



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 - 2024-Trans-184/2025-Trans-44
Direkt: +41 26 305 59 73
E-Mail: martine.stoffel@fr.ch

Empfehlung vom 28. Februar 2025

gemäss Art. 33

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

im Schlichtungsverfahren zwischen

und

dem Amt für Wald und Natur (WNA)

I. Die kantonale Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragte stellt fest:

1. Am 22. Mai 2024 verlangte _____ (der Gesuchsteller) gestützt auf das Gesetz vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG; SGF 17.5) bei der Gemeinde Cheyres Einsicht in Dokumente zur Parzelle _____. Nach einem Schlichtungsverfahren nach Artikel 33 InfoG und der anschliessenden Übermittlung von Dokumenten wurde das Dossier geschlossen.
2. Am 3. Oktober 2024 verlangte der Gesuchsteller gestützt auf das InfoG beim Amt für Wald und Natur WNA (die Behörde) Einsicht in „heute geltende oder aktuelle Vereinbarungen, Protokolle oder Schriftverkehr über die Nutzung, Instandhaltung oder ein allfälliges Wegerecht betr. Terrain ____, ____ und ____ mit den Eigentümern der folgenden Parzellen in Cheyres“: Parzellen _____, _____, _____, _____, _____, _____, und _____ (7 Parzellen insgesamt), sowie Haftungsverzicht

betreffend Terrain 2853 anlässlich des neu erbauten Zaunes nahe Wald mit Baueingabe vom 24. Mai 2023.

3. Am 7. Oktober 2024 bestätigte das WNA den Empfang des Zugangsgesuchs.
4. Ohne weitere Stellungnahme der Behörde reichte der Gesuchsteller am 4. November 2024 einen Schlichtungsantrag (Art. 33 Abs. 1 InfoG) bei der kantonalen Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragten (die Beauftragte) ein.
5. Mit Einwilligung des Gesuchstellers wurde das Schlichtungsverfahren sistiert. Die Behörde konsultierte in dieser Zeit die betroffenen Dritten.
6. Am 12. Dezember informierte die Behörde den Gesuchsteller, dass die beantragten Dokumente für die Parzellen ____, ____, ____, ____, und ____ sich nicht in ihrem Besitz befinden. Zudem übermittelte sie die anderen beantragten Dokumente der Beauftragten (Art. 41 Abs. 3 InfoG).
7. Am 6. Februar 2025 übermittelte die Behörde dem Gesuchsteller lediglich zwei der beantragten Dokumente. Ein Dokument wurde eingeschwärzt, um die Personendaten der betroffenen Person nicht bekannt zu geben. Alle weiteren Dokumente wurden nicht übermittelt, weil die betroffenen Dritten private Interessen gegen den Zugang geltend gemacht hatten.
8. Am 20. Februar 2025 fand die Schlichtungssitzung statt.
9. Die Schlichtung ist gescheitert. Das Scheitern hat somit zur Folge, dass die Beauftragte eine Empfehlung erlässt.
10. Während der Schlichtungssitzung vom 20. Februar 2025 reichte der Gesuchsteller ein neues Zugangsgesuch bei der Behörde ein: Er verlangte Einsicht in „*Vereinbarungen, Protokolle oder Schriftverkehr über die Nutzung und Instandhaltung des Terrain ____ mit den Eigentümern der folgenden Parzellen*“ ____ und _____. Die Behörde bat den Gesuchsteller, das Gesuch per Email oder Brief einzureichen.
11. Am 24. Februar 2025 reichte der Gesuchsteller ein zweites Schlichtungsgesuch bei der Beauftragten ein. Er schrieb folgende Elemente: „*Wie Sie an der Schlichtungsverhandlung vom 20.02.2025 selber erlebt haben, haben die Vertreter des Staat Freiburg, 4. Forstkreis, die Annahme meiner beil. Anfrage, gemäss Artikel 20 des Gesetzes über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG), nach Sichtung des Dokuments, verweigert. Mit beil. Mail habe ich den Antrag nochmals versucht zuzustellen, leider habe ich keine Bestätigung erhalten*“.

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

A. Mediation und Empfehlung gemäss Art. 33 InfoG

12. Gemäss Art. 33 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 DZV). Wird kein Antrag gestellt, so gilt die Stellungnahme als akzeptiert (Art. 14 Abs. 1 DZV).
13. Die oder der kantonale Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragte führt das Schlichtungsverfahren unabhängig und strebt zwischen den Parteien eine Einigung an (Art. 14 Abs. 2 DZV).
14. Kommt eine Schlichtung zustande, so wird die Einigung schriftlich festgehalten und ist sofort vollstreckbar (Art. 14 Abs. 3 DZV).
15. Scheitert die Schlichtung, so gibt die oder der kantonale Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragte eine Empfehlung an die Parteien ab (Art. 33 Abs. 2 InfoG).
16. 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).
17. Ein drittes Zugangsgesuch wurde während der Schlichtungssitzung gestellt. Normalerweise müsste hierfür der ordentliche Schritt gewählt und das Gesuch zuerst bei der Behörde eingereicht werden. Vorliegend handelt es sich jedoch um zwei gleiche gelagerte Anträge, so dass sich die Empfehlung ausnahmsweise im Sinne der Verfahrensökonomie auch über diese Anträge erstrecken kann.

B. Materielle Erwägungen

a) Amtliches Dokument

18. Beim im vorliegenden Gesuch gewünschten Dokument handelt es sich um Dokumente im Besitz der Behörde über die Nutzung und Instandhaltung von Parzellen in der Nähe des Naturschutzgebietes der Grande Cariçaie.
19. 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 betroffenen Informationen aus einer Datenbank abgerufen werden, erstellt werden können (Art. 22 Abs. 2 InfoG).
20. Bei den fraglichen Dokumenten handelt es sich demnach um amtliche Dokumente gemäss InfoG. Die Behörde erhielt sie im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben.
21. Zudem fallen die fraglichen Dokumente in den Anwendungsbereich des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an

Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention: SR 0.814.07), weil es Informationen über den Zustand von Umweltbestandteilen wie Boden enthält (Art. 2 Abs.3 Bst. a der Aarhus-Konvention).

22. Der Zugang muss im Prinzip gewährt werden (Art. 20 Abs. 1 InfoG).

b) Private Interessen

23. 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)
24. Ein überwiegendes privates Interesse wird anerkannt, wenn der Zugang den Schutz der Personendaten beeinträchtigen kann, es sei denn eine gesetzliche Bestimmung sehe die öffentliche Verbreitung der betreffenden Daten vor, die betroffene Person habe der öffentlichen Bekanntgabe ihrer Daten zugestimmt oder ihre Einwilligung dürfe nach den Umständen vorausgesetzt werden oder das öffentliche Interesse an der Information überwiege das Geheimhaltungsinteresse der betroffenen Person (Art. 27 Abs. 1 InfoG).
25. Die Aarhus-Konvention sieht ebenfalls vor, dass ein Antrag auf Informationen über die Umwelt abgelehnt werden kann, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen hätte auf die Vertraulichkeit personenbezogener Daten und/oder Akten in Bezug auf eine natürliche Person, sofern diese der Bekanntgabe dieser Informationen an die Öffentlichkeit nicht zugestimmt hat und sofern eine derartige Vertraulichkeit nach innerstaatlichem Recht vorgesehen ist (Art. 4 Abs. 4 Bst. f Aarhus-Konvention).
26. Im vorliegenden Fall betreffen die Dokumente private Parzellen von Dritten. Diese Dokumente können Informationen über das private Leben und die private Situation dieser Dritten beinhalten. Zusammen erlauben diese Dokumente Rückschlüsse auf das Persönlichkeitsprofil der betroffenen Personen.
27. Eine Einschwärzung der Namen in den Dokumenten genügt nicht, um die Anonymität der Dritten zu gewährleisten. Der Gesuchsteller kennt die Namen der betroffenen Personen und die Nummern der Parzellen. Auch wenn die Dokumente in anonymisierter Form übermittelt werden, wäre der Gesuchsteller in der Lage, die Namen der Dritten zu erkennen und die in den Dokumenten enthaltenen Informationen zur Kenntnis zu nehmen.
28. Die Beauftragte hat sich in mehreren Empfehlungen gegen den Zugang zu Dokumenten aus privaten Dossiers von Drittpersonen, die keine öffentlichen Personen sind, ausgesprochen¹. Dabei hat sie sich auf eine Bundesgerichtsentscheid aus 2015 zu einer ähnlichen Thematik gestützt². Diese im Bundesgerichtsentscheid thematisierten Dossiers beinhalten (teilweise besonders schützenswerte) Personendaten wie zum Beispiel Evaluationen, Leistungsnachweise oder Arbeitszeugnisse, die in der Regel nicht zugänglich gemacht werden dürfen.

¹ Empfehlung vom 23. November 2019 und vom 14. November 2019.

² BGE 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015, E. 4.3.2.

29. Im vorliegenden Fall verlangt der Gesuchsteller *“heute geltende oder aktuelle Vereinbarungen, Protokolle oder Schriftverkehr über die Nutzung, Instandhaltung oder ein allfälliges Wegerecht“* von Parzellen. Diese Formulierung umfasst *de facto* die gesamte Korrespondenz zwischen den Grundeigentümerinnen und -eigentümer und der Behörde und dies über einen langen Zeitraum. Die so erhaltenen Dokumente würden in ihrer Gesamtheit erlauben, private Gewohnheiten von Personen auszuforschen, auch wenn jedes einzelne Dokument für sich genommen die Privatsphäre nicht immer in schwerwiegender Weise beeinträchtigt.
30. Der Zweck des InfoG besteht nicht darin, Informationen über die Lebensgewohnheiten von Personen wie Nachbarinnen und Nachbarn oder Bekannte zu sammeln.
31. Die Beauftragte ist der Ansicht, dass das öffentliche Interesse an der Information das Geheimhaltungsinteresse der betroffenen Personen nicht überwiegt (Art. 27 Abs. 1 Bst. c InfoG). Diese Privatpersonen haben das Recht, ihr privates Eigentum zu verwalten, ohne dass anderen Personen wie zum Beispiel Nachbarn über das Öffentlichkeitsprinzip diese Dokumente bei öffentlichen Organen einsehen können.
32. Die Behörde kann nach Erstbehandlung des Gesuchs auf die Anhörung der Dritten verzichten, wenn es nach Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Information und dem Interesse der betroffenen Personen am Schutz ihrer Personendaten offensichtlich ist, dass der Zugang verweigert werden muss, und die Anhörung einen unverhältnismässigen Verwaltungsaufwand zur Folge hätte (Art. 11 Abs. 1 Bst. b DZV).
33. Nach den Informationen der Beauftragten beinhalten die beantragten Dokumente Elemente aus der Privatsphäre von Drittpersonen. Im vorliegenden Fall wurden zahlreiche Dokumente ohne weitere Beschreibung beantragt, die in ihrer Menge Rückschlüsse auf das Persönlichkeitsprofil der betroffenen Personen zulassen. Es ist nicht ersichtlich, welches Informationsinteresse des Gesuchstellers und der Öffentlichkeit der Gefahr der Rückschlüsse über Persönlichkeitsprofile der Betroffenen gegenüberstünde.
34. Das Interesse der Personen am Schutz ihrer Personendaten überwiegt das Interesse der Öffentlichkeit, den Austausch zwischen diesen Personen und der Behörde zu erhalten. Zudem ist die Konsultation der Dritten und die Anonymisierung der Passagen mit einem hohen administrativen Aufwand verbunden. Schliesslich ist eine Anonymisierung nicht möglich, da der Gesuchsteller die Identität der betroffenen Personen kennt. Die Beauftragte ist der Ansicht, dass die Behörde den Zugang zu den fraglichen Dokumenten verweigern und auf die Anhörung der betroffenen Dritten verzichten kann.



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

35. Das Amt für Wald und Natur WNA kann den Zugang den Dokumenten verweigern und auf die Anhörung der betroffenen Personen verzichten (art. 27 InfoG und Art. 11 Abs. 1 Bst. b DZV).
36. Das Amt für Wald und Natur trifft wie in Art. 33 Abs. 3 InfoG vorgesehen einen Entscheid.
37. Gegen den Entscheid kann gemäss den ordentlichen Bestimmungen der Verwaltungsrechtspflege Beschwerde geführt werden (Art. 34 Abs. 1 InfoG).
38. Die vorliegende Empfehlung kann publiziert werden (Art. 41 Abs. 2 lit. e InfoG). Zum Schutz der Persönlichkeitsrechte werden die Angaben zum Gesuchsteller anonymisiert.
39. Die Empfehlung wird eröffnet:
 - _____;
 - Amt für Wald und Natur, Rue du Mont Carmel 5, 1762 Givisiez.

Martine Stoffel
Kantonale Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragte