

Tätigkeitsbericht 2016

—
vom 1. Januar bis
31. Dezember 2016



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données ATPrD
Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz ÖDSB

Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz
Chorherrengasse 2, CH-1700 Freiburg
T. +41 26 322 50 08, F + 41 26 305 59 72
www.fr.ch/atprd

Mai 2017

—
Auf 100% umweltfreundlichem Papier gedruckt

**AN DEN GROSSEN RAT
DES KANTONS FREIBURG**

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

Wir freuen uns, Ihnen den Tätigkeitsbericht der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz für das Jahr 2016 zu unterbreiten. Nach einem kurzen Überblick über die allgemeinen Grundlagen für die Arbeit der Behörde (I) gehen wir im Besonderen auf die unterschiedlichen Tätigkeiten der Kommission an sich (II) und der Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz sowie der Datenschutzbeauftragten (III) ein. Darauf folgen einige Bemerkungen zur Koordination der beiden Tätigkeitsfelder (IV) und anschliessend noch einige Schlussbemerkungen (V).

Mit vorzüglicher Hochachtung.

Freiburg, April 2017

Der Präsident
der Kommission

Die Beauftragte für
Öffentlichkeit und Transparenz

Die Datenschutz-
beauftragte

L. Schneuwly

A. Zunzer Raemy

A. Reichmuth Pfammatter

Inhalt

Abkürzungs- und Begriffsverzeichnis	6
<hr/>	
I. AUFGABEN UND ORGANISATION DER BEHÖRDE	7
<hr/>	
A. Allgemeines	7
B. Überkantonale Zusammenarbeit	9
C. Engagement in der Ausbildung	10
D. Öffentlichkeitsarbeit	10
<hr/>	
II. HAUPTTÄTIGKEITEN DER KOMMISSION	11
<hr/>	
A. Gemeinsame Themen	11
1. Stellungnahmen	11
1.1 Im Allgemeinen	11
1.2 Einige Beispiele von Stellungnahmen	11
2. Weitere Tätigkeiten	14
B. Öffentlichkeit und Transparenz	14
1. Evaluierung des Zugangsrechts	14
C. Datenschutz	14
1. Verfügungen und Beschwerden	14
<hr/>	
III. HAUPTAKTIVITÄTEN DER BEIDEN BEAUFTRAGTEN	16
<hr/>	
A. Bereich Transparenz	16
1. Schwerpunkte	16
1.1 Schlichtungen	16
1.2 Anfragen	17
1.3 Anpassung des InfoG an die Aarhus-Konvention	18
2. Statistiken	19
B. Bereich Datenschutz	19
1. Schwerpunkte	19
1.1 Anfragen	19
1.2 Kontrollen	28
1.3 FRI-PERS und Videoüberwachung	29
1.4 ReFi – Register der Datensammlungen	31
1.5 Austausch	32
2. Statistiken	32
<hr/>	
IV. KOORDINATION ZWISCHEN ÖFFENTLICHKEIT/TRANSPARENZ UND DATENSCHUTZ	34
<hr/>	
V. SCHLUSSBEMERKUNGEN	34
<hr/>	
ANHANG: Statistiken	35-38
<hr/>	

Abkürzungs- und Begriffsverzeichnis

ABBA	Amt für Ausbildungsbeiträge
AFOCI	Freiburger Vereinigung zur Organisation überbetrieblicher Kurse
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946
AHVN13	Dreizehnstellige AHV-Nummer
AMICUS	Datenbank zur Registrierung von Hunden in der Schweiz
BMA	Amt für Bevölkerung und Migration
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
DStG	Gesetz vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EWR	Einwohnerregister
FRIAC	Freiburger Informatikapplikation zur elektronischen Baubewilligungsverwaltung
FRI-PERS	Kantonale Informatikplattform der Einwohnerkontrolle
GB	Grundbuch
GG	Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden
GWR	Eidg. Gebäude- und Wohnungsregister
HES-SO//FR	Gesetz vom 15. Mai 2014 über die Fachhochschule Westschweiz//Freiburg
InfoG	Gesetz vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten
ITA	Amt für Informatik und Telekommunikation
ITMV	Verordnung vom 3. November 2015 über das Informatik- und Telekommunikationsmanagement in der Kantonsverwaltung
KAM	Kommission für Administrativmassnahmen im Strassenverkehr
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KG	Kantonsgericht
KGV	Kantonale Gebäudeversicherung
KSTV	Kantonale Steuerverwaltung
KUB	Kantons- und Universitätsbibliothek
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994
ÖDSB	Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz
Primeo	Webapplikation zur Verwaltung der Primarschulen
PRG	Gesetz vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte
Privatim	Vereinigung der schweizerischen Datenschutzbeauftragten
ReFi	Register der Datensammlungen
SIS	Schengener Informationssystem
SJD	Sicherheits- und Justizdirektion
VE	Vorentwurf
VidG	Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung
VidV	Verordnung vom 23. August 2011 über die Videoüberwachung
VPN	Virtual private network (virtuelles privates Netzwerk)
VZÄ	Vollzeitäquivalent
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907
ZWG	Bundesgesetz über Zweitwohnungen vom 20. März 2015

I. Aufgaben und Organisation der Behörde

A. Allgemeines

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

Die Behörde setzt sich aus einer Kommission, einer Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz (50%) und einer Datenschutzbeauftragten (50%) zusammen. Für die ÖDSB sind ausserdem eine Verwaltungsmitarbeiterin (80%) und eine Juristin (50%) tätig. Zudem gibt die Behörde Studienabgängern die Möglichkeit, ein sechsmonatiges juristisches Praktikum (100%) in den beiden Bereichen zu absolvieren. Die Behörde weist darauf hin, dass es für sie nicht einfach ist, ihre Datenschutz- und Informatiksicherheitsaufgaben mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln in befriedigender Weise zu erfüllen. Mit der Entwicklung neuer Technologien und immer komplexeren IT-Projekten braucht es zusätzliche Ressourcen.

Die Aufgaben der **Kantonalen Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission** sind in Art. 40b des freiburgischen Gesetzes vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG)¹ sowie in Art. 30a des freiburgischen Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG)² geregelt. Es handelt sich insbesondere um folgende Aufgaben:

- › Sie stellt die Koordination zwischen der Ausübung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und den Erfordernissen des Datenschutzes sicher,
- › sie leitet die Tätigkeit der oder des Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz und der oder des Datenschutzbeauftragten,
- › sie äussert sich zu Vorhaben, insbesondere Erlassentwürfen, die sich auf den Datenschutz und/oder das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten auswirken, sowie in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen,
- › sie evaluiert regelmässig die Wirksamkeit und die Kosten der Umsetzung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und hält das Ergebnis in ihrem Bericht an den Grossen Rat fest,
- › sie setzt das in Art. 22a DSchG vorgesehene Verfahren um, d.h. sie fordert die zuständige Behörde auf, die nötigen Massnahmen zu ergreifen, wenn gesetzliche Vorschriften verletzt werden oder verletzt werden könnten, und erhebt gegebenenfalls beim Kantonsgericht gegen die diesbezügliche Weigerung eines öffentlichen Organs Beschwerde.

2016 wurde die Kommission von *Laurent Schneuwly*, Präsident des Bezirksgerichts Saane, präsiert. Die übrigen Kommissionsmitglieder waren: *Christiana Fountoulakis*, ordentliche Professorin für Privatrecht an der Universität Freiburg (im Mutterschaftsurlaub), *Philippe Gehring*, Informatikingenieur ETHL, *Madeleine Joye Nicolet*, ehem. Journalistin, *André Marmy*, Arzt, und *Annelise Meyer-Glauser*, Alt-Gemeinderätin.

¹ http://bdlf.fr.ch/frontend/texts_of_law/47

² http://bdlf.fr.ch/frontend/texts_of_law/46

Die Kommission hielt im Jahr 2016 neun Sitzungen ab. Die Beratungen und die Entscheide der Kommission wurden jeweils von der Verwaltungssachbearbeiterin protokolliert.

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 120 Stunden aus.

Aufgaben der Beauftragten

Die Aufgaben der *Kantonalen Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz* besteht nach Art. 41 InfoG hauptsächlich darin:

- › die Bevölkerung und die Personen, die ihr Recht geltend machen möchten, über die Art, das Zugangsrecht auszuüben, zu informieren,
- › die Information der öffentlichen Organe über die Anforderungen, die mit der Einführung des Zugangsrechts verbunden sind, und die entsprechende Ausbildung zu gewährleisten,
- › die Schlichtungsaufgaben auszuüben, die ihr oder ihm durch dieses Gesetz übertragen werden,
- › die Arbeiten auszuführen, die ihr oder ihm 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 oder seine Tätigkeit und Feststellungen Bericht zu erstatten.

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 sowie mit den Aufsichtsbehörden für Datenschutz in den anderen Kantonen sowie im Ausland zusammen,
- › sie prüft, ob ein angemessener Schutz im Ausland im Sinne von Artikel 12a Abs. 3 gewährleistet ist,
- › sie führt die ihr von der Kommission übertragenen Aufgaben aus,
- › sie führt das Register der Datensammlungen.

Dazu kommen noch weitere Aufgaben nach anderen Gesetzgebungen, z.B.:

- › FRI-PERS-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)³,
- › 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)⁴.

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 Vorjahre⁵) für die Aufgaben im Bereich der **Gesetzgebung** und die Dossiers zuständig, bei

³ http://bdlf.fr.ch/frontend/texts_of_law/234

⁴ <http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/1162>

⁵ <http://www.fr.ch/atprd/de/pub/oeffentlichkeitsprinzip/publikationen/taetigkeitsberichte.htm>

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 Zusammenarbeit

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

Im Bereich Öffentlichkeit und Transparenz trifft sich die Arbeitsgruppe Öffentlichkeitsprinzip, an der auch die zuständigen Mitarbeiter des EDÖB sowie interessierte Beauftragte teilnehmen, rund zwei Mal pro Jahr. In dieser Runde geht es vor allem um Schlichtungen und spezifische Themen rund um das Öffentlichkeitsprinzip.

Auch die Datenschutzbeauftragte hat formell oder informell Kontakt mit dem EDÖB. Das Schengen-Assoziierungsabkommen, das im März 2006 von der Schweiz verabschiedet wurde und am 1. März 2008 in Kraft getreten ist, sieht die Teilnahme der Schweiz am Schengener Informationssystem (SIS) vor. Das Abkommen schreibt für jeden teilnehmenden Staat die Einsetzung einer nationalen Datenschutzkontrollbehörde vor. In der Schweiz werden die Aufsichtstätigkeiten durch den EDÖB und die kantonalen Datenschutzbehörden im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten wahrgenommen. Die *Koordinationsgruppe der schweizerischen Datenschutzbehörden* im Rahmen der Umsetzung des Schengen-Assoziierungsabkommens wurde im Jahr 2016 zwei Mal vom EDÖB einberufen⁶. Thema der Sitzungen waren unter anderem die neuesten Entwicklungen der Europäischen Gesetzgebung sowie die Schaffung eines gemeinsamen Leitfadens für die Kontrolle der Logfiles des Schengener Informationssystems SIS. Daneben nahm die Datenschutzbeauftragte an mehreren Sitzungen der Arbeitsgruppe Datenschutz der Konferenz der Kantonsregierungen teil (KdK); es ging dabei um die Revisions- und Umsetzungsarbeiten im Bereich Datenschutz, welche für die Kantone im Rahmen des Nachvollzugs der europäischen Rechtsakte anstehen.

Die Datenschutzbeauftragte ist zudem wie die anderen kantonalen Datenschutzbehörden Mitglied der Vereinigung der schweizerischen Datenschutzbeauftragten **privatim**⁷. Die Behörde konnte auch 2016 von der Arbeit, die privatim zu allgemeinen Fragen von internationaler, nationaler und kantonsübergreifender Bedeutung geleistet hat, profitieren. Diese Zusammenarbeit ist von sehr grossem Nutzen, wenn nicht sogar unverzichtbar für die Meinungsbildung und dafür, möglichst koordiniert Stellung zu nehmen oder zumindest Standpunkte zu beziehen (z.B. für Antworten auf Vernehmlassungen). Die Generalversammlung fand im Frühjahr in Appenzell statt; Schwerpunktthema der Konferenz war die Zusammenarbeit der öffentlichen Organe im Informatikbereich. Die Generalversammlung im Herbst fand in Liestal BL statt. Im Anschluss daran wurde die Revision des europäischen Datenschutzpakets präsentiert und zwar unter dem Gesichtspunkt des Anpassungsbedarfs der kantonalen Gesetzgebungen. Präsident von privatim ist seit Mitte 2016 der Datenschutzbeauftragte des Kantons Basel-Stadt.

⁶ <http://www.edoeb.admin.ch/index.html?lang=de>

⁷ <http://www.privatim.ch>

C. Engagement in der Ausbildung

Die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz sowie die Juristin der Behörde erteilten Kurse im Rahmen der Ausbildung der Lernenden und Praktikant/innen 3+1 (AFOCI-Kurse). Die Datenschutzbeauftragte ihrerseits leitete einen Kurs an der HSW im Rahmen des Weiterbildungsangebots des Staates Freiburg und führte eine halbtägige Weiterbildungsveranstaltung zum Datenschutz bei einem regionalen Sozialdienst und einer Berufsbeistandschaft durch. Weiter nahm die Datenschutzbeauftragte auf Einladung eines kantonalen Amtes an einer Informationssitzung teil, um datenschutzrechtliche Fragen der Mitarbeitenden zu diskutieren.

D. Öffentlichkeitsarbeit

Die Behörde verfolgt eine Politik der aktiven Information, z.B. über ihre Website und Publikationen wie Newsletter, Medienmitteilungen, Leitfäden und News⁸. Im Mai 2016 führte sie ihre traditionelle **Medienkonferenz** durch.

Im halbjährlich erscheinenden **Newsletter**⁹ gab die Behörde einem breiteren Publikum Einblick in ihre Arbeit und thematisierte aktuelle Themen rund um die Bereiche Transparenz und Datenschutz. **Speziell für die Gemeinden** erscheint jedes Jahr ein aktualisierter Leitfaden, der Informationen und Ratschläge für konkrete Anwendungsfälle liefert¹⁰.

⁸ <http://www.fr.ch/atprd/de/pub/datenschutz1/publikationen.htm>

⁹ <http://www.fr.ch/atprd/de/pub/oeffentlichkeitsprinzip/publikationen/newsletter.htm>

¹⁰ <https://fr.ch/atprd/files/pdf90/guide-pratique-a-latt.-des-communes-d---09.01.20172.pdf>

II. Haupttätigkeiten der Kommission

A. Gemeinsame Themen

1. Stellungnahmen

1.1. Im Allgemeinen

Die Kommission äusserte sich zu verschiedenen Erlassentwürfen des **Kantons** und des **Bundes**. Die Behörde hat auch 2016 erneut festgestellt, dass dem Öffentlichkeitsprinzip und dem Datenschutz in den neuen gesetzlichen Bestimmungen oft **Rechnung getragen** wird. Gesetzesentwürfe werden ihr normalerweise immer, Verordnungsentwürfe aber nicht in allen Fällen vorgelegt (siehe Seite 13 «Verordnung zur Änderung des Reglements über die Hundehaltung»).

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 Datenschutz 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 Website¹¹.

1.2. Einige Beispiele von Stellungnahmen

Übernahme der neuen europäischen Rechtsnormen zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten

Die Behörde wurde um Stellungnahme zu den Entwürfen zur Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands in der Schweiz gebeten. Der erste Entwurf betrifft die Verordnung zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, der zweite die Richtlinie zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr. Die Behörde teilt die Auffassung, dass die Schweiz sich den neuen europäischen Normen (Verordnung und Richtlinie) anpassen und ein ausreichendes Datenschutzniveau für die Übertragung personenbezogener Daten von der EU in die Schweiz garantieren muss. Die Schweiz muss zum einen die neue Richtlinie übernehmen, um eine Auflösung der Assoziierungsabkommens zu verhindern, zum andern haben der öffentliche Sektor und die Privatwirtschaft ein Interesse daran, dass die Kommission für ein angemessenes Schutzniveau für personenbezogene Daten sorgt. Nach Ansicht der Kommission sollte der Kanton seine formelle Rechtsgrundlage revidieren, d.h. das kantonale Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz. Sie rät auch dazu, der KdK im Interesse einer Harmonisierung zwischen den Kantonen vorzuschlagen, Richtlinien zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an die neue Richtlinie zu erlassen.

¹¹ <http://www.fr.ch/atprd/de/pub/oeffentlichkeitsprinzip/vernehmlassungen.htm>

Vorentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes

Mit diesem Gesetzesentwurf sollen die rechtlichen Grundlagen gelegt werden, die für eine vollständige elektronische Verwaltung der Baubewilligungsverfahren nötig sind. Mit der Informatikanwendung FRIAC müssen alle Baubewilligungsgesuche elektronisch eingereicht und anschliessend elektronisch bearbeitet werden, und alle am Verfahren beteiligten Akteure werden zur Nutzung dieses Instruments verpflichtet sein. Hinsichtlich Datenschutz stellt die Kommission fest, dass der Entwurf keine Angaben zur Verwaltung der gespeicherten Daten enthält, und betont, dass im Gesetz unbedingt angegeben werden sollte, wie die Daten verwaltet und gespeichert werden.

Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Abfallbewirtschaftung

Der Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Abfallbewirtschaftung will die Bevölkerung für die Abfallbewirtschaftung und die Bekämpfung von Littering sensibilisieren. Dazu sieht er Ordnungsbussen für Übertretungen vor, wenn widerrechtlich vorsätzlich oder fahrlässig Abfälle weggeworfen oder liegengelassen werden. Mit Blick auf den Datenschutz verlangt die Kommission die Präzisierung, dass der Name der diese Übertretung begehenden Person nicht auf der Quittung stehen darf, und sie weist darauf hin, dass auf die betreffende Person bezogenen Informationen nach Bezahlung der Busse nicht weiter aufbewahrt werden dürfen. Die Kommission hält es weiter für notwendig, den Personen, die die Ordnungsbussen verhängen, die Amtsgeheimnispflicht in Erinnerung zu rufen.

Vorentwurf des Gesetzes und der Verordnung über das E-Government

2014 hatte der Staatsrat die «E-Government-Strategie des Staates» genehmigt, in der die gesetzlichen Rahmenbedingungen des E-Government und die rechtlichen Voraussetzungen, die in diesem Bereich geschaffen werden müssen, aufgezählt werden. Diese Vorgaben wurden im Gesetzesvorentwurf und Verordnungsvorentwurf umgesetzt. In ihrer Vernehmlassungsantwort zur Verwendung der User-ID beharrt die Behörde darauf, dass die privaten Tätigkeiten der Bürgerinnen und Bürger von ihren beruflichen Tätigkeiten getrennt werden müssen und dass sie keine Nachteile erleiden dürfen, wenn die Verfahren informatisiert werden. Sie weist ausserdem darauf hin, dass gewisse Punkte noch geklärt werden müssen, namentlich die «Protokollierung», die auf das Reglement vom 29. Juni 1999 über die Sicherheit der Personendaten (DSR) verweist, die Änderung der nicht entsprechenden Überschrift der Bestimmung über die Aufbewahrung der Daten, der Hinweis auf die Verantwortlichkeit der Organe, die personenbezogene Daten bearbeiten, gemäss Artikel 17 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG). Die Behörde begrüsst ausserdem die Absicht, auf die Verwendung der AHV-Nummer als eindeutige User-ID zu verzichten. Sie weist schliesslich auch darauf hin, dass im DSchG keine Bestimmungen über die Verknüpfung personenbezogener Daten aus verschiedenen Datenbanken vorgesehen sind und dazu gegebenenfalls in einer Spezialgesetzgebung besondere Vorschriften verankert werden müssten.

Änderung des Gesetzes über die Stipendien und Studiendarlehen

Diese Änderung wird es dem Amt für Ausbildungsbeiträge (ABBA) ermöglichen, durch ein Abrufverfahren auf die Daten der Kantonalen Steuerverwaltung (KSTV) über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse zuzugreifen. Diese Daten sind für die Berechnung des anrechenbaren Einkommens der gesuchstellenden Person und der gesetzlich zu deren Unterhalt verpflichteten Personen erforderlich. Die Kommission betont, wie wichtig es in datenschutzrechtlicher Hinsicht ist, dass kein systematischer Zugriff auf Steuerdaten möglich ist; das ABBA wird nur in den Fällen davon Gebrauch machen, in denen die gesuchstellende Person keine Möglichkeit hat, sich die Veranlagungsanzeige ihrer Eltern zu beschaffen.

Verordnung vom 14. Dezember 2015 zur Genehmigung des Personalreglements der Fachhochschule Westschweiz//Freiburg

In ihrer Antwort vom 25. September 2012 auf die Vernehmlassung zum Gesetz über die Fachhochschule Westschweiz//Freiburg (HES-SO/FRG) hatte die Kommission die Volkswirtschaftsdirektion gebeten, sie unbedingt zum künftigen Fachhochschulreglement zu konsultieren. Mit Erstaunen musste sie nun feststellen, dass dieses Reglement in Kraft gesetzt worden ist, ohne dass sie dazu Stellung nehmen konnte. Sie bedauert dies, weil es sehr wichtig ist, dass die Datenschutz- und Öffentlichkeitsbehörde vor der Verabschiedung von Erlassentwürfen ihre Sichtweise einbringt. Ausserdem kann den Datenschutz- und Öffentlichkeitsprinzipien nur dann wirksam entsprochen werden, wenn der Gesetzgeber diese Grundsätze schon zu Beginn der Gesetzgebungsarbeiten einbezieht. Zum Inhalt dieses Reglements hatte sie jedoch keine Bemerkungen.

Einführung der AHV-Nummer mit der Verordnung zur Änderung des Reglements über die Hundehaltung

Nach der Verordnung zur Änderung des Reglements über die Hundehaltung soll die Datenbank AMICUS zur Registrierung von Hunden und ihren Haltern neu die AHV-Nummer enthalten. Die Behörde ist nicht konsultiert worden, aber die Frage der Legitimität der Angabe der AHV-Nummer sollte doch geprüft werden. Gemäss Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 (AHVG) ist die Verwendung der AHV-Nummer normalerweise Institutionen vorbehalten, die mit Aufgaben der Sozialversicherung betraut sind. Andere Stellen und Institutionen können sie verwenden, wenn ein kantonales Gesetz dies vorsieht. Da dies hier nicht der Fall ist, kommt die Kommission zum Schluss, dass die Angabe der AHV-Nummer in der Datenbank AMICUS nicht notwendig ist, selbst wenn diese durch einen Erlass im formellen Sinne geregelt ist. Sie hat demzufolge den Staatsrat aufgefordert, das Reglement über die Hundehaltung entsprechend zu ändern, und der Staatsrat hat dem Folge geleistet.

IT-Sicherheitspolitik des Staates Freiburg

Das Amt für Informatik und Telekommunikation (ITA) hat der Kommission ein Papier über die IT-Sicherheitspolitik des Staates Freiburg unterbreitet, in dem es um den Geltungsbereich, die Ziele, die Verantwortlichkeiten und die allgemeinen Grundsätze der IT-Sicherheit des Staates Freiburg geht. Nach Ansicht der Kommission sollte insbesondere neben dem Informationsschutz auch der Datenschutz zur Sprache gebracht, aber auch darauf hingewiesen werden, dass das öffentliche Organ für seine Daten sowie für deren Sicherheit verantwortlich ist. Schliesslich schlägt die Kommission in Bezug auf die Befugnisse der Behörde auch vor, die Zuständigkeit für die Prüfung von Gesuchen und Stellungnahme dazu sowie für die Abgabe von Empfehlungen zu erwähnen, unter Vorbehalt des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz.

Richtlinie zur Durchführung von IT-System-Audits

Die Kommission stellt fest, dass der Punkt der Richtlinie, in dem es um die Befugnisse der Behörde geht, gestrichen werden muss. Die Behörde ist nämlich unabhängig, und die Richtlinie gilt für sie nicht. Ihre Befugnisse, wie das selbstständige Audit-Management, sind im DSchG geregelt, insbesondere in Artikel 31 Abs. 2 Bst. a. Was die Weitergabe der Audit-Berichte betrifft, so sei darauf hingewiesen, dass diese Berichte amtliche Dokumente sind, für die ein in den Artikeln 20ff. InfoG geregeltes Zugangsrecht gilt. Die Kommission weist weiter darauf hin, dass nach Artikel 4 Bst. a Verordnung vom 3. November 2015 über das Informatik- und Telekommunikationsmanagement in der Kantonsverwaltung (ITMV) die Finanzdirektion und nicht das ITA für den Erlass solcher Richtlinien zuständig ist.

2. Weitere Tätigkeiten

Die Kommission (bzw. das eine oder andere Mitglied oder der Präsident) hatte sich auch noch mit vielen anderen Aufgaben zu beschäftigen, wie die folgenden Beispiele zeigen:

Die Frage der *Beschaffung*, der *Bekanntgabe* und der *Aufbewahrung* besonders schützenswerter Personendaten durch öffentliche Organe steht regelmässig auf der Tagesordnung der Kommission. Die Kommission bzw. ein einzelnes Mitglied oder der Präsident diskutiert zudem regelmässig bestimmte Dossiers mit der Öffentlichkeitsbeauftragten und der Datenschutzbeauftragten, in welchen es um *Grundsatzfragen* geht, und nimmt dazu Stellung (z.B. Empfehlungen der Öffentlichkeitsbeauftragten, Nachkontrolle im Bereich des Datenschutzes oder auch systematische Datenbekanntgaben durch die Kantonsbehörden).

B. Öffentlichkeit und Transparenz

1. Evaluierung des Zugangsrechts

Nach den der Behörde bekanntgegebenen Zahlen sind 2016 bei den freiburgischen öffentlichen Organen 39 Zugangsgesuche eingereicht worden. In 26 Fällen bewilligten die öffentlichen Organe den vollumfänglichen Zugang, in 3 Fällen einen teilweisen Zugang. In einem Fall wurde der Zugang aufgeschoben. In 7 Fällen wurde der Zugang zu den Dokumenten verweigert, in 2 Fällen wurde das Zugangsgesuch zurückgezogen. Die meisten Gesuche betrafen die Bereiche Bauwesen, Administration, Landwirtschaft und Umwelt.

Die Evaluation spiegelt die Anzahl der Gesuche wieder, 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. Einige öffentliche Organe haben für 2016 einen Zeitaufwand von weniger als einer Stunde für das Zugangsrecht angegeben, während andere bis zu 10 Stunden investiert haben.

C. Datenschutz

1. Verfügungen und Beschwerden (Art. 30a Abs. 1 Bst. c, 22a, 27 DSchG)

Eine gesetzliche Aufgabe der Kommission liegt in der Umsetzung des Verfahrens nach Artikel 22a, 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 Weigerung eines öffentlichen Organs Beschwerde erhebt. 2016 erhielt die Kommission 12 Entscheide in Kopie, davon 11 von der Kantonspolizei (in erster Linie Datenlöschungs- und Zugangsgesuche) und 1 des KG, hauptsächlich bezüglich der oben genannten Gesuche. Die Kommission erhob keine Beschwerde, weil die Entscheide ihrer Ansicht nach mit der geltenden Gesetzgebung übereinstimmten. Die Kommission begrüsst es insbesondere, dass ihr die Kantonspolizei ihre Entscheide regelmässig unterbreitet.

Die Kommission hat im Berichtsjahr drei Empfehlungen abgegeben. Eine Empfehlung ging an eine kantonale kirchliche Körperschaft im Hinblick auf die Schaffung ihrer Datenplattform. Sie betraf insbesondere die Kategorien von Personendaten, die der Staat für diesen Datenpool liefern soll, die Verwendung der AHVN13, Reglementierungen und Anforderungen an die Datensicherheit. Bemühungen und Gespräche zwischen den Projektverantwortlichen und den involvierten Dienststellen für eine datenschutzkonforme Realisierung sind im Gange.

Zwei andere Empfehlungen betrafen die Informatikplattform für die Einwohnerregisterdaten (siehe auch hinten III. B. 1.3). Diese richteten sich an die Sicherheits- und Justizdirektion SJD, welche als Bewilligungsbehörde über die Zugriffsgesuche entscheidet. Im ersten Fall empfahl die Kommission der SJD, das Gesuch der Bezirksgerichte um den erweiterten Zugriff auf Personendaten von Einwohnern im ganzen Kanton zu verweigern und diesen auf die Daten von Einwohnern der Zuständigkeitskreise zu beschränken; dieses Verfahren ist noch hängig. Im zweiten Fall gewährte die SJD den Gemeinden den Zugriff auf alle Daten der Informatikplattform in Bezug auf sämtliche Einwohner des Kantons, eingeschlossen auch die Möglichkeit, Listen zu erstellen und die Chronologie der einzelnen Mutationen nachzuvollziehen. Letzteres hätte zum Beispiel erlaubt, Umzüge einzelner Personen oder Veränderungen deren Zivilstandes über Jahre zu verfolgen, und dies ohne Nachweis eines besonderen Interesses. Gleichzeitig reichte die Kommission gegen diesen Entscheid der SJD Beschwerde beim Kantonsgericht ein, um einen allfälligen Verlust des Rechtswegs zu vermeiden. Die SJD setzte in ihrem neuen Entscheid zwar nicht sämtliche Empfehlungen der Kommission um, beschränkte indessen den Zugriff auf ausgewählte Daten und verweigerte den Gemeinden den Zugriff auf die historischen Daten sowie die Möglichkeit, Listen zu erstellen.

Im Bewilligungsverfahren um Zugriff auf Daten der Informatikplattform und der anschliessenden Abgabe einer Empfehlung zeigte sich die Schwerfälligkeit des Verfahrens, als der Stellungnahme der Behörde, welche sie im Bewilligungsverfahren abgibt, nicht per se Empfehlungscharakter zukommt.

III. Hauptaktivitäten der beiden Beauftragten

A. Bereich Transparenz

1. Schwerpunkte

1.1. Schlichtungen

2016 gingen bei der Öffentlichkeitsbeauftragten sieben Schlichtungsanträge ein. In vier Fällen kam es zu Schlichtungsübereinkommen, in einem Fall erliess die Beauftragte eine Empfehlung.

Beim **ersten Schlichtungsantrag** ging es um den Zugang zu einem **Entscheid der Kommission für Administrativmassnahmen im Strassenverkehr (KAM)** im Nachgang eines in den Medien erschienenen Verkehrsunfalls eines Polizisten. Der betroffene Polizist sprach sich bei der Konsultierung durch die KAM gegen die Zugänglichmachung aus, worauf die KAM in ihrer Stellungnahme vorschlug, lediglich das anonymisierte Dispositiv des Entscheids zugänglich zu machen. Dies wiederum war dem Antragsteller zu wenig und er reichte einen Schlichtungsantrag ein. In der darauffolgenden Schlichtungssitzung kamen der Antragsteller und der Vertreter der KAM überein, es solle eine Zusammenfassung des Entscheids zugestellt werden, sofern die betroffene Drittperson damit einverstanden sei. Der betroffene Polizist wurde von der Öffentlichkeitsbeauftragten entsprechend konsultiert und wandte sich nicht gegen die Kompromisslösung. Die Zusammenfassung konnte in der Folge dem Antragsteller zugestellt werden.

Im **zweiten** Fall ging es um den Zugang zu den **Zahlungen der Kantons- und Universitätsbibliothek (KUB) an verschiedene Verlagshäuser**. Die KUB hatte ein entsprechendes Zugangsgesuch mehrheitlich abgelehnt, da die meisten entsprechenden Abonnements- und Lizenzvereinbarungen Vertraulichkeitsklauseln beinhielten und die KUB diese Verträge einhalten wollte. Zudem machte sie geltend, es würden Geschäftsgeheimnisse offenbart und die Verhandlungsposition der KUB könne durch die Zugänglichmachung gefährdet werden. Soweit keine Vertraulichkeitsklauseln vorlägen, erhalte der Antragsteller die gewünschten Zahlen. Die genannten Ausnahmestimmungen des InfoG konnten allerdings in den Augen der Transparenzbeauftragten im vorliegenden Fall nicht geltend gemacht werden und sie sprach sich daher in ihrer Empfehlung für den Zugang zu den Zahlungen aus¹². Die KUB hielt trotz dieser Empfehlung an ihrer Position fest. Der Gesuchsteller reichte daraufhin bei der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport Beschwerde ein. Diese hiess seine Beschwerde gut und wies die KUB an, dem Beschwerdeführer die gewünschten Zahlungen mitzuteilen.

Gegenstand des **dritten und vierten Schlichtungsantrags** war ein **Bericht mit Windmessungen** hinsichtlich eines geplanten Windkraftprojekts. Windkraftgegner ersuchten die Gemeinde Le Flon um den Zugang zum Bericht, der ihr von dem projektleitenden Energieunternehmen zugestellt worden war. Da die Gemeinde nicht in der vom InfoG vorgesehenen Frist antwortete, reichte die Gesuchstellerin einen Schlichtungsantrag ein. Bevor die entsprechende Schlichtungssitzung stattfinden konnte, entwendete allerdings der Direktor des Energieunternehmens das Dokument aus dem Dossier der Gemeinde. Die Windkraftgegner reichten daraufhin ein zweites Zugangsgesuch direkt beim Energieunternehmen ein, das in den Anwendungsbereich der Aarhus-Konvention fällt und damit auch direkt dem Zugangsrecht unterstellt ist. Auch das Energieunternehmen antwortete nicht in der vorgesehenen Frist, was einen zweiten Schlichtungsantrag zur Folge hatte. Die Transparenzbeauftragte fusionierte daraufhin die beiden Schlichtungen aus verfahrensökonomischen Gründen, handelte es sich ja jeweils um dasselbe Dokument und um dieselben Parteien. In der Schlichtungssitzung

¹² <http://www.fr.ch/atprd/de/pub/oeffentlichkeitsprinzip/publikationen/empfehlungen.htm>

vereinbarten die drei Parteien, dass der Direktor des Energieunternehmens den Inhalt des gewünschten Dokuments an einer Informationsveranstaltung präsentiere, die für die Mitglieder der Vereinigung, von ihnen eingeladene Spezialisten sowie für die Mitglieder des Gemeinderats organisiert werde.

Im fünften Fall ging es um den Zugang zum **Ortsplan des Schönbergquartiers in der Stadt Freiburg**, wie er Ende 2014 den zuständigen kantonalen Stellen zur Vorprüfung eingereicht worden war. Auf die negative Stellungnahme der Stadt Freiburg hin reichte die interessierte Bürgervereinigung einen Schlichtungsantrag ein. In der darauffolgenden Schlichtungssitzung kamen die Parteien überein, dass der Zugang zu den gewünschten Dokumenten sowie zu den bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht eingegangenen Stellungnahmen der kantonalen Stellen auf den Zeitpunkt verschoben werde, zu dem im Hinblick auf die öffentliche Auflage des Ortsplans öffentliche Informationssitzungen stattfinden werden.

Ein weiterer Schlichtungsantrag wurde von einem Bürger eingereicht, der die Antwort der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport auf ein **Auskunftsgesuch** im Nachgang eines Zugangsgesuchs beanstandete. Die Öffentlichkeitsbeauftragte wies den Bürger darauf hin, dass das InfoG für Auskunftsgesuche keine Schlichtungsmöglichkeit vorsieht. Lediglich bei Zugangsgesuchen zu amtlichen Dokumenten besteht diese Möglichkeit. Im vorliegenden Fall hatte der Bürger aber bereits die gewünschten Dokumente erhalten. Die Öffentlichkeitsbeauftragte konnte demzufolge nicht auf den Schlichtungsantrag eintreten.

Im siebten Schlichtungsfall ging es um diverse Dokumente rund um die **Geschäftsführung** der öffentlich-rechtlichen Körperschaft des **Caravanings** von Gletterens, zu denen eine Eigentümerin mehrerer Parzellen Zugang verlangt hatte. Nach einer Empfangsbestätigung blieb allerdings eine entsprechende Stellungnahme aus, worauf die Eigentümerin ein Schlichtungsgesuch einreichte. Dieser Fall war Ende 2016 noch hängig.

1.2 Anfragen

Wie in den Vorjahren nahmen auch 2016 regelmässig öffentliche Organe mit der Transparenzbeauftragten Kontakt auf, wenn sie sich mit einem Zugangsgesuch konfrontiert sahen. Häufig waren dabei **Drittpersonen** involviert und die öffentlichen Organe wollten sich nach dem notwendigen Vorgehen erkundigen. So war in einer Gemeinde beispielsweise ein Zugangsgesuch zu Liquiditätsplänen einer Seilbahn eingegangen, über welche die Gemeinde aufgrund ihrer Beteiligung verfügte. In einer anderen Gemeinde ging es um den Zugang zu Budgetposten, in welchen sich die Details der Vergütungen der Gemeindeangestellten und des Gemeinderats befanden. Und in einem weiteren Fall ging es um die Einsicht in einen Beschluss des Gemeinderats bezüglich einer Kommissionsbesetzung.

Die Transparenzbeauftragte wies die öffentlichen Organe darauf hin, dass eine von einem Zugangsgesuch betroffene Drittperson in der Regel kontaktiert und um ihre Meinung gefragt werden solle (Art. 32 Abs. 2 InfoG). Ist die Drittperson einverstanden und spricht auch vom zuständigen öffentlichen Organ her nichts gegen die Veröffentlichung des Dokuments, so ist der Zugang zu gewähren. Spricht sich die Drittperson dagegen aus, muss das öffentliche Organ analysieren, ob es den Zugang infolgedessen ablehnt oder doch Zugang gewähren möchte, da das öffentliche Interesse am Zugang zu dem Dokument seiner Meinung nach überwiegt. Die Drittperson wäre in diesem Fall über das Ansinnen des öffentlichen Organs, Zugang zu gewähren, zu informieren und sie hätte die Möglichkeit, bei der Öffentlichkeitsbeauftragten einen Schlichtungsantrag einzureichen (Art. 32 Abs. 3 und Art. 33 Abs. 1 InfoG).

Bei einem Zugangsgesuch zu einem Protokoll des Gemeinderats, in dem sich Personendaten befinden, verhält sich die Sachlage etwas anders. Laut InfoG sind die Protokolle nicht öffentlicher Sitzungen nicht zugänglich (Art. 29 Abs. 1 Lit. B InfoG). Das Gesetz über die Gemeinden sieht allerdings in Art. 103bis Abs. 2 Lit. a vor, dass ein Gemeinderat mit einstimmigem Beschluss die vollständige oder teilweise Einsichtnahme in Protokolle seiner Sitzungen, der Sitzungen der Kommissionen der Gemeindeversammlung und der Sitzungen seiner Verwaltungskommissionen gewähren kann. Allfällige Personendaten von Drittpersonen sind dabei gegebenenfalls einzuschwärzen.

Da es im konkreten Falle um eine Kommissionsbesetzung gehe, könne davon ausgegangen werden, dass die Namen der Kommissionsmitglieder sowieso bekannt seien resp. bekannt gegeben würden, gab die Transparenzbeauftragte zu bedenken. Unter Umständen enthalte der Protokollauszug aber noch andere Elemente, die unter die Ausnahmebestimmungen des InfoG fallen. Dies sei entsprechend zu prüfen und die entsprechenden Stellen seien gegebenenfalls einzuschwärzen.

Zudem wurde die Transparenzbeauftragte auch häufiger von Medien kontaktiert, die sich erkundigten, ob **gewisse Praktiken dem InfoG entsprächen**. So wollte beispielsweise eine Journalistin wissen, ob ein Unternehmen tatsächlich eine Summe in fünfstelliger Höhe verlangen könne, damit eine Interessensgruppierung Einsicht in ein gewünschtes Dokument erhalte. Das Unternehmen hatte diese Summe auf Anfrage hin genannt, da sie der Hälfte der Entstehungskosten des entsprechenden Berichts entspreche. Die Transparenzbeauftragte wies darauf hin, dass im vorliegenden Fall das InfoG nicht zur Anwendung komme und riet an, sich auf die Aarhus-Konvention zu berufen, in dessen Anwendungsbereich das betroffene Unternehmen fiel. Zudem unterstrich sie, dass Gebühren bei gewissen Zugangsgesuchen zwar nicht auszuschliessen, allerdings sicherlich nicht in der genannten Höhe und aus den genannten Gründen gerechtfertigt seien.

Auch 2016 wies die Öffentlichkeitsbeauftragte bei unterbreiteten Einzelfällen regelmässig 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 neutral bleiben.

1.3. Anpassung des InfoG an die Aarhus-Konvention

Die Arbeiten im Hinblick auf die Anpassung des InfoG an das Übereinkommen vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) konnten im Jahr 2016 planmässig abgeschlossen werden. In der Oktobersession stimmte der Grosse Rat einer möglichst weitgehenden generellen Anpassung des InfoG zu. Lediglich im Bereich der Privatpersonen ohne Entscheidungskompetenz, die öffentlich-rechtliche Aufgaben ausserhalb des Umweltbereichs erfüllen, wollte er weniger weit gehen als ursprünglich vom Staatsrat vorgesehen.

In einigen Bereichen ist das InfoG somit nicht nur für den Umweltbereich, sondern durchgehend angepasst worden. Dies erlaubt es dem Kanton Freiburg sich dem Stand der übrigen Kantone auf diesem Gebiet anzugleichen. So wurde beispielsweise die zeitliche Limitierung, die bisher für Zugangsgesuche bestand, gestrichen und das Zugangsrecht kann nun auch für Dokumente geltend gemacht werden, die aus der Zeit vor 2011 stammen.

Für den Umweltbereich gelten spezielle Regeln des Zugangsrechts, die weiter gehen als diejenigen, die allgemein im InfoG vorgesehen sind. Diese Regeln zielen darauf ab, das Transparenzprinzip im Bereich der von öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder ihnen nahe stehenden Privatpersonen ausgeübten Tätigkeiten mit direktem Einfluss auf den Zustand der Umwelt noch besser zu verankern. Die im InfoG und in der Spezialgesetzgebung vorgesehenen Ausnahmen beim Zugangsrecht müssen jeweils im Sinne der Aarhus-Konvention ausgelegt werden. Das Prinzip der konformen Auslegung bedeutet, dass die Bestimmungen des InfoG bei einem Zugangsgesuch zu Informationen über die Umwelt so interpretiert und angewandt werden müssen, dass der Sinn der Aarhus-Konvention und deren Ziele respektiert werden.

2. Statistiken

Im Berichtszeitraum waren 112 Dossiers in Bearbeitung, wovon 14 per 1. Januar 2017 noch hängig waren. Die Öffentlichkeitsbeauftragte war in 30 Fällen beratend tätig und erteilte Auskünfte, nahm in 10 Fällen Stellung, befasste sich in 30 Fällen mit der Prüfung gesetzlicher Bestimmungen, verfasste 16 Präsentationen, nahm an 12 Sitzungen und sonstigen Veranstaltungen teil und befasste sich mit 7 Schlichtungsbegehren und 7 sonstigen Begehren. 56 Dossiers betrafen kantonale Stellen oder mit öffentlichen Aufgaben betraute Institutionen, 11 Gemeinden und Pfarreien, 30 andere öffentliche Organe (Kantone, Behörden für Öffentlichkeit und Transparenz), 13 Privatpersonen oder private Institutionen und 2 die Medien (s. Statistiken im Anhang).

B. Bereich Datenschutz

—

1. Schwerpunkte

1.1 Anfragen

Die Behörde wird sowohl von Direktionen, Gemeinden und auch Organen privater Einrichtungen, die mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betraut sind, als auch von Privatpersonen 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 verschiedenen Direktionen und Dienststellen funktioniert mehrheitlich gut. Die Dossiers im Rahmen von Vorabprüfungen bei Datenbearbeitungsvorhaben betrafen u.a. Projekte zur Umsetzung des E-Government-Schalters, des Schulportals «Primeo», der Zweitwohnungsinitiative, das elektronische Gesundheitsdossier von Strafgefangenen oder kommunale Datenbearbeitungsprojekte. Verschiedene Anfragen hatten die kantonale Informatikplattform der Einwohnerkontrolldaten (FRI-PERS) zum Gegenstand (siehe auch 1.3).

Ein weiterer Schwerpunkt im Berichtsjahr war wiederum das Informatikprojekt einer kantonalen kirchlichen Körperschaft zur Führung elektronischer Register (Mitglieder-, Stimm- und Steuerregister wie auch der pastoralen Register) dar. Das Projekt erweist sich insoweit delikater, als es die systematische Bekanntgabe von Personendaten aus der Plattform der Einwohnerkontrolle sowie von Steuerdaten vorsieht, demnach auch besonders schützenswerte Personendaten betroffen sind. Der Staat als Verantwortlicher der von ihm bearbeiteten Personendaten hat darauf zu achten und sicherzustellen, dass die Daten nur zweckgemäss verwendet werden. Reglemente, Dokumente, Projektbeschrieb waren im Hinblick auf die beabsichtigte Datenbearbeitung kritisch zu prüfen, insbesondere auch darauf, welche Personendaten verwendet werden sollen. Wie bei jeder Datenbearbeitung durch staatliche Organe sind die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, Zweckgebunden- und Verhältnismässigkeit

einzuhalten. Verschiedene Dossiers wurden in Kommissionssitzungen behandelt. Darüber hinaus nahmen die Datenschutzbeauftragte wie auch einzelne Mitglieder der Kommission an mehreren Sitzungen teil (siehe auch vorne II.C.).

Es folgen Beispiele von Antworten und Stellungnahmen der Datenschutzbeauftragten:

Bekanntgabe von Daten von einem Amt an ein anderes

Auskunft über eine KGV-Schätzung an die Kantonale Steuerverwaltung

Ein Bürger erkundigte sich bei der Behörde, ob die Kantonale Steuerverwaltung (KSTV) für die Steueranlagung die Bekanntgabe des von der KGV geschätzten Werts einer Immobilie verlangen kann. Im Steuerrecht gibt es eine Sonderregelung, die den Datenschutzbestimmungen vorgeht; diese sind nur subsidiär anwendbar. Gemäss Gesetz kann die Steuerbehörde die Abklärungen durchführen, die sie für notwendig hält, um zu prüfen, ob die steuerpflichtige Person ihre Steuererklärung wahrheitsgemäss und vollständig ausgefüllt hat (Art. 157 Abs. 2 des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern; DStG). Sie kann wenn nötig auch weitere Auskünfte verlangen (Art. 159 Abs. 2 DStG). Im vorliegenden Fall will die KSTV wissen, wie hoch die KGV eine Immobilie eingeschätzt hat, das heisst welchen Versicherungswert sie hat. Die Behörde stellt fest, dass es sich dabei um ein in den meisten Kantonen der Schweiz übliches Vorgehen handelt, das datenschutzrechtlich zulässig ist.

Statistiken der Stimmabgaben und Wahlresultate

Die Datenschutzbeauftragte wurde um Stellungnahme zur Verwendung der Stimmenauszählung zu statistischen Zwecken gebeten. In einer Motion wurde die Anpassung des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) verlangt, «sodass Statistiken in Zusammenhang mit der Beteiligung an Urnengängen und den Wahlergebnissen unter Berücksichtigung des Datenschutzes erstellt werden können». Die Verbindung zwischen Abstimmungsteilnahme und Wahlentscheid einer bestimmbar Person ist heikel, denn das Stimmgeheimnis und die Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger müssen garantiert werden. Nach geltender Gesetzgebung dürfen solche Daten nicht miteinander verknüpft werden. Zu statistischen Zwecken ist das Beschaffen nicht personenbezogener Daten allerdings erlaubt. Gewisse Einschränkungen in Bezug auf die Bekanntgabe solcher Daten bleiben jedoch vorbehalten, insbesondere wenn eine Geheimhaltungspflicht besteht. Im vorliegenden Fall gilt das Stimmgeheimnis. Deshalb müssen die Daten anonymisiert werden, damit anschliessend keine Identifikation möglich ist. Nach geltender Gesetzgebung ist also die Erstellung solcher Statistiken nicht erlaubt.

Siehe auch «Datenschutz und Sozialversicherungen» (S. 23).

Bekanntgabe von Personendaten durch Gemeinden

Wahlen

In der Zeit vor den Wahlen wurde unsere Behörde von einigen Gemeinden angefragt, ob sie die Adressen ihrer Bürgerinnen und Bürger an die politischen Parteien weitergeben dürften. Die Weitergabe solcher Daten von Gemeinden an politische Parteien ist nicht zulässig, es sei denn, die Daten werden für schützenswerte ideelle, also nicht für kommerzielle Zwecke verwendet. Zur selben Zeit wollte ausserdem ein Bürger wissen, ob die Staatskanzlei nicht das komplette Geburtsdatum (Tag, Monat, Jahr) der Kandidierenden bekannt geben müsste, denn dies sei astrologisch hilfreich für die Wahl der künftigen Amtsträger. Die Behörde teilte ihm mit, es sei nicht Aufgabe der Kanzlei, solche Angaben zu machen.

Offenlegung der Einzelheiten gewisser Konten gegenüber der Finanzkommission

Eine Gemeinde erkundigte sich bei der Behörde, ob die Finanzkommission wirklich die Höhe der Gehälter ihres Verwaltungs- und Betriebspersonals (nominativ) sowie deren Beschäftigungsgrad beziehungsweise die Anzahl der besetzten Stellen in VZÄ in Erfahrung bringen dürfe. Da die Verwaltungsstruktur dieser Gemeinde nicht sehr gross ist, könnten mit der anonymisierten Bekanntgabe nach Funktionen faktisch Rückschlüsse über die betreffenden Personen gezogen werden. Eine systematische Datenbekanntgabe muss zwingend in einer gesetzlichen Grundlage vorgesehen sein. Die Behörde hat aber festgestellt, dass das Auskunftsrecht der Finanzkommission gemäss Artikel 97bis des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG) relativ beschränkt ist. So ist vorgesehen, dass sie nur die zur Ausübung ihrer Befugnisse nötigen Unterlagen erhält, das heisst zur Voranschlagsprüfung und Stellungnahme zum Finanzplan und zu dessen Nachführungen. Da die gesetzlichen Grundlagen eher vage formuliert sind, begründen sie nach Auffassung der Behörde keine ausreichende Grundlage für den Zugang zu Informationen über das Gehalt des Personals. Ein Vorbehalt könnte für einen ausnahmsweisen Verdachts- oder Missbrauchsfall formuliert werden oder falls erhebliche Einsparungen notwendig wären. Allerdings müsste es sich um einen konkreten Fall handeln, der schriftlich formuliert und ordnungsgemäss begründet sein muss und damit den Anforderungen des Verhältnismässigkeitsprinzips entspricht.

«Steuerkommission» einer Gemeinde und Einsichtnahme in Steuererklärungen

Ein Bürger wollte von der Behörde wissen, ob eine Gemeinde ihre eigene «Steuerkommission» bilden dürfe, bestehend aus Bürgerinnen und Bürgern, die sich die Steuererklärungen mit den Beilagen vornehmen würden, um mit «lokalen» Kontrollen und Stichproben Steuersündern auf die Schliche zu kommen.

Nach der geltenden Gesetzgebung hat der Gemeinderat die Befugnis, die Mitglieder der Steuerkommission zu ernennen. Diese müssen jedoch handlungsfähig sein. Seit Inkrafttreten des Gesetzes vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (DStG) müssen die Steuerpflichtigen ihre Steuererklärung allerdings direkt bei der Kantonalen Steuerverwaltung (KSTV) einreichen, und nicht beim Gemeindebüro. Die Gemeinde hat aber immer noch die Möglichkeit, einen Antrag für die Dossiers zu stellen, die sie einsehen möchte, und sie kann diese Befugnis auch einer Steuerkommission übertragen. Diese Kommission hat ganz klar nicht die gleichen Befugnisse wie die Gemeinde, da sich ihre Kompetenzen allein auf den Gemeindeantrag beschränken. Ausserdem dürfen der Gemeinderat oder die Steuerkommission gemäss Verhältnismässigkeitsprinzip nicht die Steuererklärung aller Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde einsehen, da die Einsichtnahme in eine Steuererklärung stichhaltig begründet in einem bestimmten Fall beantragt werden muss und nicht einfach so möglich ist. Die Behörde ist zudem der Auffassung, dass es Aufgabe der KSTV ist, Steuersünder zu entlarven, und diese Aufgabe nicht der Steuerkommission übertragen werden kann. Es fragt sich, ob diese Kommission überhaupt beibehalten werden soll, nachdem die Steuererklärungen nicht mehr bei der Gemeinde eingereicht werden. Ausserdem haben die Gemeinden nur Zugang zu den Steuererklärungen ihrer eigenen Bürgerinnen und Bürger. Da die Gemeinden auch Steuerbehörden sind, können sie die Einsichtnahme in die Steuererklärung und die entsprechenden Beilagen in einem Einzelfall beantragen.

Weiterleitung von Einbürgerungsdossiers an die Mitglieder der kantonalen Kommission

Im Rahmen der Einbürgerungsverfahren hat sich eine Gemeinde bei der Behörde erkundigt, wie den Mitgliedern der Einbürgerungskommission die Einbürgerungsdossiers am besten zugestellt werden sollen, die ja viele personenbezogene und besonders schützenswerte Daten enthalten.

Gemäss Rechtsprechung ist es nicht nur zulässig, detaillierte Daten über die Einbürgerungs-willigen zu beschaffen, sondern für eine ordnungsgemässe Durchführung dieser Verfahren auch unerlässlich. Da sehr viele Daten zusammengetragen werden, kann ihre Bearbeitung das informationelle Selbstbestimmungsrecht gefährden, was nur dann gerechtfertigt ist, wenn es dafür eine spezifische Rechtsgrundlage gibt und die einbürgerungswillige Person mit ihrem Gesuch einer solchen Bearbeitung ihrer Daten zustimmt. Die einbürgerungswillige Person, die sich damit einverstanden erklärt, dass eine Gruppe von bestimmten befugten Personen Kenntnis von ihren Personendaten nimmt, muss nach Treu und Glauben und gemäss Zweckbindungsprinzip nicht damit rechnen, dass die Daten von Dritten eingesehen werden können. Sie hat also das Recht zu verlangen, dass ihre privaten Daten nicht an Unbefugte weitergegeben werden. Deshalb haben die zuständigen Behörden alle notwendigen organisatorischen und sicherheitstechnischen Massnahmen zu treffen, um eine mögliche Verbreitung der Daten zu verhindern. Dies gilt erst recht für die Einbürgerungskommission, weil ihre Mitglieder vereidigt und an das Amtsgeheimnis gebunden sind.

Im vorliegenden Fall schickt die Gemeinde die betreffenden Unterlagen endgültig nicht mehr elektronisch an die private E-Mail-Adresse der Kommissionsmitglieder, sondern ist aus rein praktischen Gründen dazu übergegangen, sie persönlich gegen Empfangsbestätigung auszuhändigen, mit Verpflichtung zur Rückgabe nach Abschluss des Verfahrens und zur Vernichtung der Dossiers.

Nach Ansicht der Behörde ist dies bereits eine geeignete Lösung, sie weist aber darauf hin, dass die Einsichtnahme in die Dossiers in der Gemeindeverwaltung und die Zurverfügungstellung der Dossiers auf einem geschützten IT-System einen besseren Persönlichkeitsschutz für die betreffenden Personen ermöglichen. Sensible Daten sollten nämlich möglichst nicht am privaten Wohnort der Kommissionsmitglieder aufbewahrt werden. Diese müssen gegebenenfalls die geeigneten Massnahmen treffen, um die Vertraulichkeit der Einbürgerungsdossiers zu garantieren, das heisst, sie an einem für Dritte unzugänglichen Ort aufbewahren. Die in den Dossiers enthaltenen Unterlagen müssen zwingend in einer Aktenmappe abgelegt sein, die nichts über ihren Inhalt verrät. Da die gegenwärtige Lösung provisorisch ist und durch ein geschütztes IT-System ersetzt werden soll, gibt die Behörde gewisse Empfehlungen zur IT-Plattform ab, wie Einführung eines Zugangscodes und eines VPN-gesicherten Zugangs, Kontrolle der Zugriffsrechte, Vernichtung der Dossiers nach Abschluss des Verfahrens, Verbot, die Unterlagen bei sich zuhause auszudrucken, Einsichtnahme an einem sicheren Ort, Änderung des Zugangscodes mehrmals jährlich und bei extern verwalteter Plattform eine mit der Firma unterzeichnete Vertraulichkeitsklausel.

Siehe auch «Datenschutz und Schule» (S. 25).

Datenschutz und Arbeit

Weitergabe und Verwendung privater Telefonnummern bei der Arbeit

Die Behörde wurde von einer Dienststelle gefragt, ob ein Arbeitgeber von seinen Angestellten die Angabe ihrer privaten Telefonnummer zu beruflichen Zwecken verlangen kann. Eines der Prinzipien in der Personaladministration ist die Wahrung der Integrität der Angestellten. Nach dem Obligationenrecht, welche Bestimmungen analog anwendbar sind, hat der Arbeitgeber die Persönlichkeit des Arbeitnehmers zu achten und zu schützen. Er muss auch Persönlichkeitsverletzungen durch Dritte verhindern. So darf der Arbeitgeber vor Abschluss und während des Arbeitsvertrags Daten über den Arbeitnehmer nur bearbeiten, soweit sie dessen Eignung für das Arbeitsverhältnis betreffen, und während der Anstellungsdauer nur die zur Durchführung des Arbeitsvertrages erforderlichen Daten bearbeiten. Nach Ansicht der Behörde gehört die private Telefonnummer eines Angestellten zu den Daten, die zur Durchführung des Arbeitsvertrags

erforderlich sind. Auch wenn dies die Ausnahme bleiben muss, kann es immer besondere Situationen geben, in denen der Arbeitgeber seine Angestellten auch in ihrer Freizeit erreichen können muss, beispielsweise für die Vertretung eines Arbeitskollegen oder in Notfällen. Die Beschaffung der privaten Telefonnummer durch den Arbeitgeber ist also kein unzulässiger Eingriff in die Persönlichkeitsrechte des Arbeitnehmers. Der Arbeitgeber muss jedoch zur Wahrung der Persönlichkeitsrechte seiner Angestellten organisatorische und geeignete technische Massnahmen gegen jegliches unerlaubtes Bearbeiten der Daten treffen, namentlich in Bezug auf die Aufbewahrung, den Zugang und die Bekanntgabe der Personendaten. So müssen die privaten Telefonnummern gesichert aufbewahrt werden und dürfen Dritten nur mit Zustimmung der betroffenen Personen bekanntgegeben werden.

Datenschutz und Sozialversicherungen

Meldung über einen Patienten ohne KVG-Deckung an die Wohngemeinde

Ein Gesundheitsdienstleister wollte von der Behörde wissen, ob seine Finanzabteilung mit der Wohngemeinde eines Patienten ohne KVG-Deckung Kontakt aufnehmen dürfe, im Hinblick auf dessen Beitritt und die Übernahme der Arztkosten. Jede in der Schweiz wohnhafte Person muss bei einer Krankenkasse ihrer Wahl eine Grundversicherung abschliessen. Es ist Sache der Kantone, für die Einhaltung der Versicherungspflicht zu sorgen, und Personen, die ihrer Versicherungspflicht nicht nachkommen, einem Versicherer zuzuweisen.

Im Kanton Freiburg ist die Wohngemeinde der betreffenden Person für die Kontrolle verantwortlich.

Die Behörde ist der Auffassung, dass diese Meldung datenschutzkonform ist, da die Information für die Gemeinde notwendig ist, damit sie ihren Pflichten nachkommen kann. Ausserdem bestehen ein öffentliches Interesse der Allgemeinheit an einer obligatorischen und allgemeinen Versicherung und ein privates Interesse der betroffenen Person an einer Versicherung, die ihre Arztkosten übernimmt. Der Gesundheitsdienstleister darf der Gemeinde jedoch nur mitteilen, dass die betreffende Person nicht nach KVG krankenversichert ist und einem Versicherer zugewiesen werden muss. Er darf ihr keinesfalls weitere Auskünfte über den Patienten erteilen, anhand derer Rückschlüsse – wenn auch nur indirekt – auf den Patienten gezogen werden könnten (z.B. Angaben zur Fakturierung der erbrachten Leistungen, zur Behandlungsdauer oder auch zur Behandlung selber).

Ist die Wohngemeinde nicht bekannt, so kann sich der Dienstleister bei mehreren Gemeinden erkundigen, ob die betreffende Person dort wohnhaft ist. Weiter kann sich der Gesundheitsdienstleister bei ausstehenden Rechnungen veranlasst sehen, die Betreibung einzuleiten. Da in diesem Fall notwendigerweise sensible Informationen offengelegt werden müssen, kann er nicht auf diese Möglichkeit zurückgreifen, sofern er nicht von der betreffenden Person selber oder von der Direktion für Gesundheit und Soziales nach Stellungnahme des Kantonsarztes ordnungsgemäss vom Arztgeheimnis entbunden worden ist. In dem Fall muss die Direktion eine Interessenabwägung zwischen dem Schutz der Personendaten der betroffenen Person und der Bekanntgabe der für den Forderungseinzug des Gesundheitsdienstleisters nötigen Daten vornehmen. Das Interesse des Dienstleisters wird oft höher gewichtet, damit das Spital weiter möglichst viele hochwertige Gesundheitsdienstleistungen erbringen kann.

Verwendung der AHV-Nummer als universellen Personenidentifikator

In Bezug auf eine Schnittstellenverbindung zwischen zwei Applikationen wollte eine staatliche Dienststelle von der Behörde wissen, ob es erlaubt ist, die AHV-Nummer als Personenidentifikator einzusetzen. Der Begriff «Identifikator» steht für eine Nummer (Folge von Zeichen), die als Element eines Datenbestandes die eindeutige Identifizierung einer Person oder einer Sache erlaubt. Je mehr Datenbestandselemente vorhanden sind, desto genauer wird die Beschreibung der Person. Anders

ausgedrückt sind Identifikatoren eigentlich «Super-Daten», die den Zugang zu einer Gesamtheit verschiedener Personendaten ermöglichen, die untereinander ein Persönlichkeitsprofil bilden.

Ursprünglich eigentlich zur Verwendung im Rahmen der Sozialversicherungen gedacht, ist die AHV-Nummer zu einem quasi universellen Identifikator geworden, der von vielen Organisationen verwendet wird und unzählige auf eine bestimmte Person bezogene Daten in sich vereint. Die informationelle Selbstbestimmung ist jedoch ein verfassungsmässiges Recht, das jeder Person einen Schutz gegen die missbräuchliche Verwendung sie betreffender Daten garantiert. Über den individuellen Geltungsbereich hinaus ist dieses Recht auch ein Anspruch eines demokratischen Staats und kann wie jedes Grundrecht eingeschränkt werden. Die Verwendung der AHV-Nummer als universellen Identifikator ausserhalb des Sozialversicherungswesens schafft erhebliche Risiken für den Persönlichkeitsschutz. Sie führt dazu, dass die betroffene Person die Herrschaft über ihre Personendaten verliert und ihre Rechte nicht mehr wahrnehmen kann (Auskunftsrecht, Recht auf Richtigkeit der Daten und Recht auf Berichtigung falscher Daten). Mit der immer breiteren Verwendung der AHV-Versichertennummer wächst auch die Gefahr der zweckwidrigen, missbräuchlichen Verwendung von Personendaten (z.B.: Erpressung, Identitätsdiebstahl, Datendiebstahl und –weiterverkauf usw.), weil sie unerwünschte Verknüpfungen ermöglicht. Deshalb hat der eidgenössische Gesetzgeber die Voraussetzungen für die Verwendung der AHV-Nummer als Sozialversicherungsnummer sowie in anderen Bereichen ausserhalb der Sozialversicherung festgelegt (s. Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946; AHVG).

Allerdings ist die Verwendung der AHV-Nummer in der Verwaltung in Bereichen ausserhalb der Sozialversicherung selbst wenn in einer gesetzlichen Grundlage vorgesehen nicht minder riskant. Gemäss EDÖB schafft der Einsatz der AHV-Versichertennummer als universeller Personenidentifikator in der ganzen Verwaltung und darüber hinaus erhebliche Risiken für den Persönlichkeitsschutz, weil mit dem Abgleich verschiedener Datenbanken unerwünschte Datenverknüpfungen möglich sind. Deshalb setzt sich der EDÖB für die Verwendung von sektoriellen Identifikatoren speziell für Aufgaben mit einem fachlichen Bezug untereinander ein, statt in Bereichen auf die AHV-Nummer zurückzugreifen, die in keinem Zusammenhang dazu stehen. Im vorliegenden Fall hat der kantonale Gesetzgeber keine gesetzliche Grundlage für die Verwendung der AHV-Nummer zur Verbindung zweier Applikationen geschaffen. Ihre Verwendung ist somit nach Bundesrecht nicht erlaubt.

Datenschutz und Religion

Siehe II.C.1 (S. 14) und III.B. 1.1 (S. 19)

Datenschutz und Gesundheit

Elektronische Gesundheitsdossiers der Gefangenen

Das Projekt zur Digitalisierung der Gesundheitsdossiers der Gefangenen soll es den Institutionen ermöglichen, ständig über ein vollständiges und aktualisiertes Gesundheitsdossiers eines Gefangenen zu verfügen, es zu teilen und jederzeit einen Fernzugriff darauf zu haben. Für die IT-Lösung ist die Wahl auf die Software einer externen Firma gefallen, die die Daten hostet und einen täglichen Support rund um die Uhr bietet. An einer Sitzung des ITA mit der Behörde wurde dieses Projekt besprochen. Aus dieser Diskussion ist hervorgegangen, dass das Authentifizierungsniveau schwach ist, vor allem insofern als medizinische Daten, also sensible Daten bearbeitet werden, der Codierungsschlüssel vom

Auftragnehmer verwahrt wird statt vom Auftraggeber, das Gefängnispersonal für die Nutzung dieser Software geschult werden sollte und die Frage der Datensicherheit geprüft und das entsprechende Sicherheitskonzept der Behörde zugestellt werden muss. Die Hostingfirma ist bereits einem Audit unterzogen worden, das vertraulich ist. Hervorzuheben ist, dass vorliegend Patientendossiers und das psychiatrische Dossiers nicht verknüpft werden und die Rechnungen externer Ärzte direkt an das Gefängnis und keine Angaben zum Patientendossier enthalten. Die Frage der Aufbewahrung der Patientendossiers der Gefangenen ist noch nicht geregelt. Es wurde vorgeschlagen, sie jeweils nach dem Tod der Gefangenen zu vernichten. Sobald der Behörde das Sicherheitskonzept und der Vertrag vorliegen, wird sie das Projekt detaillierter prüfen können.

Datenschutz und Steuerdaten

Umfang der Mitwirkungspflicht der steuerpflichtigen Person der Kantonalen Steuerverwaltung gegenüber
Eine Privatperson erkundigte sich schriftlich bei der Behörde, ob die KSTV berechtigt sei, im Rahmen eines laufenden Einspracheverfahrens von ihr die Herausgabe der Liste ihrer Kunden für das vergangene Steuerjahr zu verlangen um abzuklären, ob ihre Nebenbeschäftigung steuerrechtlich als Erwerbstätigkeit oder als Hobby gilt. Die steuerrechtlichen Vorschriften weichen vom Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG) ab, das nur subsidiär gilt. Zur Bestimmung, ob eine Nebenbeschäftigung als Erwerbstätigkeit oder Hobby anzusehen ist, stützt sich die KSTV auf eine Gesamtbeurteilung sämtlicher Indizien. In diesem Rahmen ist sie befugt so weit wie nötig abzuklären, ob die Angaben in der Steuererklärung der steuerpflichtigen Person vollständig und richtig sind, und kann gegebenenfalls von ihr im Rahmen des gesetzlich geschützten Berufsgeheimnisses gemäss ihrer Mitwirkungspflicht weitere Auskünfte verlangen.

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung muss die steuerpflichtige Person der Steuerbehörde, die dies verlangt, gemäss ihrer Mitwirkungspflicht die Liste der Namen, Vornamen und Adressen ihrer Gläubiger überlassen. Die Untersuchungsbefugnis der Steuerbehörde ist extrem gross; sie muss auf alle Schriftstücke zugreifen können, die relevante Informationen für die Steuerveranlagung enthalten könnten. Allerdings bleibt sie in Erfüllung ihrer Aufgaben an den Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebunden. Die Behörde ist im vorliegenden Fall der Ansicht, dass die verlangte Auskunft sicher ein Element der Gesamtbeurteilung sämtlicher Indizien ist, anhand derer der Fall geklärt werden muss, auch wenn sich aus dieser Auskunft allein nicht schliessen lässt, ob es sich um selbstständige Nebenerwerbstätigkeit oder um ein Hobby handelt. Es lässt sich aber immerhin feststellen, ob die Kundschaft, die er sich aufgebaut hat, aus einem beschränkten Kreis Nahestehender besteht oder sich auf eine unbestimmte Anzahl von Konsumenten erstreckt. Ausserdem gilt für die im Rahmen des Veranlagungsverfahrens ausgetauschten Personendaten das Steuergeheimnis, das einen umfassenderen Schutz bietet als das Amtsgeheimnis. Die Aufforderung der KSTV verstösst also nicht gegen den Datenschutz.

Siehe auch «Bekanntgabe von Daten von einem Amt an ein anderes», S. 20

Datenschutz und Schule

Bearbeiten der Daten von Personen in Ausbildung, die Probleme haben

An einer Berufsfachschule müssen die Personendaten von Personen in Ausbildung, die Probleme haben, unter grösstmöglicher Wahrung der Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen bearbeitet werden, umso mehr als gewisse dieser Daten besonders schützenswert im Sinne von Artikel 3 Bst. c DSchG sind. Falls der erfolgreiche Abschluss der Ausbildung einer Person gefährdet scheint, können

die Ausbildungsanbieter nach Besprechung mit der betroffenen Person und gegebenenfalls ihrem gesetzlichen Vertreter die erforderlichen Informationen untereinander austauschen. Bei jedem Informationsaustausch müssen jedoch einige Regeln befolgt werden, nämlich den Austausch auf Informationen beschränken, die in Zusammenhang mit der Ausbildung stehen (z.B. ungenügende Leistungen, unangemessenes Verhalten oder übermässige und unbegründete Fehlzeiten), und auf Faktoren ausserhalb der Ausbildung, die aber einen Einfluss auf diese haben können (z.B. schwierige Familienverhältnisse, Alkohol- oder Drogenprobleme, Selbstverletzung, Selbstmordversuch). Sind dies sensible Informationen, so sind zu deren Bearbeitung alle Vorkehrungen zum Schutz der Persönlichkeit der betroffenen Person zu treffen. Dann muss der Kreis der Personen bestimmt werden, die Daten über die betreffende Person erhalten und bekanntgeben dürfen. Neben der betroffenen Person umfasst dieser Kreis den Berufsbildner, das Lehrpersonal, das in direktem Kontakt mit ihr ist, sowie eventuell der Schulmediator. Auch die gesetzlichen Vertreter können einbezogen werden, sofern die betroffene Person damit einverstanden ist. Die Frage der Einbindung der Eltern wird von Fall zu Fall geprüft. Vor jeglicher Bekanntgabe muss die betroffene Person befragt und in den Informationsaustauschprozess einbezogen werden. Ihre Äusserung gilt als Stellungnahme. Auch wenn sie nicht volljährig ist, hat die betroffene Person ein Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Will sie nicht, dass ihre Daten Dritten bekanntgegeben werden, auch nicht ihren Eltern, so muss ihre Entscheidung respektiert werden.

Schliesslich bleibt der Fall einer gerechtfertigten Bekanntgabe zur Wahrung überwiegender privater oder öffentlicher Interessen vorbehalten, zum Beispiel wenn die physische oder psychische Integrität der betroffenen Person gefährdet ist. In diesem Kontext ist eine Bekanntgabe notwendig, auch wenn sie nicht den vorgenannten Voraussetzungen entspricht. In jedem Fall, in dem sensible Daten bearbeitet werden, muss eine Interessenabwägung zwischen der Verbreitung der entsprechenden Information und der Geheimhaltung vorgenommen werden.

Veröffentlichung einer Schülerliste im Mitteilungsblatt einer Gemeinde

Die Datenschutzbeauftragte wurde auf die Veröffentlichung einer Schülerliste im Gemeindeblatt angesprochen. Die Veröffentlichung einer solchen Liste im Gemeindeblatt ist als systematische Bekanntgabe einzustufen, für die es eine gesetzliche Grundlage braucht, die es in diesem Fall nicht gibt.

Datenschutz und Datenverknüpfung

Umsetzung des Bundesgesetzes über Zweitwohnungen

Nach der Annahme der Eidgenössischen Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» wurde eine neue Verfassungsbestimmung eingeführt, wonach der Anteil von Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten und der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche einer Gemeinde auf höchstens 20% beschränkt ist. Diese Bestimmung ist im Bundesgesetz über Zweitwohnungen vom 20. März 2015 (ZWG) konkretisiert worden, dessen Umsetzung in erster Linie Sache der Kantone und Gemeinden ist. Die Behörde ist in diesem Rahmen vom zuständigen Amt auf dessen Verordnungsentwurf zur Umsetzung des ZWG auf kantonaler Ebene angesprochen worden. Es soll ein Informationssystem eingeführt werden, über das namentlich Daten über den Aufenthalt und den Wohnungswechsel von Personen mit Wohnsitz in einer Gemeinde mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20% übertragen werden können. Dieses Informationssystem vereint die Daten aus mehreren Registern, insbesondere die Daten aus dem Eidgenössischen Gebäude-

und Wohnungsregister (GWR), dem Einwohnerregister (EWR) und dem Grundbuch (GB), um den Zweitwohnungsanteil in den einzelnen Gemeinden zu ermitteln. Die Datenschutzbeauftragte hat diesen Entwurf geprüft und ihre Bemerkung dazu angebracht. Grundsätzlich ist es gemäss Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister vom 23. Juni 2006 nicht erlaubt, die erhobenen Daten anders als zu statistischen Zwecken zu verwenden. Die Gesetzgebung über die Zweitwohnungen bildet indessen eine Ausnahme, da sie die Verwendung der Daten des GWR zu anderen Zwecken erlaubt. Für eine solche Ausnahmeregelung braucht es natürlich eine enge Auslegung, die nicht über den festgelegten rechtlichen Rahmen hinausgehen darf.

Zugangsrecht

Zugangsrecht zu Polizeidaten

Die Behörde wird oft auf das Recht auf Einsicht in polizeiliche Daten angesprochen. So erhielten einige Bürgerinnen und Bürger keine Auskunft über sie betreffende Daten im Einsatzprotokoll oder im Polizeijournal, da diese dem dienstinternen Gebrauch dienen und nicht herausgegeben werden dürfen. Allerdings ist es nach der aktuellen Rechtsprechung verhältnismässig, statt jegliche Akteneinsicht zu verweigern, eine beschränkte Einsichtnahme in bestimmte Aktenstücke zu gewähren, die die jeweiligen Interessen nicht beeinträchtigen würde. Die Behörde geht davon aus, dass ein Recht auf Einsicht in das Einsatzprotokoll oder das Polizeijournal besteht, sofern darin Daten über die das Auskunftsrecht beanspruchenden Personen bearbeitet werden. Damit die Einsichtnahme verhältnismässig bleibt und die Privatsphäre Dritter geschützt wird, muss die Polizei die entsprechenden Stellen schwärzen oder anonymisieren bzw. ganze Teile aus den Dokumenten entfernen.

Sonstiges

Veröffentlichung von Fotos auf einer Vereinswebsite

Die Behörde wird oft von Privatpersonen um Auskunft gebeten, beispielsweise zur Veröffentlichung von Fotos auf einer Vereinswebsite. Da in solchen Fällen sachlich nicht die Behörde, sondern der EDÖB zuständig ist, kann sie sich nur ganz allgemein dazu äussern. In diesem speziellen Fall geht es um die Frage, welche Vorschriften generell für die Veröffentlichung von Fotos von Personen auf der Website eines Vereins gelten. Bei Fotos gilt das Recht am eigenen Bild. Dies bedeutet, dass die abgebildeten Personen in der Regel darüber entscheiden, ob und in welcher Form ein Bild aufgenommen und veröffentlicht werden darf. Deshalb muss die betroffene Person vorher informiert werden und ihre ausdrückliche Zustimmung erteilen, bevor das Bild veröffentlicht wird. Eine einmal erteilte Einwilligung kann jederzeit zurückgezogen werden, mit dem Resultat, dass auch die Veröffentlichung, soweit überhaupt möglich, rückgängig gemacht werden muss. Bei «Portraitfotos» muss die betroffene Person ausdrücklich ihre Einwilligung erteilen, nachdem sie das Bild eingesehen hat. Bei Fotos, auf denen keine Einzelperson besonders hervortritt (z.B. auf Gruppenfotos), reicht eine allgemeine Information. Die betreffende Person kann jedoch verlangen, das Bild vor der Veröffentlichung einzusehen. Sind Minderjährige oder urteilsunfähige Personen abgebildet, so ist auch die Zustimmung der gesetzlichen Vertreter einzuholen.

«Transparenz bei der Finanzierung der Politik»

Die Initiative «Transparenz bei der Finanzierung der Politik» will, dass die Identität der juristischen Personen offengelegt wird, die sich an der Politikfinanzierung beteiligt, wie auch die der natürlichen Personen ab einer Beteiligung von CHF 5'000.- pro Kalenderjahr. Ein Grossrat wollte von der Behörde wissen, ob diese Initiative datenschutzkonform ist. Bei genauerer Betrachtung enthält die Initiative nichts, was die Datenschutzvorschriften verletzen würde. Ganz allgemein ist die Tatsache, dass politische Einstellungen zu den sensiblen Daten gehören, kein Hindernis für die Annahme einer solchen Initiative. Allerdings muss genau auf die Modalitäten der Umsetzung des Verfassungstextes bei einer Annahme geachtet werden. Insbesondere ist dafür zu sorgen, dass die potenziellen Geldgeber vorher klar und unmissverständlich darauf hingewiesen werden, dass und unter welchen Voraussetzungen ihre Identität offengelegt werden kann. Diese Information müsste gut sichtbar auf allem zur Verfügung gestellten Material der politischen Parteien stehen. Besonderes Augenmerk ist darauf zu legen, wie die Identität der Geldgeber offengelegt wird. Eine Veröffentlichung im Internet ist tunlichst zu vermeiden. Die Behörde empfiehlt die Listen der Geldgeber bei einem öffentlichen Organ zu hinterlegen, wo sie gratis eingesehen werden können. Die Einsichtnahme muss zeitlich begrenzt werden, und die Listen müssen anschliessend vernichtet werden. Dies rechtfertigt sich namentlich dadurch, dass sich politische Einstellungen mit der Zeit ändern können und die Daten mit Blick auf den Grundsatz der Richtigkeit korrekt und aktualisiert sein müssen. Die Behörde wundert sich ausserdem, dass die Beitragsgrenze von CHF 5'000.- pro Jahr, bis zu der die Identität der natürlichen Personen nicht preisgegeben wird, nicht auch für die juristischen Personen gilt. Eine Kontrolle nach dem Zufallsprinzip, die im Missbrauchsfall zu einer Sanktion führen könnte, wäre eine verhältnismässige Lösung. Bei Annahme der Initiative müssen alle organisatorischen und technischen Massnahmen ergriffen werden, um die Zuverlässigkeit der erhobenen Daten, ihren Schutz und die Ausübung der Rechte der betroffenen Personen zu garantieren (namentlich das Auskunftsrecht, das Recht auf Berichtigung, Angabe der Personalien des Inhabers der Datensammlung).

1.2 Kontrollen

Die Datenschutzbeauftragte führte – nach Absprache mit der Kommission – eine grössere Datenschutzkontrolle durch. Kontrolliert wurde eine selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit aus dem Bereich der Sozialversicherungen. Die Datenschutzkontrolle erstreckte sich über mehrere Tage, und zwar auf die Bereiche Direktion, Allgemeine Dienste, Bereich Gesuche, Fakturierung und Informatikdienst. Mit der Kontrolle wurde wiederum eine externe Firma beauftragt, wobei die Datenschutzbeauftragte während der ganzen Kontrolle anwesend war.

Es zeigte sich, dass die Mitarbeitenden auf datenschutzrechtliche Fragen im Grossen und Ganzen sensibilisiert sind. Hervorzuheben ist besonders die Kooperation der Verantwortlichen und Mitarbeitenden der Institution. Die Kontrolle konnte per Jahresende noch nicht abgeschlossen werden. Die Umsetzung der Empfehlungen wird mittels Nachkontrollen überprüft.

Weiter wurden die Vorjahreskontrollen weitergeführt; insbesondere wurden Stellungnahmen zu den veranlassten Massnahmen im Nachgang der Kontrolle eingeholt. Die Nachkontrollen konnten nicht geschlossen werden. Die Fortführung der Vorjahreskontrollen schlägt sich in der Statistik nicht nieder. Nachkontrollen sind vorgesehen.

Die Datenschutzbeauftragte hat auf die Kontrolle eines öffentlichen Organs als Nutzer des Schengener Informationssystems im Rahmen der europäischen und eidgenössischen Pflichten (Art. 54 der Verordnung vom 7. Mai 2008 über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems N-SIS und über das SIRENE-Büro, N-SIS-Verordnung) mangels Ressourcen verzichtet.

1.3 FRI-PERS und Videoüberwachung

FRI-PERS

Der Staat Freiburg betreibt eine zentrale Plattform, die alle Personendaten umfasst, die bei den Einwohnerkontrollen registriert sind. Unter dem Begriff FRI-PERS wird diese Informatikplattform bezeichnet. Sie erlaubt insbesondere den Austausch von Personendaten unter den Gemeinden, insbesondere beim 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 der Verordnung). Auf der Grundlage unserer Stellungnahme entscheidet die Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) über den beantragten Zugriff. Im Verlaufe des Berichtsjahrs zeigte sich wiederum, dass Ämter und öffentliche Organe vermehrt Gesuche um Ausdehnung des Zugriffs auf weitere Daten und Datenkategorien beantragen. Nicht immer sind allerdings solche Gesuche um Erweiterung des Zugriffs gerechtfertigt. Das Vorhandensein von Personendaten und der Umstand, dass diese möglicherweise benötigt werden könnten, rechtfertigen allerdings noch keinen Zugriff. Vielmehr hat sich der Zugriff auf bestimmte Daten und/oder Datenkategorien insbesondere an den Bedürfnissen des Amtes wie auch dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz zu orientieren.

Im Rahmen der Formularüberarbeitung sowie der Umsetzung einzelner Gesuche fanden wiederum verschiedene Gespräche mit den verantwortlichen Personen des BMA, des ITA sowie bisweilen auch mit Verantwortlichen der öffentlichen Organe, die um systematischen Zugriff auf die Daten der Plattform ersuchten, statt. Solche Gespräche dienten der Klärung der jeweiligen gesetzlichen Grundlagen sowie der tatsächlichen Bedürfnisse für einen Zugriff.

Zugangserweiterung

Im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben, namentlich in Bezug auf Strafrecht, Schlichtung, fürsorgerischen Freiheitsentzug, Ausübung politischer Rechte, Beglaubigung von Unterschriften, haben die Oberämter Zugang zu den auf die Einwohner des jeweiligen Bezirks beschränkten Daten der kantonalen Informatikplattform FRI-PERS erhalten. Nach der Umsetzung der Gesetzgebung über die Zweitwohnungen haben die Oberämter jedoch einen erweiterten Zugriff auf die FRI-PERS-Daten sowie auf die historischen Daten bezogen auf das gesamte Gebiet des Kantons Freiburg verlangt. So braucht es nämlich die Zuzugs- und Wegzugsdaten der Einwohner des ganzen Kantons der letzten zwei Jahre, um abzuklären, ob sie eine Zweitwohnung oder eine als Hauptwohnung genutzte Wohnung betreffen. Nach Rücksprache hat sich herausgestellt, dass die Oberämter nur Zugang zu den Verwaltungsdaten der Einwohner des ganzen Kantons mit dem Zuzugs- und Wegzugsdatum sowie Zugang zu den historischen Daten der letzten zwei Jahre brauchen. Die Datenschutzbeauftragte hat zum einen den Zugang zu den Daten der Einwohner des jeweiligen Bezirks für die Mitarbeitenden der Oberämter bestätigt, die diesen benötigen, und zum andern eine positive Stellungnahme zum Zugang zu den auf das ganze Gebiet des Kantons Freiburg bezogenen Verwaltungsdaten mit Zuzugs- und Wegzugsdatum sowie zu den historischen Daten der letzten zwei Jahre abgegeben, allerdings

nur für drei Mitarbeitende pro Oberamt, die sich mit Dossiers in Bezug auf Zweitwohnungen und Strafanzeigen sowie Anzeigen wegen unentschuldigter Unterrichtsabsenzen befassen. Die SJD ist unserer Stellungnahme vollumfänglich gefolgt.

In zwei Fällen hat die Kommission Empfehlungen abgegeben (siehe vorne II.C.).

Videoüberwachung

Wer eine Videoüberwachungsanlage ohne Datenaufzeichnung aufstellen will, muss vorgängig die Datenschutzbeauftragte benachrichtigen (Art. 7 des Gesetzes vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung [VidG]). Zu den Aufgaben der Datenschutzbeauftragten gehört es ebenfalls, Stellungnahmen zu den Gesuchen um Videoüberwachung mit Datenaufzeichnung abzugeben (Art. 5 Abs. 2 VidG).

Indessen haben die Anfragen der Privatpersonen zu Videoüberwachungen stark zugenommen. Viele Privatpersonen stören sich an den multiplen Videoüberwachungen, sei es auf Privatgrundstücken mit oder ohne Aufnahme des öffentlichen Grunds, sei es in privaten Lokalen oder auf Terrassen. Die Videoüberwachung durch Private und ohne Einbezug des öffentlichen Grunds betrifft das eidgenössische Datenschutzgesetz und fällt somit in den Zuständigkeitsbereich des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten.

Die Zusammenarbeit mit den Oberämtern gestaltet sich gut. Die Oberamtswärter folgen mehrheitlich den Stellungnahmen der Behörde. Zur Zeit sind zwei Beschwerden, je eine einer Gemeinde und einer Privatperson, gegen einen ablehnenden Entscheid des Oberamtes vor Kantonsgericht hängig. Am 30. Dezember 2015 hat das Kantonsgericht eine Beschwerde einer Privatperson gegen den Entscheid des Oberamtes, mit welchem dieses die Installation einer Videoüberwachung verweigert und die Entfernung der bereits installierten Kameras angeordnet hat, abgewiesen. Die Liste der Videoüberwachungsanlagen ist gemäss Art. 9 der Verordnung vom 23. August 2011 über die Videoüberwachung (VidV) auf den Websites der Oberämter aufgeschaltet.

Dem VidG unterstellte oder nicht unterstellte Videoüberwachungskameras

Beim Vizeoberamtswärter des Saanebezirks wurde von einem Pflegeheim die Anbringung einer Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung beantragt und eine Videoüberwachung ohne Datenaufzeichnung angemeldet. In diesem etwas komplexen Fall konnte nach einer Ortsbesichtigung bestimmt werden, welche Kameras öffentlichen Grund filmen und damit dem Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung (VidG) unterstehen und welche von ihnen die Bilder aufzeichnen. Ausserdem musste auch der Zweck dieser Videoüberwachung definiert werden. Dabei hat sich ergeben, dass die auf den Haupteingang und den Hauptparkplatz gerichteten Kameras öffentlichen Grund filmen und dem VidG unterstellt sind, da es sich um eine der Öffentlichkeit zugängliche und der öffentlichen Verwaltung dienende Liegenschaft handelt. Die Kameras, mit denen die Korridore der beiden neuen Pflegeeinheiten (Geriatric und Alterspsychiatrie) sowie der Therapiegarten überwacht werden (ohne Aufzeichnung), sind hingegen nicht dem VidG unterstellt, sondern dem DSchG sowie den besonderen Vorschriften des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB) über den Erwachsenenschutz. In diesem Fall werden mit der Videoüberwachung zwei Ziele verfolgt, und zwar zum einen die Überwachung des Empfangsbereichs und des Aussenparkplatzes zum

Schutz von Sachen (Diebstahl, Sachbeschädigung) und zum andern die Suche nach geistig verwirrten oder abgängigen Heimbewohnern. Die Überwachung muss sich auf das Nötigste beschränken. Die Behörde hat eine positive Stellungnahme zu den Kameras abgegeben, die öffentlichen Grund filmen, allerdings unter bestimmten Voraussetzungen: So müssen etwa die Aufnahmen verpixelt werden und die Aufzeichnungen dürfen nur bei nachweislichen Straftaten eingesehen werden, die Kameras dürfen nicht auf Mehrfamilienhäuser, Privathäuser oder Bushaltestellen gerichtet sein und die Aufnahmen nur kurze Zeit aufbewahrt werden. Das Oberamt des Saanebezirks ist unserer Stellungnahme vollumfänglich gefolgt.

Weitergabe der Videoaufnahmen einer Tankstelle an die Polizei

Nachdem ein Tankstellenkunde vergessen hatte, sein Benzin zu bezahlen (rund CHF 10.--), zeigte ihn die Tankstelle bei der Kantonspolizei an und stellte ihr die Videoaufnahmen zu. Ein Polizeibeamter kontaktierte den Hausmeister des Hauses, in dem dieser Kunde wohnt, und bat ihn um dessen Telefonnummer. Die betroffene Person erkundigte sich daraufhin bei der Behörde, ob die Aufbewahrungsdauer der Videoüberwachungsaufnahme der Tankstelle, die Art und Weise der Verzeigung bei der Kantonspolizei und deren Rolle datenschutzkonform sind. Die Behörde weist darauf hin, dass das Anbringen von Videokameras durch Privatpersonen zum Schutz von Personen und/oder Sachen unter das Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG) fällt, wenn es sich um eine bestimmte oder bestimmbar Person handelt. Die Behörde ist also in diesem Fall nicht zuständig. Nach den Empfehlungen des EDÖB dürfen jedoch die aufgenommenen Personendaten nicht bekannt gegeben werden, ausser die Bilder werden zur Anzeigerstattung den Strafverfolgungsbehörden übergeben, und die Aufnahmen müssen innert kürzester Zeit gelöscht werden. Was die Anzeige der Tankstelle betrifft, so hat diese rechtmässig gehandelt. Da sie nicht mit Polizeigewalt ausgestattet ist, hat sie keine anderen Möglichkeiten, als sich an die zuständigen Behörden zu wenden, um die Identität des Fehlbaren festzustellen, sofern es sich nicht um einen Stammkunden handelt, den die Tankstelle bei seinem nächsten Besuch persönlich auf sein Versäumnis aufmerksam machen kann. Die Kantonspolizei ist befugt, den Fahrzeughalter anhand des auf der Videoaufnahme erkennbaren Nummernschilds ausfindig zu machen. Allerdings war es in Anbetracht des geringen Betrags unverhältnismässig und sachlich nicht notwendig, dass sich die Kantonspolizei an den Hausmeister wendet, um die Telefonnummer des Automobilisten in Erfahrung zu bringen. Es hätte auch andere Möglichkeiten mit mehr Rücksicht auf die Persönlichkeitsrechte gegeben, um zum selben Ergebnis zu gelangen.

1.4 ReFi – Register der Datensammlungen¹³

Die kantonale Behörde hat ein Register aller angemeldeten 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 Behörde eingesehen werden¹⁴.

¹³ <http://www.fr.ch/atprd/de/pub/refi/einleitung.htm>

¹⁴ <http://appl.fr.ch/refi/etat/client/index.aspx>

Nachdem 2015 und 2016 die Informatikanwendung aktualisiert wurde, ging es im Berichtsjahr hauptsächlich um die Neuauflage der Dokumentation für die Benutzerkategorien (öffentliche Organ, Internetbenutzer und Administratoren) und die Durchführung verschiedener Sensibilisierungsmassnahmen. Zum einen wurden die Kontaktpersonen informiert und sämtliche öffentlichen Organe angeschrieben und eingeladen, ihre Anmeldungen der Datensammlungen zu überprüfen resp. diese gegebenenfalls zu tätigen. Zum andern wurden für Gemeinden drei Informationsveranstaltungen durchgeführt (zwei in französischer Sprache und eine auf Deutsch). Eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertreterinnen und Vertreter eines Oberamtes, der Gemeinden, des Amtes für Gemeinden sowie unserer Behörde, ist daran, die in einer Gemeinde vorliegenden Datensammlungen zu eruieren und Musteranmeldungen zu erarbeiten. Das Resultat dieser Arbeitsgruppe wird anfangs Jahr vorliegen.

1.5 Austausch

Neben den Zusammenkünften mit den Kolleginnen und Kollegen im Rahmen von privatim und den Préposés latins ist auch der Austausch mit den rund zwanzig «Kontaktpersonen für den Datenschutz» der Direktionen und Anstalten wichtig. Auch im Berichtsjahr wurden sie von der Datenschutzbeauftragten zu einem Informations- und Meinungsaustausch eingeladen. Punktuell werden die Kontaktpersonen mit Informationen zu verschiedenen Themen bedient (z.B. Newsletter, Veranstaltungen).

2. Statistiken

Datenschutz im allgemeinen

Im Berichtszeitraum waren 285 Datenschutz Dossiers (ohne FRI-PERS und Videoüberwachung Dossiers, siehe unten) in Bearbeitung, wovon 68 per 1. Januar 2017 noch hängig waren. Die Behörde war in 122 Fällen beratend tätig und erteilte Auskünfte, nahm in 43 Fällen Stellung, befasste sich in 30 Fällen mit der Prüfung gesetzlicher Bestimmungen, ihr wurden 12 Entscheide mitgeteilt (Art. 27 Abs. 2 DSchG), sie gab 1 Empfehlung ab und nahm 5 Kontrollen sowie Inspektionen resp. Nachkontrollen vor, führte 10 Präsentationen durch, nahm an 29 Sitzungen und sonstigen Veranstaltungen teil und befasste sich mit 33 sonstigen Begehren. 124 Dossiers betrafen kantonale Stellen oder mit öffentlichen Aufgaben betraute Institutionen, 39 Gemeinden und Pfarreien, 72 andere öffentliche Organe (Kantone, Datenschutzbehörden), 43 Privatpersonen oder private Institutionen und 7 die Medien (s. Statistiken im Anhang). Von den hängigen Dossiers der Vorjahre wurden 47 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.

FRI-PERS

Bis 31. Dezember 2016 wurden 18 Dossiers eröffnet. 14 Gesuche sind der Datenschutzbeauftragten zur Stellungnahme unterbreitet worden: 6 Zugriffsgesuche, 4 Anträge für einen Erweiterungszugriff, 4 Anträge für ein Schnittstellensystem mit Empfang von Ereignissen (mit oder ohne Web Services). Von diesen Gesuchen sind 8 immer noch in Bearbeitung, da sie weitere Abklärungen erforderten, und 6 wurden positiv beurteilt. Ferner hat die Kommission in zwei Fällen Empfehlungen abgegeben (siehe oben unter II.C.) und eine Beschwerde eingereicht, welche aufgrund des neuen Entscheids des SJD in der Folge gegenstandslos geworden ist. Darüber hinaus wurde unsere Behörde eingeladen, eine Entscheidung des SJD zu prüfen. Die Zusammenarbeit mit der SJD ist gut. Diese ist den Stellungnahmen der Behörde in praktisch allen Fällen gefolgt.

Mit dem technologischen Fortschritt lassen sich auch die Nutzungsweisen der FRI-PERS-Plattform weiterentwickeln, und die Anfragen werden immer komplexer (gezielter). So werden das Verfahren und die Dokumente von den betroffenen Stellen ständig evaluiert.

Videüberwachung

Im Berichtsjahr gingen bei der Datenschutzbeauftragten 13 Gesuche um Bewilligung der Inbetriebnahme einer Videüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung zur Stellungnahme und 1 Anmeldung einer Videüberwachungsanlage ohne Datenaufzeichnung ein und sie wurde 3 Mal in Beschwerdeverfahren zur Stellungnahme eingeladen. Für die Gesuche für Anlagen mit Datenaufzeichnung fielen 8 Stellungnahmen positiv und 1 negativ aus, in 3 Fällen gab es keine Stellungnahme, weil das VidG nicht anwendbar war, und die letzten 2 sind noch in Arbeit. Alle positiven Stellungnahmen waren an Bedingungen geknüpft, insbesondere daran, dass auf die Videüberwachungsanlagen hingewiesen werden muss. 4 Gesuche wurden übrigens von Dienststellen des Staates oder von Gemeinden und 10 von Privaten gestellt. Die Liste der Videüberwachungsanlagen ist gemäss Artikel 9 VidV auf den Websites der Oberämter aufgeschaltet.

Aus diesen Statistiken wird ersichtlich, wie wenige Bewilligungen bei den Oberämtern beantragt wurden, was die Behörde umso mehr erstaunt, als die Videüberwachung in den Medien wiederholt von sich reden machte. So ist die Behörde 2016 schon mehrmals auf dieses Thema angesprochen worden. Zudem stellt die Behörde fest, dass die Anfragen immer komplexer werden. Es werden immer mehr Bewilligungen für mobile Kameras oder für Aufnahmen im öffentlichen Raum beantragt. Nach der rechtlichen Abklärung müssen also vor jeglicher Bewilligungserteilung auch Tests und Ortsbesichtigungen durchgeführt werden.

IV. Koordination zwischen Öffentlichkeit / Transparenz und Datenschutz

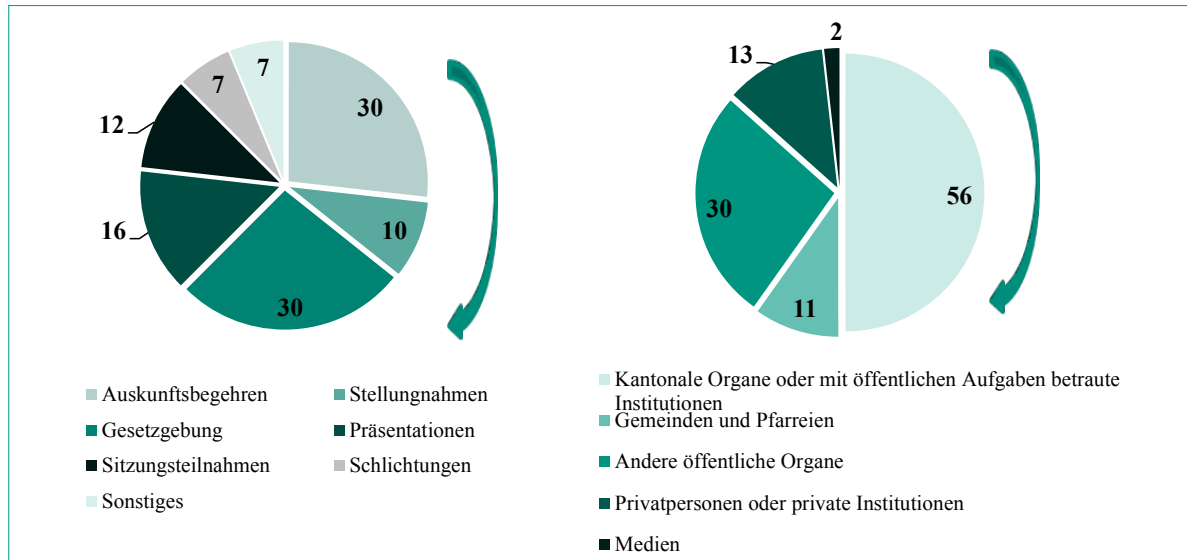
Die gute Zusammenarbeit zwischen den beiden Beauftragten ging auch 2016 weiter. Zur Wahrung dieser Kooperation waren von Anfang an mehrere Massnahmen getroffen worden. In den Sitzungen der Kommission, an denen beide Beauftragte teilnehmen, werden regelmässig die Dossiers behandelt, die beide Bereiche betreffen. Die Beauftragten sehen sich regelmässig und tauschen sich aus. Schliesslich ist die Koordination auch dank der Kontakte mit dem Präsidenten gewährleistet.

V. Schlussbemerkungen

Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz **dankt** allen öffentlichen Organen für die bisherige Zusammenarbeit, ihr Interesse gegenüber dem Recht auf Zugang zur Information sowie gegenüber ihrer Pflicht, die datenschutzrechtlichen Vorschriften und somit die Personen zu respektieren. Dieser Dank geht besonders an die Kontaktpersonen in der Kantonsverwaltung und den kantonalen Anstalten, die die Datenschutzbeauftragte und die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz bei der Erfüllung ihrer Aufgaben tatkräftig unterstützen.

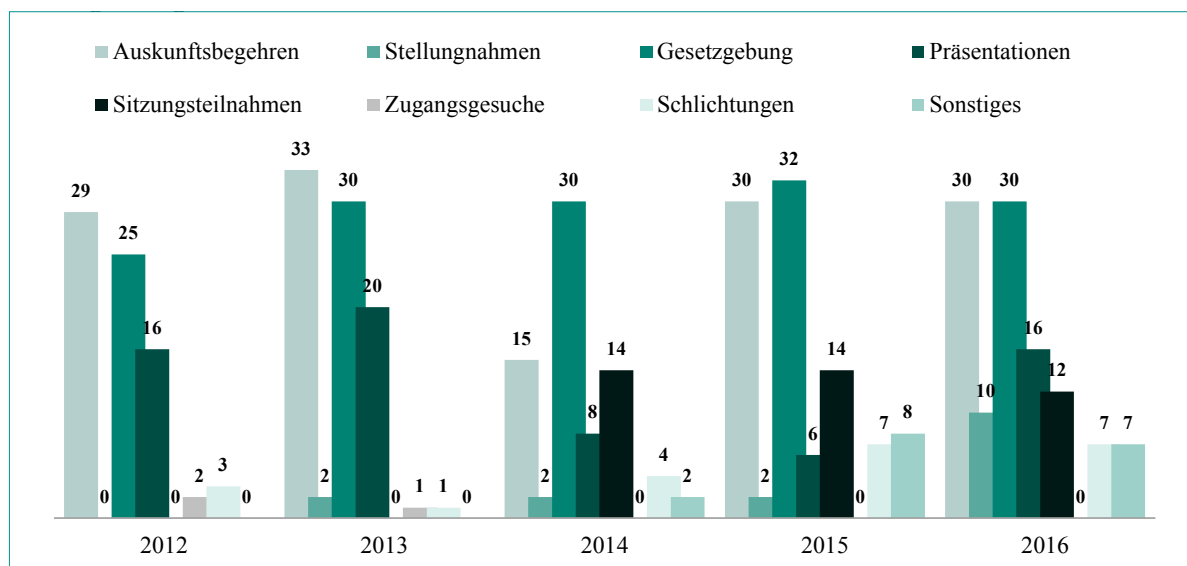
Statistiken Öffentlichkeit und Transparenz

Anfragen / Interventionen 2016



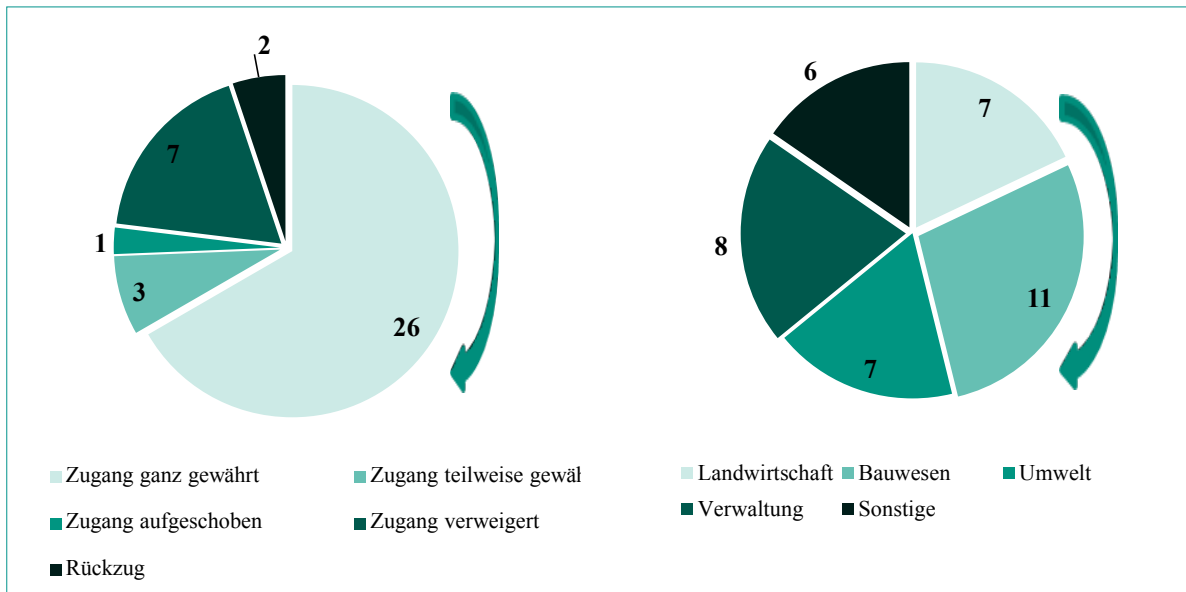
- > Die Auskünfte («Auskunftsbegehren») werden von der Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz erteilt.
- > Der Begriff «Gesetzgebung» umfasst die Beschäftigung mit Gesetzesbestimmungen und die Antworten auf Vernehmlassungen.
- > Der Begriff «Präsentationen» steht z.B. für Referate im Rahmen der Präsentation des Zugangsrechts, vom Staat Freiburg organisierte Weiterbildungen und Fortbildungen für Lernende und «Praktikant/innen 3+1».
- > Unter «Sitzungsteilnahmen» fallen z.B. die Teilnahme an Sitzungen (z.B. Arbeitsgruppen) und Konferenzen sowie die Teilnahme an Tagungen.
- > Von den 112 Dossiers, die 2016 in Bearbeitung waren, betrafen 52 auch den Datenschutz, davon 30 Vernehmlassungen.

Vergleichsgrafik



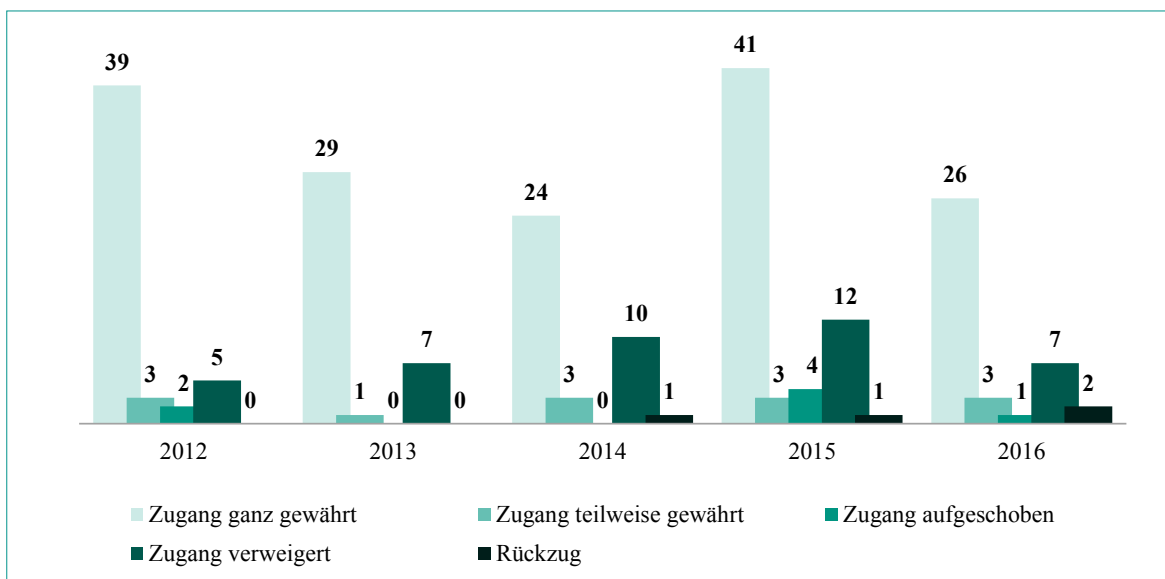
Zugangsgesuche 2016

—



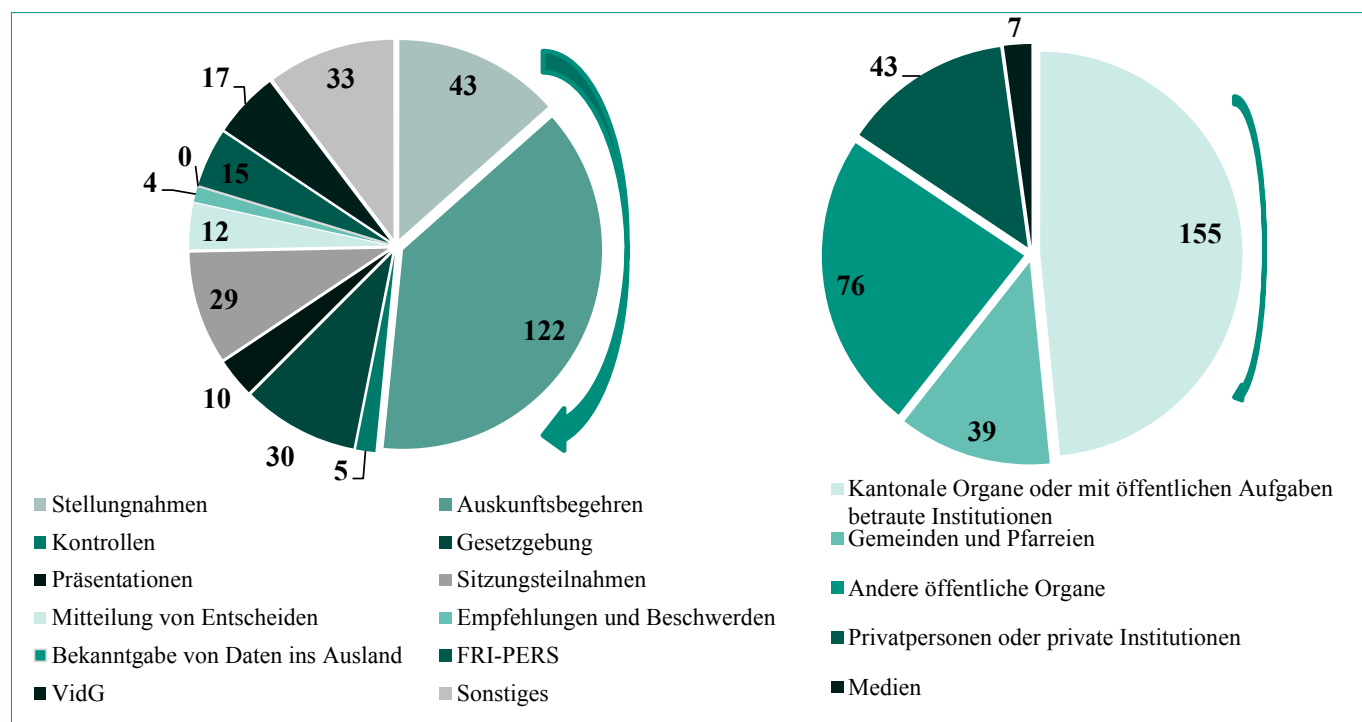
Vergleichsgrafik

—



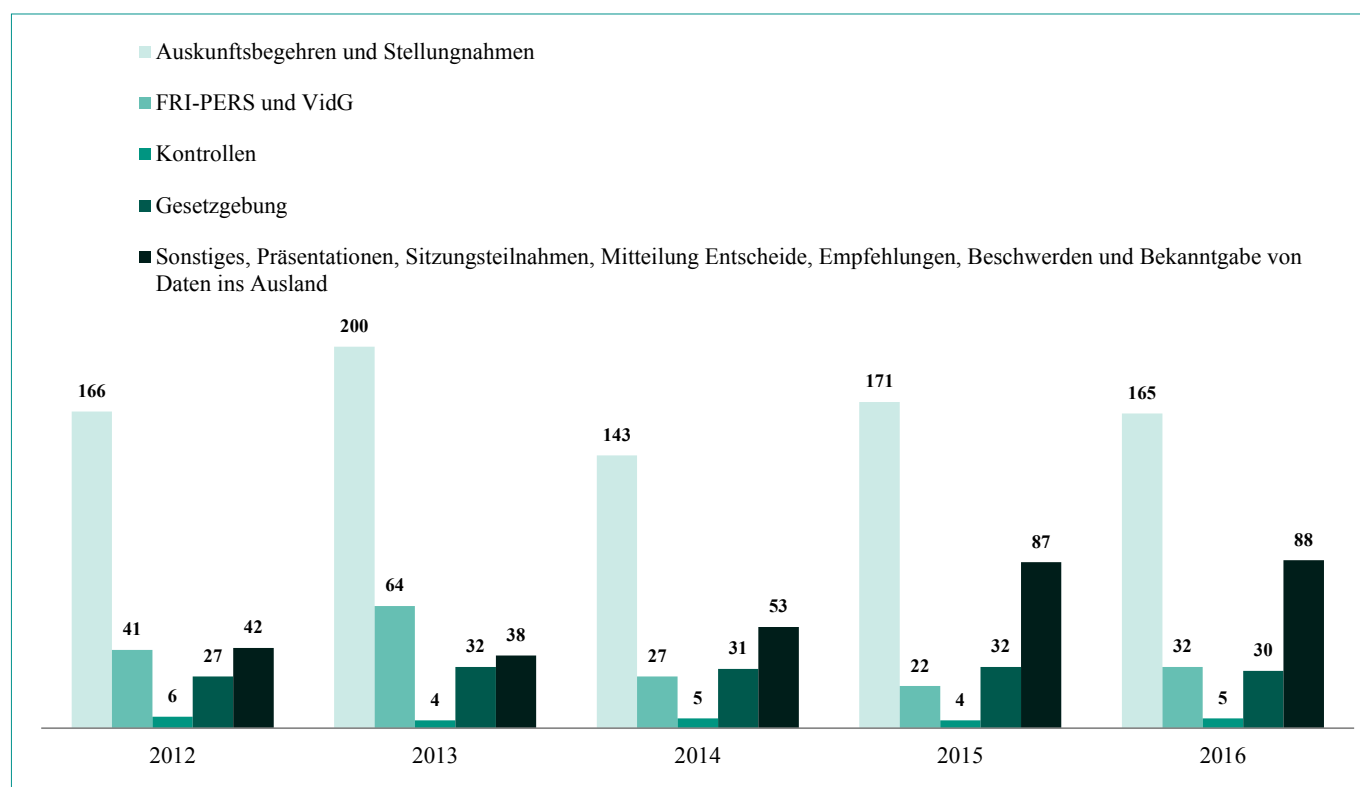
Statistiken Datenschutz, FRI-PERS und VidG

Anfragen / Interventionen 2016



- > 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 (inkl. Stellungnahmen nach VidG und FRI-PERS).
- > Bei den «Kontrollen» überprüft die Datenschutzbeauftragte, ob die Datenschutzbestimmungen angewendet werden.
- > Der Begriff «Gesetzgebung» umfasst die Beschäftigung mit Gesetzesbestimmungen und die Antworten auf Vernehmlassungen.
- > Der Begriff «Präsentationen» beinhaltet z.B. Referate, Berichte sowie vom Staat Freiburg organisierte Weiterbildungen und Fortbildungen für Lernende und «Praktikant/innen 3+1».
- > Unter «Sitzungsteilnahmen» fallen z.B. die Teilnahme an Sitzungen (z.B. Arbeitsgruppen) und Konferenzen sowie die Teilnahme an Tagungen.
- > Zur «Mitteilung von Entscheidungen» siehe Artikel 27 Abs. 2 Bst. a DSchG.
- > Zu den «Empfehlungen» siehe Artikel 30a DSchG.
- > Zur «Bekanntgabe ins Ausland» siehe Artikel 12a DSch.
- > Von den 320 Dossiers, die 2016 in Bearbeitung waren, betrafen 50 auch die Öffentlichkeit/Transparenz, davon 30 Vernehmlassungen.

Vergleichsgrafik



Anfragen / Interventionen

Jahr	Stellungnahmen	Auskunftsbegehren	Kontrollen	Gesetzgebung	Präsentationen	Sitzungs- teilnahmen	Mitteilung Entscheide	Empfehlungen * und Beschwerden	Bekanntgabe von Daten ins Ausland	FRI-PERS**	VidG**	Sonstiges	Total
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

* davon 2 Empfehlungen und 1 Beschwerde FRI-PERS

** davon 14 Stellungnahmen FRI-PERS und 13 Stellungnahmen VidG