



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation
Chorherrengasse 2, 1700 Freiburg

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

Beauftragte für Öffentlichkeit und Datenschutz

Chorherrengasse 2, 1700 Freiburg

T +41 26 322 50 08
www.fr.ch/oedsmb

—

Referenz: MS/2026-Trans-104
Direkt: +41 26 305 59 73
E-Mail: martine.stoffel@fr.ch

Empfehlung vom 20. August 2026

gemäss Art. 33

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

im Schlichtungsverfahren zwischen

_____ **(Journalist)**

und

der Pensionskasse des Staates Freiburg (PKSF)

I. Die kantonale Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragte stellt fest:

1. Seit Januar 2024 steht _____ (Journalist, der Gesuchsteller) aufgrund eines Zugangsgesuchs über E-Mail im Austausch mit der Pensionskasse des Staates Freiburg (die PKSF).
2. Am 5. Mai 2026 verlangte der Gesuchsteller gestützt auf das kantonale Gesetz vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG; SGF 17.5) bei der PKSF nochmals Einsicht in „*die vollständige Anlageliste der PKSF mit Stichtag 31.12.2025. Sollte eine solche Liste nicht existieren, bitte ich Sie, mir die existierenden Grundlagen zuzuschicken, die die Investitionen der PKSF auf Einzeltitelebene nachvollziehen lassen (zum Beispiel Liste der verwendeten Anlagefonds oder ähnlich)*“. Zudem bat er die PKSF, ihm die angeforderten Informationen in Form eines Excel-Dokuments zu schicken – mit jeweils Spalten zum Namen der Position, Anzahl Wertpapiere

pro Position, Marktwert sämtlicher Wertpapiere pro Position und ISIN (International Securities Identification Number) pro Position.

3. Am 9. Juni 2026 antwortete die PKSf, dass alle von ihren veröffentlichten Informationen sich auf ihrer Homepage befinden. Sie fügte hinzu, dass die PKSf nicht über detaillierte Unterlagen in der vom Gesuchsteller gewünschten Form verfügt. Sie kann ihm daher keine entsprechenden Dokumente zur Verfügung stellen. Im Übrigen fügte sie hinzu, dass die vertraglichen Beziehungen der PKSf zu ihren Partnern dem Geschäftsgeheimnis unterliegen.
4. Am 11. Juni 2026 reichte der Gesuchsteller einen Schlichtungsantrag (Art. 33 Abs. 1 InfoG) bei der kantonalen Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragten ein.
5. Am 12. Juni 2026 lud die Beauftragte den Gesuchsteller und die PKSf zu einer Schlichtungssitzung ein. Zudem bat sie die PKSf, ihr die beantragten Dokumente zu schicken (Art. 41 Abs. 3 InfoG).
6. Am 23. Juni 2026 nahm die PKSf ablehnend zum Zugangsgesuch Stellung.
7. Die PKSf übermittelte der Beauftragten keine Dokumente (Art. 41 Abs. 3 InfoG).
8. Am 16. Juli 2026 fand eine Schlichtungssitzung statt, welche zu keiner Einigung führte. Während der Schlichtungssitzung übermittelte die Beauftragte dem Gesuchsteller und der PKSf eine Telefonnotiz vom 5. Juni. Der Gesuchsteller hatte an diesem Tag die Beauftragte um Informationen über das Verfahren um Zugang zu amtlichen Dokumenten gebeten (Art. 41 Abs. 3 InfoG) und dieses Gespräch wurde in der Notiz wiedergegeben. Zudem informierte der Gesuchsteller während der Sitzung, dass er bei anderen Kantonen auf seine Gesuche die Dokumente gleicher Art erhalten hat (Pensionskassen der Kantone Aargau, Genf, Graubünden, Schwyz und der Stadt Zürich – dazu noch Spitäler und Banken) : Die erhaltenen Informationen sind hier einsehbar: [www._____](#) (die Zahlen in einer Exceltabelle sind ebenfalls einsehbar¹).
9. Am gleichen Tag schickte der Gesuchsteller den Artikel vom _____ 2026 « _____ » aus dem Portal heidi.news per E-Mail der PKSf und der Beauftragten.
10. Die PKSf übermittelte ihrerseits ebenfalls am gleichen Tag und per E-Mail einen Auszug eines Kommentars zum Artikel 50 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40).
11. Am 29. Juli 2026 hat der Gesuchsteller der Beauftragten und der PKSf eine Empfehlung vom 16. Juli 2026 des Beauftragten für Datenschutz und Öffentlichkeit des Kantons Genf übermittelt. Dabei handelt es sich um einen gleich gelagerten Fall. Der Genfer Beauftragte hat die Übermittlung der Dokumente empfohlen.
12. Die Beauftragte stellt fest, dass die Schlichtung gescheitert ist. Das Scheitern hat somit zur Folge, dass die Beauftragte eine Empfehlung erlässt.

¹ Zugang am 17. August 2026.

II. Die kantonale Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragte zieht in Erwägung:

A. Mediation und Empfehlung gemäss Art. 33 InfoG

13. Gemäss Art. 33 Abs. 1 InfoG können die gesuchstellende Person und die Dritten, die Einspruch erhoben haben, innert 30 Tagen nach der Stellungnahme des öffentlichen Organs gegen diese bei der oder dem kantonalen Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragten einen Schlichtungsantrag stellen. Antwortet das öffentliche Organ nicht in den vorgesehenen Fristen, kann die gesuchstellende Person ein Schlichtungsgesuch stellen wie in den Fällen, in denen der Zugang verweigert wird (Art. 13 Abs. 3 der Verordnung vom 14. Dezember 2010 über den Zugang zu Dokumenten DZV; SGF 17.54). Wird kein Antrag gestellt, so gilt die Stellungnahme als akzeptiert (Art. 14 Abs. 1 DZV).
14. Die oder der kantonale Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragte führt das Schlichtungsverfahren unabhängig und strebt zwischen den Parteien eine Einigung an (Art. 14 Abs. 2 DZV).
15. Kommt eine Schlichtung zustande, so wird die Einigung schriftlich festgehalten und ist sofort vollstreckbar (Art. 14 Abs. 3 DZV).
16. Scheitert die Schlichtung, so gibt die oder der kantonale Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragte eine Empfehlung an die Parteien ab (Art. 33 Abs. 2 InfoG).
17. Ist eine Empfehlung abgegeben worden, so trifft das öffentliche Organ von Amtes wegen einen Entscheid; schliesst es sich der Empfehlung an, so kann zur Begründung auf diese verwiesen werden (Art. 33 Abs. 3 InfoG).

B. Materielle Erwägungen

a) Anwendbarkeit des kantonalen Rechtes

18. Die PKSf bestreitet die Anwendbarkeit des kantonalen Rechtes mit folgenden Ausführungen:

« Préalablement à toute discussion sur l'accès, il importe de préciser, comme cela a déjà été indiqué au requérant, que la CPEF ne détient pas les documents sollicités. Par conséquent, elle se trouve dans l'impossibilité matérielle de les produire.

Sans préjudice de ce qui précède, nous contestons formellement la compétence de votre autorité pour connaître de la présente demande.

L'autonomie des institutions de prévoyance constitue un principe cardinal du droit de la prévoyance professionnelle. Le législateur fédéral a délimité de manière stricte les domaines dans lesquels les cantons sont habilités à intervenir. Conformément à l'art. 50 al. 2 LPP, pour les institutions de droit public, la collectivité publique concernée n'est compétente pour édicter des dispositions réglementaires que dans les seuls domaines des prestations ou du financement (alternativement).

Cette habilitation des cantons est d'interprétation restrictive. Elle ne saurait s'étendre aux autres aspects régissant la vie de l'institution, tels que son organisation, son administration, son contrôle ou ses rapports avec les assurés, domaines qui relèvent de la compétence exclusive de l'organe suprême de la CPEF (sous réserve naturellement d'une disposition de droit fédéral contraire). Dès lors, l'assujettissement de la CPEF à la LInf, notamment en ce

qui concerne l'obligation de produire des documents internes, excède le cadre des compétences cantonales réservées par l'art. 50 al. 2 LPP et violerait, de ce fait, le droit fédéral.

À titre subsidiaire, nous émettons de sérieuses réserves quant à la qualification des documents demandés en tant que « documents officiels » au sens de la LInf. De plus, nous soulignons que des intérêts publics et privés prépondérants, tels que le secret des affaires, s'opposent à leur divulgation. ».

19. Das InfoG gilt für öffentliche Organe des Staates, der Gemeinden und der übrigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts (Art. 2 Abs. 1 Bst. b InfoG). Die PKSf ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt des kantonalen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit (Art. 1 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes vom 12. Mai 2011 über die Pensionskasse des Staatspersonals PKG; SGF 122.73.1). Sie ist somit ein öffentlich-rechtliches Organ im Sinne des InfoG. Dabei ist nicht relevant, ob sie kantonales oder Bundesrecht ausführt. Die PKSf unterliegt dem InfoG. Zu diesem Schluss kam die Beauftragte in ihren drei vergangenen Empfehlungen².
20. Das Bundesgericht hat in einem kürzlich erschienenen Urteil zum Kanton Genf entschieden, dass die Pensionskasse des Kantons Genf eine juristische Person des öffentlichen Rechts (Art. 1, loi cantonale du 14 septembre 2012 instituant la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève LCPEG; B 5 22) ist und dem im kantonalen Recht verankerten Öffentlichkeitsprinzip untersteht³. Die Erwägungen aus diesem Urteil sind auch in der Situation des Kantons Freiburg anwendbar.
21. Die PKSf macht ausserdem geltend, dass die Anwendbarkeit des kantonalen Rechts einen Eingriff in die Entscheidungsfreiheit der Leitungsorgane darstellt.
22. Dazu hat das Bundesgericht im gleichen Fall ausgeführt : « *Quant à l'art. 50 al. 2 LPP dont se prévaut la Caisse recourante, il prévoit uniquement que "s'il s'agit d'une institution de droit public, les dispositions concernant soit les prestations, soit le financement peuvent être édictées par la corporation de droit public concernée". On ne saurait par conséquent déduire – comme le fait la recourante – que la détermination du taux technique et des bases techniques d'une institution de prévoyance de droit public aurait été soustraite des tâches étatiques* »⁴.
23. Das InfoG beschränkt sie in der Organisation ihrer Entscheidungswege nicht. Es ist auch sonst nicht ersichtlich, inwiefern die Anwendbarkeit die Verfolgung ihrer bundesrechtlichen Aufgaben verunmöglichen sollte.
24. Das InfoG ist auf die PKSf anwendbar.

b) Amtliche Dokumente

² 3 Empfehlungen der kantonalen Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragten: 26. Mai 2023, 10. März und 20. Februar 2020.

³ BGE 1C_590/2022, 1C_597/2022, 1C_132/2023 vom 16. November 2023, E. 3.

⁴ BGE 1C_590/2022, 1C_597/2022, 1C_132/2023 vom 16. November 2023, E. 4.3.2.

25. Die PKSf macht geltend, dass die beantragten Dokumente keine amtlichen Dokumente im Sinne des InfoG sind.
 26. Amtliche Dokumente sind Informationen, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet sind und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen (Art. 22 Abs. 1 InfoG). Als amtliche Dokumente gelten auch Dokumente, die durch einen elektronischen Vorgang, bei dem die betreffenden Informationen aus einer Datenbank abgerufen werden, erstellt werden können (Art. 22 Abs. 2 InfoG).
 27. Die PKSf gewährt im Rahmen der beruflichen Vorsorge Leistungen bei Pensionierung, Invalidität und Tod. Zu diesem Zweck führt sie mehrere Vorsorgepläne im Beitragsprimat (Art. 2 PKG). Der Stiftungsrat hat u.a. zur Aufgabe, das Vermögen der Pensionskasse zu verwalten (Art. 20 Abs. 1 Bst. 1 PKG).
 28. Eine Anlageliste oder Investitionen der PKSf auf Einzeltitelebene bilden Informationen, die zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe der PKSf dienen, nämlich die Gewährung von Leistungen im Rahmen der beruflichen Vorsorge bei Pensionierung, Invalidität und Tod. Zu diesem Zweck führt sie mehrere Vorsorgepläne im Beitragsprimat (Art. 2 PKG).
 29. Dies hat auch das Bundesgericht in einem ähnlich gelagerten Fall festgehalten: Der Kanton ist verpflichtet, sein Personal zu versichern (Art. 11 Abs. 1 BVG). *«Or, la gestion du personnel était directement liée à la gestion du patrimoine administratif de l'Etat – lequel vise à remplir une tâche publique, les charges de personnel constituant du reste l'un des postes les plus importants parmi ses charges de fonctionnement»⁵.*
 30. Die beantragten Dokumente bilden amtliche Dokumente im Sinne des InfoG. Sie sind im Prinzip zugänglich.
- c) Nichtexistierende Dokumente
31. Die PKSf macht geltend, dass die beantragten Dokumente nicht existieren: *«la CPEF ne détient pas les documents sollicités. Par conséquent, elle se trouve dans l'impossibilité matérielle de les produire»* (siehe 18).
 32. Das Bundesverwaltungsgericht, der eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte und die kantonale Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragte setzen sich regelmässig mit der Frage auseinander, ob beantragte Dokumente existieren. Stellt die Verwaltung die Nichtexistenz eines Dokuments fest und bezweifelt der Gesuchsteller diese Auskunft, so kann sich die oder der Beauftragte nicht darauf beschränken, diese Erklärung der Verwaltung zur Kenntnis zu nehmen. Abklärungen müssen vorgenommen werden, um die Glaubwürdigkeit und die Ernsthaftigkeit des Vorbringens des Gesuchstellers und der Verwaltung gegeneinander abwägen zu können⁶.
 33. Im vorliegenden Fall haben verschiedene öffentliche Pensionskassen die beantragten Dokumente bereits übermittelt. Gemäss Aussagen des Gesuchstellers sind dies zum Beispiel

⁵ BGE 1C_590/2022, 1C_597/2022, 1C_132/2023 vom 16. November 2023, E. 4.3.1.

⁶ BVGer A-7235/2015 vom 30. Juni 2016, E. 5.4, Empfehlung vom 9. Mai 2022 des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten, E. 27-28, Empfehlungen der kantonalen Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragten vom 26. Mai 2023, E. 26-28 und vom 8. Juni 2022, E. 28-31.

die Pensionskassen der Kantone Aargau, Genf, Graubünden, Schwyz und der Stadt Zürich – hinzu kommen Spitäler und Banken). Diese sind online auf dem Internet einsehbar (siehe 8).

34. Es erscheint unwahrscheinlich, dass die PKSf, im Gegensatz zu den Pensionskassen der Kantone Aargau, Genf, Graubünden, Schwyz und der Stadt Zürich (siehe 8), nicht über diese Dokumente verfügt.
35. Die Beauftragte ist der Ansicht, dass diese Dokumente auch bei der PKSf vorhanden sein müssen, allenfalls in elektronischer Form und mittels Abrufen aus einer Datenbank (Art. 22 Abs. 2 InfoG). Dies hat auch der Genfer Beauftragte in seiner Empfehlung festgehalten⁷.

d) Geschäftsgeheimnisse

36. Der Zugang zu einem amtlichen Dokument wird aufgeschoben, teilweise oder ganz verweigert, wenn und soweit dies aufgrund eines überwiegenden öffentlichen oder privaten Interesses im Sinne der Artikel 26–28 erforderlich ist (Art. 25 Abs. 1 InfoG).
37. Ein überwiegendes privates Interesse besteht, wenn die Gewährung des Zugangs Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbaren würde (Art. 28 Abs. 1 Bst. a InfoG). Die Geschäftsgeheimnisse betreffen in erster Linie private Unternehmen⁸.
38. Die PKSf ist jedoch kein privates Unternehmen, welches wettbewerbsfähig auf dem Markt bleiben muss. Sie handelt öffentlich-rechtlich und verwaltet die Personalchancen. Falls die PKSf trotzdem der Ansicht sein sollte, dass sie sich auf Geschäftsgeheimnisse berufen könnte, so wäre diese auszuführen.
39. Gemäss Bundesgericht muss der Gegenstand des Geschäftsgeheimnisses geschäftlich relevante Informationen betreffen. Darunter fallen insbesondere Informationen, die Einkaufs- und Bezugsquellen, Betriebsorganisation, Preiskalkulation, Geschäftsstrategien, Businesspläne sowie Kundenlisten und -beziehungen etc. betreffen und einen betriebswirtschaftlichen oder kaufmännischen Charakter aufweisen. Entscheidend ist, ob die geheimen Informationen Auswirkungen auf das Geschäftsergebnis haben können, oder mit anderen Worten, ob die geheimen Informationen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmung haben⁹.
40. Aufgrund der aufgeführten Informationen sieht die Beauftragte zurzeit keine Geschäftsgeheimnisse. Die PKSf begründet auch nicht, wieso die beantragten Dokumente Geschäftsgeheimnisse sein sollten. Die Aufgaben der PKSf sind im BVG und im PKG verankert. Falls die PKSf die Ansicht vertritt, dass Geschäftsgeheimnisse vorhanden sind, ist dies detaillierter zu begründen und allenfalls die betroffenen Dritten zu konsultieren (Art. 32 InfoG).

III. Aufgrund dieser Erwägungen empfiehlt die kantonale Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragte:

⁷ Empfehlung des Beauftragten für Datenschutz und Öffentlichkeit des Kantons Genf vom 16. Juli 2026, E. 42-45.

⁸ VOLLERY Luc, La loi fribourgeoise sur l'information et l'accès aux documents, RFJ 2009, S. 406.

⁹ BGE 142 II 268, E. 5.2.3.



41. Die Pensionskasse des Staates Freiburg gewährt den Zugang zu den Dokumenten. Falls allenfalls Geschäftsgeheimnisse bestehen, sind diese detailliert zu begründen (Art. 28 Abs. 1 Bst. a InfoG) und Dritte zu konsultieren (Art. 32 Abs. 2 InfoG).
42. Die Pensionskasse des Staates Freiburg trifft wie in Art. 33 Abs. 3 InfoG vorgesehen einen Entscheid.
43. Gegen den Entscheid kann gemäss den ordentlichen Bestimmungen der Verwaltungsrechtspflege Beschwerde geführt werden (Art. 34 Abs. 1 InfoG).
44. Die vorliegende Empfehlung kann veröffentlicht werden (Art. 41 Abs. 2 Bst. e InfoG). Zum Schutz der Persönlichkeitsrechte werden die Angaben zum Gesuchsteller anonymisiert.
45. Die Empfehlung wird eröffnet:
 - _____;
 - Pensionskasse des Staates Freiburg, Rue St-Pierre 1, 1701 Freiburg.

Martine Stoffel
Kantonale Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragte