und Eltern**

Die pandemiebedingt geänderten Kommunikationsmöglichkeiten verunsicherten die Eltern der Schülerinnen und Schüler, und zwar besonders im Hinblick auf den WhatsApp-Messenger. Die Richtlinien der zuständigen Direktion für die Nutzung des Internets und digitaler Technologien sehen die Verwendung von Standardtools vor (E-Mail-Adresse und Mobiltelefon für Notfälle). Andere Tools oder Plattformen können darüber hinaus mit Genehmigung der Einrichtungen in besonderen Fällen genutzt werden. Die zuständige Direktion erklärte, die Nutzung des WhatsApp-Messengers sei nicht angezeigt.

<sup>20</sup> [https://www.privatim.ch/wp-content/uploads/2022/02/privatim\\_Cloud-Merkblatt\\_v3\\_0\\_20220203\\_def\\_DE-1.pdf](https://www.privatim.ch/wp-content/uploads/2022/02/privatim_Cloud-Merkblatt_v3_0_20220203_def_DE-1.pdf)

### **Übermittlung von Steuerdaten an eine Pfarrei**

Eine Gemeinde wollte wissen, ob sie einer Pfarrei im Detail Auskunft über die Steuerzahlungen pro katholische steuerpflichtige Person erteilen darf, damit diese die Kirchensteuerbeträge, für deren Verteilung sie zuständig ist, auf die drei katholischen Pfarreien auf dem Gemeindegebiet aufteilen kann. Die Behörde erinnerte daran, dass es für die Weitergabe von personenbezogenen Daten eine gesetzliche Grundlage braucht (Art. 10 Abs. 1 LPrD). Im vorliegenden Fall scheint eine gesetzliche Grundlage zu fehlen, weshalb es besser ist, wenn die Gemeinde selbst die Verteilung der Beträge auf die Pfarreien übernimmt und dafür eine Gebühr für den damit verbundenen Arbeitsaufwand erhebt.

### **Weitergabe von Adresslisten von den Gemeinden an die Beratungsstelle für Unfallverhütung (BFU)**

Mehrere Gemeinden wollten von der Behörde wissen, ob sie eine Vereinbarung mit der Beratungsstelle für Unfallverhütung (BFU) unterzeichnen dürfen, die die Übermittlung von Adresslisten von Kindern im Alter von 0 bis 2 Jahren von der Einwohnerkontrolle an die BFU vorsieht, damit die BFU Broschüren zur Unfallverhütung und Bilderbücher für Kinder versenden kann. Die Gemeinden wurden darauf hingewiesen, dass das kantonale Gesetz vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle (EKG; SGF 114.21.1) auf die Bekanntgabe von Personendaten, die in der Einwohnerkontrolle eingetragen sind, anwendbar ist. Die Gemeinden sind nicht befugt, diese Daten herauszugeben (Art. 17a Abs. 1, Art. 16a EKG und Verordnung vom 14. Juni 2010 über die Informatikplattform für die Einwohnerregisterdaten). Alternativ können die Gemeinden mit der BFU vereinbaren, dass sie sich selbst um den Versand der Broschüren an die betreffenden Einwohnerinnen und Einwohner kümmern.

### **Bekanntgabe der Adresse eines Einwohners an einen Notar im Rahmen einer Erbschaftsangelegenheit**

Eine Gemeinde wollte wissen, ob sie in einer Erbschaftsangelegenheit Informationen über einen Einwohner an eine Notariatskanzlei weitergeben darf. Die Behörde wies zunächst auf den besonderen Status eines öffentlichen Amtsträgers hin. So sind Notarinnen und Notare nach Artikel 17 Abs. 1 Bst. e des kantonalen Gesetzes über das Notariat vom 20. September 1967

(NG; SGF 261.1) und nach den Artikeln 16ff. des kantonalen Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 10. Februar 2012 (EGZGB; SGF 210.1) Privatpersonen, denen öffentliche Aufgaben übertragen werden und die über eine gewisse staatliche Gewalt verfügen. Die Behörde riet der Gemeinde, den Notar an das betreffende Friedensgericht zu verweisen, das ihm die notwendigen Informationen erteilen könne. Daraufhin setzte sie sich mit dem Friedensgericht in Verbindung, um sich über dessen Praxis zu informieren. Das Friedensgericht bestätigte ihr, es gebe bei Anfragen von Notarinnen und Notaren in Zusammenhang mit der Eröffnung von Verfügungen von Todes wegen und Erbeneinberufung lediglich die Adressen der Erbinnen und Erben bekannt.

### **Bekanntgabe von Daten an das Friedensgericht**

Die Behörde wurde von einer Dienststelle auf ein Gesuch um Datenbekanntgabe des Friedensgerichts angesprochen. Das Friedensgericht berief sich auf Artikel 97a Abs. 1 Bst. f des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG; SR 837.0) und auf Artikel 448 Abs. 4 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210), um die erforderlichen Auskünfte zu erhalten. Die Behörde wies auf den Wortlaut von Artikel 10 DSchG hin und darauf, dass im Gegensatz zum DSchG, das keine Formvorschrift enthält, das Gesuch nach Artikel 97a Abs. 1 Bst. f AVIG schriftlich und begründet sein muss. Es ist also Sache der Dienststelle, ein schriftliches und begründetes Gesuch in Anwendung des AVIG zu verlangen.

### **Bekanntgabe von Daten über einen Arbeitslosen an seine Exfrau, Unterhaltsbeitrag**

Die Behörde wurde von einer Dienststelle zu einem Gesuch um Datenbekanntgabe einer Privatperson um Stellungnahme geben. In diesem Fall verlangte die Exfrau Auskunft über die Situation ihres Exmannes gestützt auf Artikel 97a des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1983 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG; SR 837.0). Die Behörde wies diesbezüglich auf den Wortlaut von Artikel 10 DSchG hin und darauf, dass diese Bestimmung im Fall einer Datenbekanntgabe an Privatpersonen nicht anwendbar sei. Sie erklärte,

---

dass die Zustimmung der betroffenen Person eingeholt werden müsse und die Informationen bei verweigerter Weitergabe in einem Zivilverfahren angefordert werden müssten, da gegebenenfalls zivilgerichtlich gestützt auf Artikel 97a AVIG beim Amt für den Arbeitsmarkt (AMA) Einkünfte eingeholt werden könnten.

### **Weitergabe von Daten bei Niederlassung in einer Gemeinde**

Eine Bürgerin wollte wissen, welche persönlichen Daten die Gemeinde, in die sie kürzlich gezogen war, von ihr erheben darf, und zwar insbesondere, ob sie von ihr die Krankenversicherungspolice oder Auskunft zur Anzahl der Hunde, die sie besitzt, verlangen darf. Die Behörde wies zunächst auf die allgemeinen Regeln für die Anmeldung bei der Einwohnerkontrolle und die zu liefernden Daten nach Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2006 über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (RHG; SR 431.02) und nach Artikel 4 EKG hin. Neben den Einwohnerregistern kann die Gesetzgebung auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene weitere Meldepflichten bei der Zuzugsgemeinde vorsehen, wie beispielsweise den Nachweis einer Krankenversicherung (Art. 3 Abs. 1 des kantonalen Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 24. November 1995 [KVGG; SGF 842.1.1]), den Mietvertrag (Art. 8 Abs. 5 EKG) oder die Haltung eines Hundes (Art. 6 Abs. 2 des Reglements vom 11. März 2008 über die Hundehaltung [HHR; SGF 725.31] und Gemeindereglemente).

### **Sicherheitslücken**

Die Behörde wurde über verschiedene Sicherheitslücken informiert. Um diese zu beheben forderte sie die betroffenen Stellen gemäss ihrer Kontrollpflicht (Art. 31 Abs. 2 Bst. a DSchG) auf, sich dazu zu äussern. Sie verlangte auch Auskunft (Art. 31 Abs. 3 DSchG) über die technischen und organisatorischen Massnahmen, die nach den gesetzlichen Vorgaben getroffen wurden (insbes. Art. 22a DSchG und Reglement vom 29. Juni 1999 über die Sicherheit der Personendaten [DSR; 17.15]).

### **Anfordern einer Adressliste der über 80-Jährigen bei den Gemeinden**

Ein öffentliches Organ wollte wissen, ob ihm die Gemeinden eine Liste der über 80-Jährigen für eine

COVID-19-Impfkampagne herausgeben dürfen. Die Behörde wies darauf hin, dass bei Bekanntgabe von Personendaten, die bei der Einwohnerkontrolle eingetragen sind, das kantonale Gesetz vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle (EKG; SGF 114.21.1) zur Anwendung kommt (Art. 12 Abs. 1 DSchG). Die Vorsteherin oder der Vorsteher kann im Einzelfall einer Behörde oder einer öffentlichen Verwaltung auf Anfrage hin die Daten bekanntgeben, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgabe benötigt (Art. 16b Abs. 1 EKG). Bei sogenannt systematischer Datenerhebung muss die Behörde oder die öffentliche Verwaltung gemäss Artikel 16a EKG den Zugang zur Plattform FriPers beantragen. Im vorliegenden Fall ging es um eine systematische Datenbekanntgabe, die nicht in der Zuständigkeit der Gemeinden lag.

### **Dokumentation von Besuchsprotokollen durch Fotografien von Kindern**

Ein öffentliches Organ wollte wissen, ob es Fotografien von Kindern als Beweismittel im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens und insbesondere im Rahmen von Kontrollverfahren bei Familien verwenden kann. In diesem Fall stellte die Behörde fest, dass es keine formelle und materielle Rechtsgrundlage gibt, die den Ablauf der Kontrollverfahren dieser staatlichen Stelle regelt, insbesondere die datenschutzrechtlichen Aspekte (Datenverarbeitung, Lebenszyklus der Daten usw.). Darüber hinaus empfahl die Behörde gemäss dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 6 DSchG), bei der Aufnahme von Kinderfotos als Beweismittel äusserst vorsichtig zu sein. Sie ist der Ansicht, dass Fotografien nur als letztes Mittel eingesetzt werden sollten, und empfiehlt dringend, auf Beweismittel zurückzugreifen, deren Verletzung der Persönlichkeit weniger einschneidend ist. Auf jeden Fall sollten bei Fotografien von Kindern die Gesichter systematisch unkenntlich gemacht werden. Die Behörde wies auch darauf hin, dass die Zustimmung urteilsfähiger Kinder sowie die Zustimmung der gesetzlichen Vertreter urteilsunfähiger Kinder unter allen Umständen eingeholt werden müsste.

### **Weitergabe von Personendaten von einem öffentlichen Organ an die Polizei**

Ein öffentliches Organ wollte wissen, ob die Weitergabe von Personendaten an die Polizei in den Geltungs-

bereich des DSchG falle und es demnach eine Liste bestimmter Personen herausgeben könne (Name, Vorname, Geburtsdatum). Die Behörde stellte mit Hinweis auf den Geltungsbereich nach Artikel 2 des kantonalen Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG; SGF 17.1) fest, dass das DSchG anwendbar bleibt, wenn die Weitergabe von Personendaten im Rahmen von polizeilichen Tätigkeiten ausserhalb eines Strafverfahrens erfolgt, das heisst solange und soweit die Staatsanwaltschaft noch keine strafrechtliche Untersuchung eingeleitet hat (Art. 2 Abs. 1 Bst. b DSchG a contrario). Sobald eine Strafuntersuchung eröffnet wird, findet das DSchG keine Anwendung mehr und die Weitergabe der angeforderten Personendaten wird durch die Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0) geregelt. In diesem Fall war es nicht möglich festzustellen, ob die Anfragen der Polizei ausserhalb eines Strafverfahrens gestellt wurden. Wenn ja, fehlte offenbar eine gesetzliche Grundlage im Sinne von Artikel 4 DSchG, die das öffentliche Organ zur Weitergabe der Daten ermächtigt.

#### **Weitergabe einer Adresse an einen Rechtsagenten im Rahmen eines Rechtsstreits**

Eine Gemeinde wollte wissen, ob sie einer Privatperson über ihren «agent d'affaire breveté» im Rahmen eines Rechtsstreits die Adresse eines Einwohners mitteilen dürfe. Die Behörde wies darauf hin, dass nach Artikel 12 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG; SGF 17.1) bei Bekanntgabe von Personendaten, die bei der Einwohnerkontrolle eingetragen sind, das kantonale Gesetz vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle (EKG; SGF 114.21.1) zur Anwendung komme. Die Vorsterherin oder der Vorsteher kann im Einzelfall einer privaten Person, die ein berechtigtes Interesse glaubhaft macht (z.B.: Rechtsverhältnis, Vertragsverhältnis usw.), namentlich die Adresse einer bestimmten Person bekanntgeben (Art. 17 Abs. 1 EKG). Die Vollmacht des Rechtsagenten in der Beilage zum Gesuch reicht nicht als Nachweis für das Bestehen eines solchen Interesses. In diesem Fall war die Gemeinde der Ansicht, dass die vom Rechtsagenten gemachten Angaben zu allgemein waren und nicht ausreichten, um ein berechtigtes Interesse des Gesuchstellers nachzuweisen.

#### **Beschaffen und Nutzung von Mobiltelefonnummern durch die Gemeinde**

Eine Gemeinde wollte wissen, ob sie eine Mobiltelefonnummer pro Haushalt für Warnanrufe der Gemeinde in Notsituationen (z. B. Wasserverschmutzung) beschaffen und anschliessend nutzen dürfe. Die Behörde erinnerte daran, dass es für jede Bearbeitung personenbezogener Daten durch ein öffentliches Organ eine gesetzliche Bestimmung braucht, die sie dazu ermächtigt, oder, falls dies nicht der Fall ist, dass eine Bestimmung über die Erfüllung seiner Aufgabe es voraussetzt (Art. 4 DSchG). Ausserdem gab sie zu bedenken, die Mobiltelefonnummer sei keine Angabe nach Mindestanforderung im Sinne von Artikel 6 des kantonalen Gesetzes vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle (EKG; SGF 114.21.1), die bei der Einwohnerkontrolle eingetragen sein müsste. Sie kam daher zu dem Schluss, dass die Beschaffung von Handynummern durch die Gemeinde nur auf freiwilliger Basis erfolgen kann, wie z. B. die freiwillige Angabe von Handynummern durch Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde, die über Notsituationen informiert werden möchten, über öffentliche Informationsaushänge oder Infoschreiben an alle Haushalte.

#### **Zugang zu den eigenen Daten bei der Einwohnerkontrolle**

Eine Gemeinde wollte wissen, ob sie im Rahmen eines Gesuchs um Zugang zu den eigenen Daten dem Gesuchsteller seine Einwohnerkarteikarte, wie sie in der Einwohnerkontrolle geführt wird, zukommen lassen könne. Die Behörde wies auf die Grundsätze des Auskunftsrechts nach Artikel 23 ff. des kantonalen Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG; SGF 17.1) und insbesondere auf das Verfahren zur Ausübung des Auskunftsrechts (Art. 24 DSchG) hin. Die Auskünfte werden in der Regel schriftlich erteilt (Art. 24 Abs. 2 DSchG). So können Personendaten brieflich, auf Karteikarte, in einer Dokumentenkopie usw. weitergegeben werden.

#### **Gesetzliche Grundlage für die Aufzeichnung einer Einigungsverhandlung zu einer Ortsplanung**

Eine Privatperson wollte wissen, auf welcher gesetzlichen Grundlage die Aufzeichnung einer Einigungsverhandlung zu einer Ortsplanung möglich sei. Die

---

Behörde wies auf das Legalitätsprinzip für das Bearbeiten von Daten hin (Art. 4 DSchG) und gab zu bedenken, dass eine Aufzeichnung eine Form von Datenbearbeitung ist, die dem Beschaffen von Daten nahekommt (Art. 9 DSchG). Aufnahmen von Personen, die insbesondere ihre Ansichten hörbar äussern, können als sensible Daten gelten (Art. 3 Bst. c Ziff. 1 DSchG), für die es eine formelle gesetzliche Grundlage braucht, da sonst das Bearbeiten widerrechtlich wäre. In diesem Fall scheint es keine gesetzliche Grundlage zu geben. Tatsächlich sieht Artikel 32 des Ausführungsreglements zum Raumplanungs- und Baugesetz vom 1. Dezember 2009 (RPBR; SGF 710.11) nicht vor, dass eine solche Verhandlung aufgezeichnet werden kann.

## 2. Kontrollen

Die Datenschutzbeauftragte führte nach Absprache mit der Kommission Kontrollen bezüglich Einhaltung der Datenschutzgrundsätze bei Gemeindeverwaltungen und einer staatlichen Stelle durch. Mit der Kontrolle wurden externe Spezialisten 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.

## 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.

### **Zugangsgesuch des Amts für den Arbeitsmarkt bezüglich Arbeitsmarktüberwachung durch die Inspektorinnen und Inspektoren**

Das Amt für den Arbeitsmarkt (AMA) beantragte einen direkten Zugang zur Plattform FriPers. Im Rahmen der Verpflichtungen, die sich aus der Gesetzgebung ergeben, muss sich das AMA über seine Inspektorinnen und Inspektoren Informationen beschaffen, um die vollständige Identität der zu kontrollierenden Personen feststellen zu können. Die Behörde sprach sich für die Gewährung des Zugangs zu den benötigten Daten aus (insbesondere Namen, Vornamen, Adressen usw.).

### **Zugangsgesuch des Sozialvorgeamts**

Um seinen gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen, insbesondere im Rahmen der Subventionsvergabe, beantragte das Sozialvorgeamt (SVA) einen Zugang zur FriPers-Plattform sowie zur Datenhistorie. Das SVA weist darauf hin, dass es die Situation der Antragstellenden überprüfen und sicherstellen können muss, dass diese sich im Kanton niedergelassen haben. Die Behörde gab eine positive Stellungnahme für einen indirekten Zugriff auf die angeforderten Daten (insbesondere die Adresse) sowie für einen indirekten Zugriff auf den Datenhistorie für die Postadresse und die Wohnadresse mit einer rückwirkenden Beschränkung auf 2 Jahre ab, dies zum Zweck der Kontrolle des rechtlichen Wohnsitzes von Personen in Pflegeheimen.

### **Beurteilung des Zugangsgesuchs der Evangelisch-reformierte Kirche des Kantons Freiburg**

Im Rahmen der Registerführung der Mitglieder der kirchlichen Körperschaften beantragte die Evangelisch-reformierte Kirche des Kantons Freiburg den indirekten Zugriff auf die FriPers-Plattform für eine gewisse Anzahl von Daten. Die Behörde gab eine teilweise positive Stellungnahme für die als notwendig erachteten Daten ab, für die übrigen jedoch eine negative, weil sie für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Evangelisch-reformierten Kirche nicht erforderlich sind und der Zugriff damit unverhältnismässig wäre.

### **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 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.

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.

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.

### **Überwachung einer Kirche und eines Pfarreizentrums**

Die Behörde gab eine negative Stellungnahme zu einem Gesuch um Installation eines Videoüberwachungssystems mit Aufzeichnung in einer Kirche und einem Pfarreizentrum ab. Die Behörde war der Ansicht, dass das Gesuch nicht dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprach. Die Überwachung im Innern einer Kirche stellt nämlich einen erheblichen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen dar, insbesondere weil Personendaten über religiöse Ansichten oder Tätigkeiten nach Artikel 3 Bst. c Ziff. 1 des kantonalen Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG; SGF 17.1) besonders schützenswert sind. Schliesslich verstösst der geplante Einsatz einer Anwendung mit Cloud-Technologie für eine Raumüberwachung gegen das der Behörde vorgelegte Benutzerreglement, da er nicht darin geregelt ist.

### **Überwachung eines Museums**

Die Behörde hat das Gesuch um Installation eines Videoüberwachungssystems mit Aufzeichnung in einem Gemeindemuseum positiv beurteilt. Zur Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit lehnt die Behörde jedoch den Einsatz einer Gesichtserkennungstechnologie ab.

### **Beurteilung der Überwachung einer Abfallsammelstelle**

In ihrer Stellungnahme bestätigte die Behörde ihre negative Beurteilung der Installation eines Videoüberwachungssystems in einer interkommunalen Abfallsammelstelle, das die Überwachung von Eco-Reload-Boxen (Geldautomaten) und die Beobachtung möglicher Verstösse von Benutzer/innen des Containers ermöglichen sollte. Sie befand das System für nicht gesetzeskonform. Nach Artikel 3 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung (VidG; SGF 17.3) soll die Videoüberwachung Übergriffen auf Personen und Sachen vorbeugen und zur Verfolgung und zur Ahndung solcher Übergriffe beitragen. Diese beiden Bedingungen sind kumulativ. Die Zweckangabe einer ordnungsgemässen Nutzung des Materials steht eindeutig im Widerspruch zum VidG (vgl. Urteil KG FR 601 2014 46 vom 20. August 2015, E. 3a)). Zwar ist der erste Zweck VidG-konform, entspricht aber dennoch nicht dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, da die Nutzung eines Cloud-Systems ohne Vertrag mit dem Anbieter gegen die Einhaltung der Kriterien von Artikel 12b ff. des kantonalen Datenschutzgesetzes vom 25. November 1994 (DSchG; SGF 17.1) für das Outsourcing von Daten verstösst. Der zweite Zweck fällt seinerseits eindeutig nicht in den Anwendungsbereich des VidG, da er darauf abzielt, eine ordnungsgemässe Nutzung des Materials durch die Benutzer/innen zu gewährleisten.

### **4. ReFi – Register der Datensammlungen<sup>21</sup>**

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 werden.

Damit das ReFi richtig genutzt werden kann, sind technische Anpassungen notwendig. Eine Arbeitsgruppe mit der Beauftragten und dem ITA hat sich Gedanken über eine neue Lösung für das le ReFi gemacht. Diese Bestrebungen sind im Gang.

### **5. Austausch und Zusammenarbeit**

Wichtig ist der Austausch auch mit den rund 20 sogenannten «Kontaktpersonen für den Datenschutz» der Direktionen und Anstalten. Es fand eine Sitzung mit den Kontaktpersonen (Datenschutzbeauftragte in jeder Direktion und Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit) statt. Das diesjährige Thema war das Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept (ISDS-Konzept). Nach einer Einführung durch die Beauftragte stellte der Fachreferent dieses Instrument vor und ging dann auf seine Modalitäten und seinen Mehrwert ein. Am Nachmittag fand ein Workshop zum selben Thema statt, bei dem die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sich selbst an der Erstellung eines solchen Dokuments versuchen konnten.

### **Vorentwurf der interkantonalen Vereinbarung über die Digitalisierung des Gesundheitswesens und neue Fassung des Vorentwurfs für eine interkantonale Vereinbarung**

Die Vernehmlassung zum Vorentwurf der interkantonalen Vereinbarung über die Digitalisierung des Gesundheitswesens – zwischen dem Kanton Freiburg, dem Kanton Waadt, dem Kanton Wallis, der Republik und des Kantons Genf und der Republik und des Kantons Jura – endete am 15. Februar 2022. Sie war von der Stammgemeinschaft (CARA) vorbereitet und durchgeführt worden.

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

Diese Vereinbarung regelt unter anderem das Bearbeiten von Daten, das in Zusammenhang mit Zusatzdiensten von einer oder mehreren Organisationen im Auftrag der Kantonsregierungen erfolgt. Die betroffenen kantonalen Behörden gaben eine gemeinsame Stellungnahme ab. Aus ihrer Gesamtprüfung ergaben sich folgende Überlegungen: Fehlen einer formellen gesetzlichen Grundlage, die ausdrücklich die Bearbeitung von Personendaten (einschliesslich besonders schützenswerter Daten und Persönlichkeitsprofile) vorsieht, und fehlende Erwähnung der technischen oder organisatorischen Bedingungen - insbesondere in Bezug auf den Zugang zu den Daten. Was den Inhalt des Vorentwurfs betrifft, so kritisierten die kantonalen Behörden mangelnde Präzision und Klarheit. In diesem Zusammenhang wiesen sie insbesondere auf unbestimmte Rechtsbegriffe, die ungewisse Tragweite bestimmter Klauseln oder auch die aus Sicht des Datenschutzes riskante Entscheidung für die systematische Verwendung der AHVN13 als Personenidentifikator hin.

Im Anschluss an diese gemeinsame Stellungnahme wurde den Beauftragten eine neue Version zur Stellungnahme unterbreitet. Die kantonalen Behörden begrüssten die Berücksichtigung ausgereifterer Datenschutzbestimmungen. Sie wiesen jedoch auf einige Punkte hin, die noch geklärt werden müssten, insbesondere in Bezug auf die Genauigkeit der verwendeten Begriffe, die Kohärenz und Kompatibilität (insbesondere innerhalb des Entwurfs und der dazugehörigen Botschaft sowie EPDG) sowie die allgemeine Vollständigkeit (z. B. die Frage der Metadaten, der Aufbewahrungsdauer sowie der Transparenz und des Zugangs zu den Dokumenten). Sie forderten CARA ausserdem auf, über die Angemessenheit der Rechtsgrundlage in Bezug auf die geplanten Informationssysteme und Datenbearbeitungen nachzudenken und zu überlegen, wie die Weitergabe von Personendaten für statistische und Forschungszwecke umgesetzt werden kann.

### **Schengen-Koordinationsgruppe der schweizerischen Datenschutzbehörden**

Die Datenschutzbeauftragte steht auch formell oder informell in 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 verschiedenen Sitzungen austauschen.

## **6. Statistiken**

### **Datenschutz allgemein**

Im Berichtszeitraum waren 355 Datenschutzdossiers (ohne FriPers und Videoüberwachungsdossiers, siehe unten) in Bearbeitung, wovon 40 per 1. Januar 2023 noch hängig waren. Die Datenschutzbeauftragte war in 96 Fällen beratend tätig und erteilte Auskünfte, nahm in 63 Fällen Stellung, befasste sich in 32 Fällen mit der Prüfung gesetzlicher Bestimmungen, ihr wurden 19 Entscheide mitgeteilt (Art. 27 Abs. 2 DSchG), sie nahm 9 Kontrollen sowie Inspektionen oder Nachkontrollen vor, führte 5 Präsentationen durch, nahm an 68 Sitzungen und sonstigen Veranstaltungen teil und befasste sich mit 63 sonstigen Begehren. 153 Dossiers betreffen kantonale Stellen oder mit öffentlichen Aufgaben betraute Institutionen, 41 Gemeinden, 131 andere öffentliche Organe (Kantone, Datenschutzbehörden, Bund, Universitäten), 25 Privatpersonen oder private Institutionen und 5 die Medien (s. Statistiken im Anhang). Von den hängigen Dossiers der Vorjahre wurden 70 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 2022 sind der Datenschutzbeauftragten 8 Fälle zur Stellungnahme unterbreitet worden: 4 Zugriffsgesuche, 2 Gesuche um erweiterten Zugriff, 1 Stellungnahme und 1 Sonstiges. 2 dieser Zugriffsgesuche sind immer noch in Bearbeitung, die anderen 6 Dossiers sind abgeschlossen. Die Zusammenarbeit mit der SJSD ist gut. Mit dem technologischen Fortschritt lassen sich auch die Nutzungsweisen der FriPers-Plattform weiterentwickeln, und die **Anfragen werden immer komplexer. So werden das Verfahren und die Dokumente von den betroffenen Stellen ständig evaluiert.**

### Videoüberwachung

Im Berichtsjahr gingen bei der Datenschutzbeauftragten 11 Gesuche um Bewilligung der Inbetriebnahme einer Videoüberwachung mit Datenaufzeichnung zur Stellungnahme ein, 1 Information zur Änderung des Benutzerreglements, 4 Meldungen von Videoüberwachungsanlagen ohne Datenaufzeichnung und 2 Anzeigen bezüglich Videoüberwachungsanlagen. Sie wurde in 1 Fall um Erklärungen nach einer negativen Stellungnahme gebeten. Die Behörde nahm 2022 zu 10 Fällen Stellung. Von diesen Stellungnahmen betrafen 8 Gesuche aus den Vorjahren. 9 Stellungnahmen sind noch ausstehend, einige davon, weil die Behörde auf zusätzliche Unterlagen wartet. Zur Information: Gewisse positive Stellungnahmen können an Bedingungen geknüpft werden, insbesondere daran, dass auf die Videoüberwachungsanlagen hingewiesen werden muss. 1 Anmeldung einer Videoüberwachungsanlage ohne Aufzeichnung ist erledigt, 1 fällt nicht in die Zuständigkeit der Behörde und 2 sind noch hängig. Die 2 Dossiers zu den Anzeigen sind erledigt, das Dossier zur Information über die Änderung des Benutzerreglements ist abgeschlossen, ebenso wie die Erklärung. 16 Dossiers stammten übrigens von Oberämtern, 1 Dossier von einem Netzwerk und 2 von der Behörde.

---

## IV. Koordination zwischen Öffentlichkeit / Transparenz und Datenschutz

---

Die gute Zusammenarbeit zwischen den beiden Beauftragten setzte sich bis zum Weggang der Datenschutzbeauftragten Ende September 2022 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 administrativ in die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation (ÖDSMB) integriert ist. 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. Inkrafttreten des revidierten Ombudsgesetzes

Im Berichtsjahr ist das revidierte Ombudsgesetz in Kraft getreten. Bei der Revision ging es einerseits darum, die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten administrativ in die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation zu integrieren. Andererseits wurde die Bestimmung eingefügt, dass ein Mediationsverfahren nur mit dem Einverständnis der Parteien durchgeführt werden kann. Damit unterstrich 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 Zusammenarbeit

Die kantonale Mediatorin hat sich im Berichtsjahr um den Austausch und die Zusammenarbeit mit anderen kantonalen Ombudsstellen bemüht. Sie nahm an drei Treffen der Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen in der Schweiz (VPO+) teil, an denen jeweils aktuelle Themen besprochen und vertieft Erfahrungen ausgetauscht werden.

---

#### 4. Kommunikation

Der Schwerpunkt im Bereich Kommunikation lag im Berichtsjahr in Treffen mit den Direktionen, um die Dienstleistungen der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten zu präsentieren und deren Mehrwert aufzuzeigen. Die Mediatorin unterstrich dabei, dass die Teilnahme an einem Mediationsverfahren zwar einen Mehraufwand bedeute, die betroffene Verwaltungsstelle dadurch aber einen Beitrag zu Konfliktkultur und Bürgernähe leiste, der sich auszahle.

Im ersten Trimester veröffentlichte die Mediatorin zudem Annoncen in den grössten kantonalen Zeitungen, um die Dienste der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten auch bei der Bevölkerung bekannter zu machen.

Die Mediatorin unterstützte die Bereiche Transparenz und Datenschutz im Vorhaben, die wichtigsten diesbezüglichen Inhalte auf der Website in Leichter Sprache zu vermitteln. Das administrative Mediationsverfahren wird auf der Website bereits seit 2021 in Leichter Sprache erklärt.

### 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, stören sich an Verfahrensänderungen oder finden keine Informationen zu einem konkreten Thema. 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 verschiedene 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 Antragstellenden 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, Antragstellenden 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 2022 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	2022
Neue Ersuchen insgesamt	43	62	45	51	46	36
Von der Kantonsverwaltung	7	4	1	0	0	2
Von Bürgerinnen und Bürgern	31	55	41	48	46	34
Von Unternehmen, Organisationen und Personengruppen	5	3	2	3	0	0
Von Gemeinden	0	0	1	0	0	0

### Sprache der Anfragen

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
F	21	37	25	26	20	19
D	21	24	18	24	25	16
Weitere	1	1	2	1	1	1

### Form der Anfragen

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Telefon	25	35	19	28	30	22
E-Mail	11	8	10	11	9	7
Website	3	11	11	5	4	4
Post	1	6	5	7	3	3
Direkter Kontakt	3	0	0	0	0	0
Weitere	0	2	0	0	0	0

## Betroffene Direktionen<sup>22</sup>

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FIND	5	12	5	5	1	4
ILFD	5	3	1	0	3	0
BKAD	2	1	3	2	1	0
RIMU	2	7	5	2	2	1
GSD	1	5	3	9	3	8
VWBD	0	0	0	0	0	0
SJSD	0	0	2	0	2	5
Weitere (KGV, ASS...)	3	2	3	3	0	3
Oberämter	1	0	1	3	1	0

## Arten von Leistungen (einschliesslich offene Fälle des Vorjahres)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Zuständig:	21	28	19	24	14	18
>Beratung und Information	6	5	4	9	8	9
>«Pendel»-Mediation (ohne Begegnung zwischen den Parteien)	5	15	7	12	6	2
>Mediation (mit Begegnung zwischen den Parteien)	1	2	2	1	0	2
>Anfrage nicht weiterverfolgt oder abgelehnt	6	3	6	1	0	1
>Offen am 31.12.	3	3	0	1	0	4
Nicht zuständig <sup>23</sup> :	22	37	26	27	33	18
>Gemeindeangelegenheiten	8	17	9	6	3	1
>Bundesverwaltung, Behörden, die eine Bundesgesetzgebung ausführen	2	6	3	2	2	1
>Richterliche Angelegenheiten, Polizei	5	5	1	2	8	4
>Behörden, die einen eigenen Mediationsdienst haben (ÖDSMB, Arbeitslosenkasse, HFR, EGS...)	5	5	4	0	4	6
>Andere	2	4	9	17	16	6

## Ergebnisse gemäss Artikel 20 MedG

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Notwendige Auskünfte (Art. 20.1a)	3	9	4	18	14	9
Einigung zwischen den Parteien (Art. 20.1b)	2	8	5	2	0	4
Scheitern oder Unmöglichkeit (Art. 20.2)	3	5	4	2	0	1

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.

<sup>22</sup> In gewissen Fällen können mehrere Direktionen betroffen sein. Es werden nur die Fälle aufgeführt, in denen die kantonale Mediatorin zuständig war.

<sup>23</sup> Gemäss MedG.

### 3. Erläuterungen zu den Anfragen im Berichtsjahr

Wie aus der Statistik hervorgeht, gingen bei der kantonalen Mediatorin im Berichtsjahr 36 Anfragen ein, wovon sich 18 im Geltungsbereich des Gesetzes über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten befanden. Dabei ging es namentlich um folgende Themen:

- › Kostenübernahme nach Hagelschaden
- › Kostenbeteiligung an verlorener Zahnprothese
- › Prämienverbilligungen in der Krankenkasse
- › Sozialhilfe
- › Ausbildungszulagen
- › Opferhilfe
- › QR-Code auf kantonalen Rechnungen
- › Gebühren
- › Betreibungen
- › Fragen rund um Altersheime
- › Nachbarschaftskonflikte
- › Schultransport
- › Einhaltung einer mit dem Kanton abgeschlossenen Konvention

In zwei Fällen lehnte das betroffene öffentliche Organ das Mediationsgesuch ab.

- › In einem Fall musste die Mediatorin in Ausstand treten. Das Dossier wurde von der Öffentlichkeitsbeauftragten übernommen. Details dazu befinden sich im Kapitel III.A.1.3.
- › Im anderen Fall schrieb das öffentliche Organ in seiner schriftlichen Begründung, dass es im konkreten Fall als Justizbehörde handle, damit unter die Ausnahmebestimmungen des MedG falle und daher die Mediation ablehne. Die Gesuchstellerin solle vielmehr eine Verfügung verlangen, die beim Kantonsgericht angefochten werden könne. Die Mediatorin verfasste daraufhin eine Empfehlung und wies das öffentliche Organ darauf hin, dass es in ihren Augen aufgrund der geltenden gesetzlichen Bestimmungen nicht als Justizbehörde erachtet werden könne und sehr wohl in den Geltungsbereich des MedG falle. Jedes öffentliche Organ könne eine Mediation ablehnen. Die Ablehnung könne aber nicht mit einer Ausnahmebestimmung begründet werden, die so nicht im Gesetz vorgesehen sei. Die Mediatorin empfahl dem

öffentlichen Organ, auf das Mediationsgesuch einzutreten. Gesuchstellenden Personen lediglich den Rechtsweg zu empfehlen, könne bei den Betroffenen ein Ohnmachtsgefühl auslösen. Das Vertrauen der Bevölkerung sei eng verbunden mit der Möglichkeit, Situationen auch im aussergerichtlichen Rahmen hinterfragen zu können. Das öffentliche Organ erklärte sich daraufhin mit der Mediation einverstanden und es konnte eine Einigung erzielt werden.

Die Hälfte 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 beispielsweise 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 den Mediatorenkolleginnen und -kollegen sowie den Ombudsfrauen und -männern verschiedener Städte und Kantone für den wertvollen Erfahrungsaustausch.

---

## VII. Abkürzungs- und Begriffsverzeichnis

---

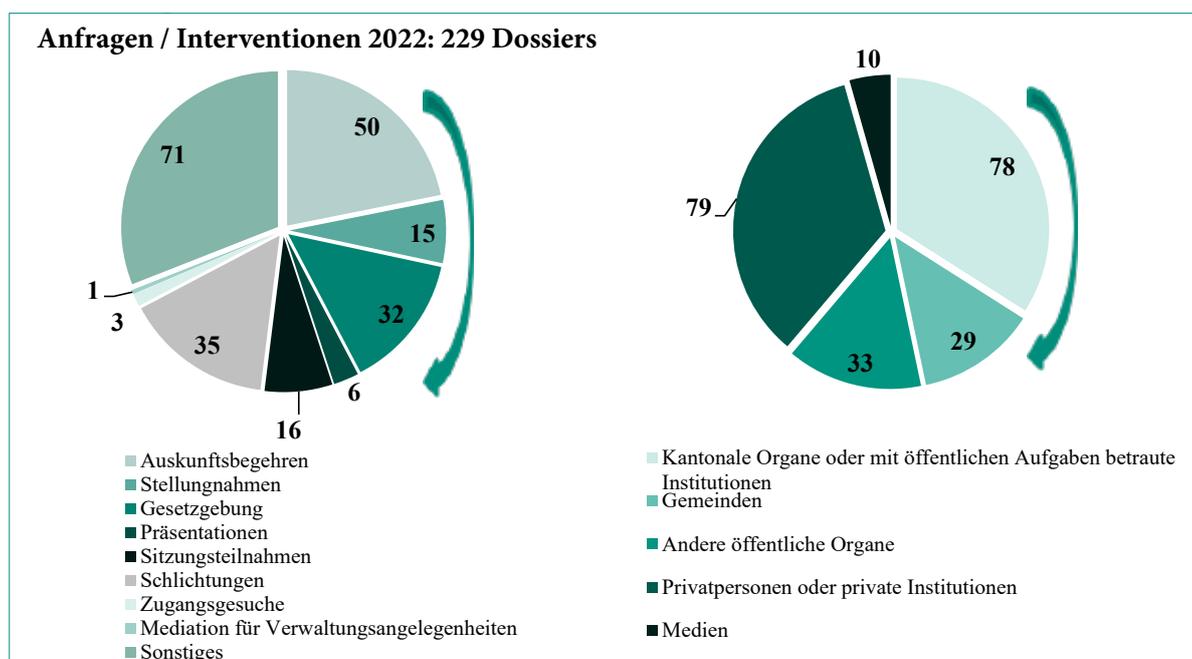
AfE	Amt für Energie
AMA	Amt für den Arbeitsmarkt
AFOCI	Freiburger Vereinigung zur Organisation überbetrieblicher Kurse
AHVN	AHV-Nummer
AOP+	Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz
AVIG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung
BFU	Beratungsstelle für Unfallverhütung
BMA	Amt für Bevölkerung und Migration
BFF AG	Bluefactory Freiburg AG
CoPil	Lenkungsausschuss
CoPro	Projektausschuss
DSchG	Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz
DSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz
DSR	Reglement vom 29. Juni 1999 über die Sicherheit der Personendaten
DZV	Verordnung vom 14. Dezember 2010 über den Zugang zu Dokumenten
KGV	Kantonale Gebäudeversicherung
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EGZGB	Einführungsgesetz vom 10. Februar 2012 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch
EKG	Gesetz vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
BKAD	Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten
EPD	Elektronisches Patientendossier
EPDG	Bundesgesetz vom 19. Juni 2015 über das elektronische Patientendossier
ERKF	Evangelisch-reformierte Kirche des Kantons Freiburg
EU	Europäische Union
FGV	Freiburger Gemeindeverband
FIND	Finanzdirektion
FRIADIC	Kantonale Indikationsstelle Sucht für Erwachsene
FriPers	Kantonale Informatikplattform der Einwohnerkontrolle
Fritic	Kompetenzzentrum
GeGA	Amt für Gesetzgebung
GSD	Direktion für Gesundheit und Soziales
HAE	Harmonisierung der Schulverwaltungs-Informationssysteme
HFR	Freiburger Spital
HHR	Reglement vom 11. März 2008 über die Hundehaltung
HSW	Hochschule für Wirtschaft
ICIC	Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten
IFF	Institut für Föderalismus
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

---

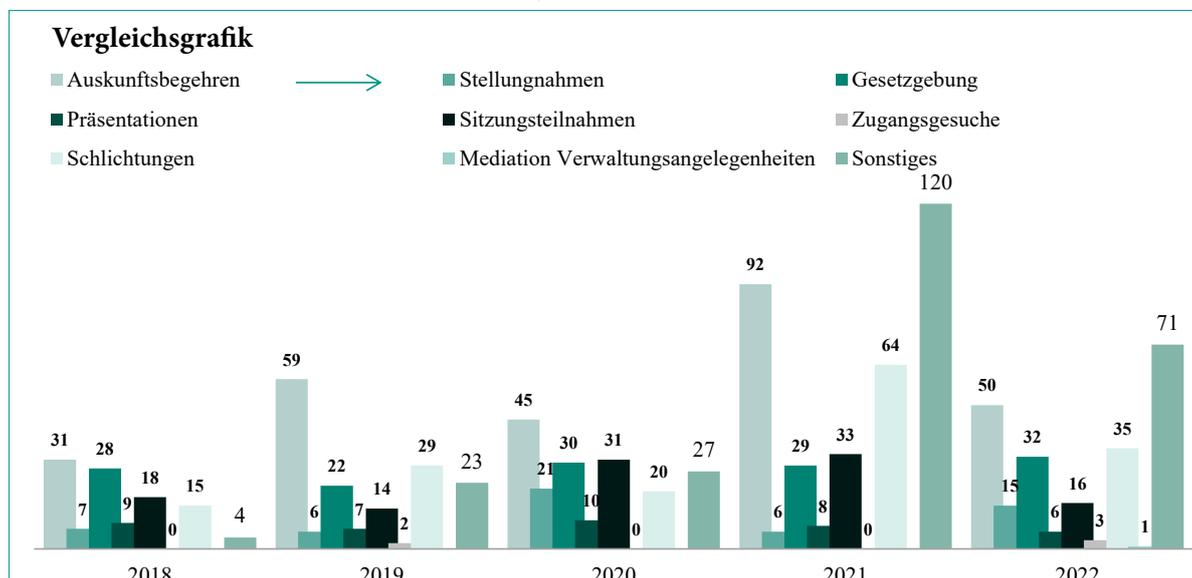
KGVG	Gesetz vom 9. September 2016 über die Gebäudeversicherung, die Prävention und die Hilfeleistungen bei Brand und Elementarschäden
KSG	Gesetz vom 26. September 1990 über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat
KVG	Bundesgesetz vom 24. November 1995 über die Krankenversicherung
MedG	Gesetz vom 25. Juni 2015 über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten
MedV	Verordnung vom 6. Dezember 2010 über die Mediation in Zivil-, Straf- und Jugendstrafsachen
MobG	Mobilitätsgesetz vom 5. November 2021
MobR	Mobilitätsreglement vom 20. Dezember 2022
NG	Gesetz vom 20. September 1967 über das Notariat
OCN	Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt
ÖDSB	Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz
ÖDSMB	Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation (seit Januar 2022)
Privatim	Vereinigung der schweizerischen Datenschutzbeauftragten
POA	Amt für Personal und Organisation
ReFi	Register der Datensammlungen
RHG	Registerharmonisierungsgesetz vom 23. Juni 2006
RIMU	Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt
SchKG	Bundesgesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs
SGF	Systematische Gesetzessammlung
SIS	Schengener Informationssystem
SIK	Schweizerischen Informatikkonferenz
SJSD	Sicherheits-, Justiz und Sportdirektion
SK	Staatskanzlei
StatEV	Verordnung vom 3. März 2020 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Kantons
StatG	Gesetz vom 7. Februar 2006 über die kantonale Statistik
StPO	Strafprozessordnung
SVA	Sozialvorsorgeamt
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
VE	Vorentwurf
VidG	Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung
VidV	Verordnung vom 23. August 2011 über die Videoüberwachung
VIS	Zentrales Visa-Informationssystem
VRG	Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege
VZÄ	Vollzeitäquivalente
VWBD	Volkswirtschaft- und Berufsbildungsdirektion
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch

# VIII. Anhänge: Statistiken

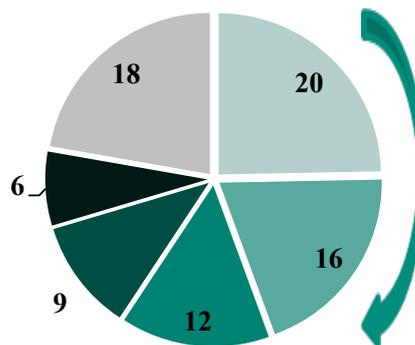
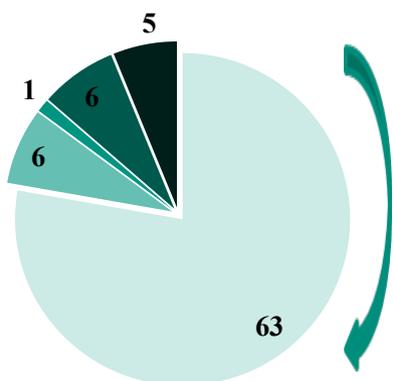
## Statistik Öffentlichkeit und Transparenz



- > 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.
- > Der Begriff «Sonstiges» steht z.B. für Schreiben in Zusammenhang mit Artikel 38 Absatz 2 InfoG, Kopien von Zugangsgesuchen, spezifischen Dossiers, die von der Beauftragten eröffnet wurden, usw.
- > Von den 229 Dossiers, die 2022 in Bearbeitung waren, betrafen 48 auch den Datenschutz, davon 32 Vernehmlassungen.

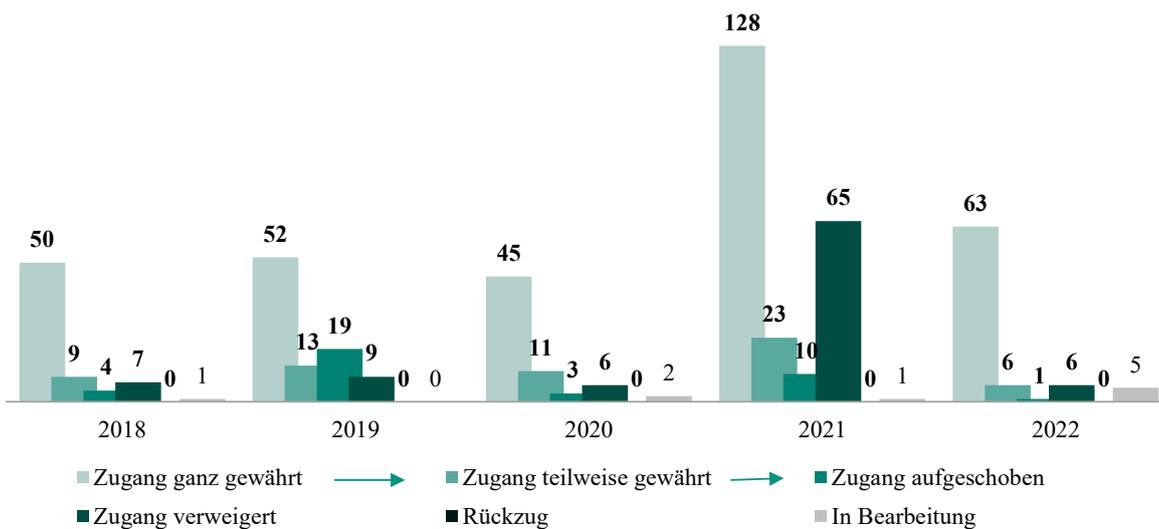


### Zugangsgesuche 2022: 81 Zugangsgesuche

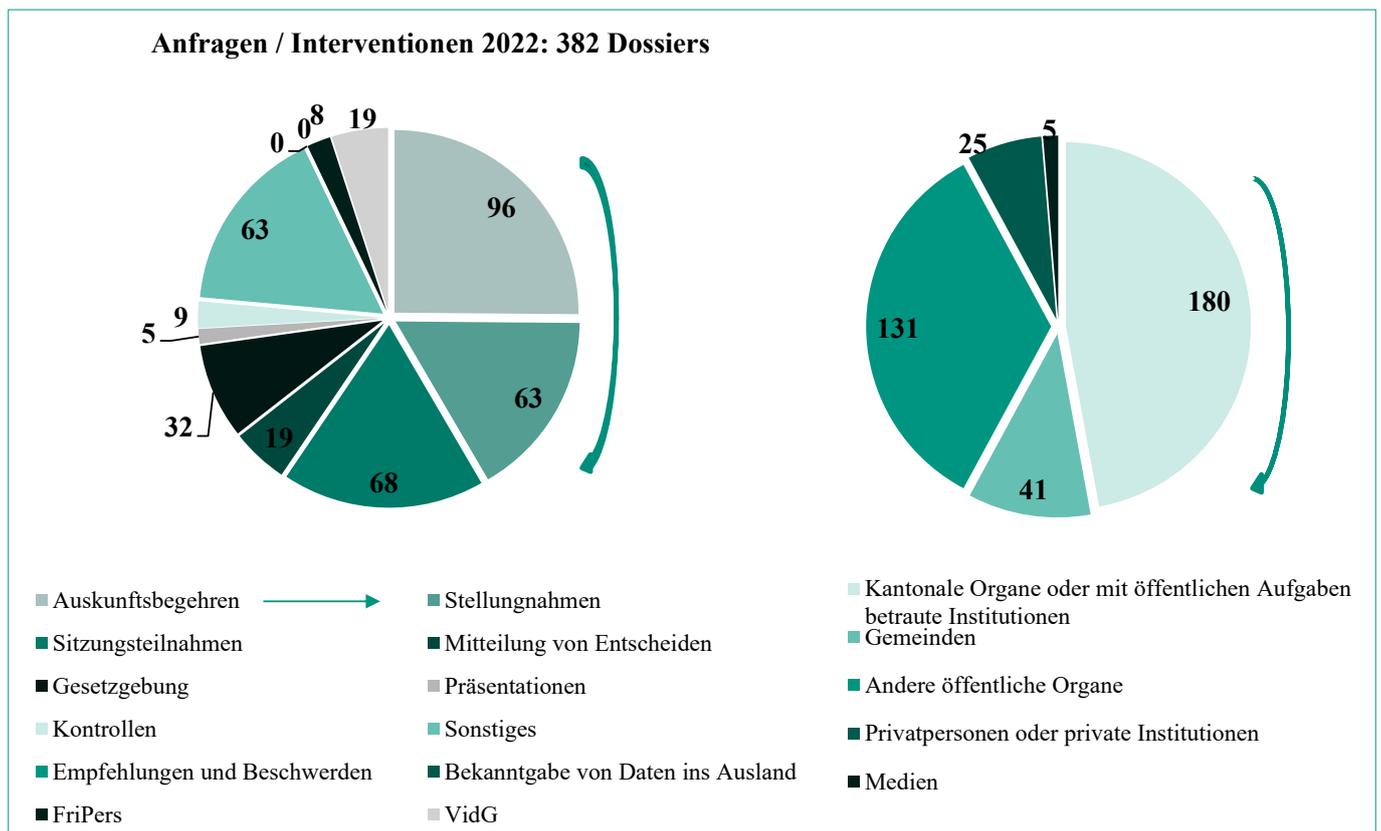


- Zugang ganz gewährt
  Zugang teilweise gewährt
- Zugang aufgeschoben
  Zugang verweigert
- Noch offen
  Umwelt
  Verwaltung
  Justiz
- Bauwesen
  Kultur
  Sonstiges

### Vergleichsgrafik



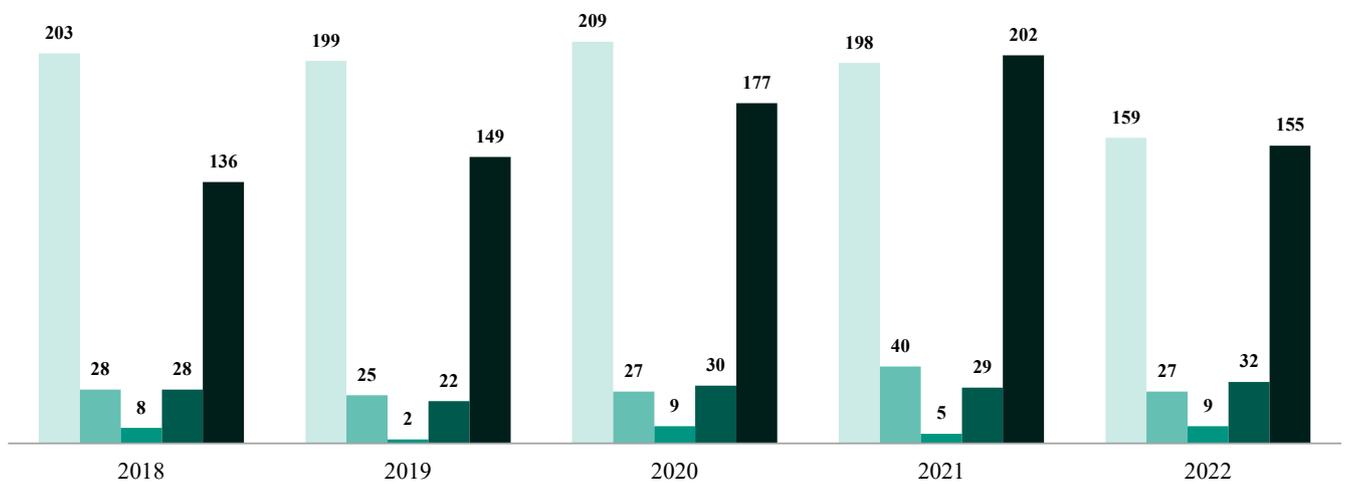
## Statistiken Datenschutz, FriPers und VidG



- > 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.
- > Unter die Kategorie «Sonstiges» fallen z.B. von der Beauftragten eröffnete spezifische Dossiers, von privatim erhaltene wichtige Dokumente zur Prüfung der Weiterverwendung oder der Anpassung an kantonale Verhältnisse usw.
- > Zur «Mitteilung von Entscheiden» 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 382 Dossiers, die 2021 in Bearbeitung waren, betrafen 48 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
2022	63	96	9	32	5	68	19	0	0	8	19	63	382
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