

# Tätigkeitsbericht 2017

—  
vom 1. Januar bis  
31. Dezember 2017



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](http://www.fr.ch/atprd)

Mai 2018

—  
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 2017 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 2018

Der Präsident  
der Kommission

Die Beauftragte für  
Öffentlichkeit und Transparenz

Die Datenschutz-  
beauftragte

L. Schneuwly

A. Zunzer Raemy

A. Reichmuth Pfammatter



# Inhalt

---

<b>Abkürzungs- und Begriffsverzeichnis</b>	<b>6</b>
<hr/>	
<b>I. Aufgaben und Organisation der Behörde</b>	<b>7</b>
<hr/>	
<b>A. Allgemeines</b>	<b>7</b>
<b>B. Überkantonale Zusammenarbeit</b>	<b>9</b>
<b>C. Engagement in der Ausbildung</b>	<b>10</b>
<b>D. Öffentlichkeitsarbeit</b>	<b>11</b>
<hr/>	
<b>II. Haupttätigkeiten der Kommission</b>	<b>12</b>
<hr/>	
<b>A. Gemeinsame Themen</b>	<b>12</b>
1. Stellungnahmen	12
1.1 Im Allgemeinen	12
1.2 Einige Beispiele von Stellungnahmen	12
2. Weitere Tätigkeiten	16
<b>B. Öffentlichkeit und Transparenz</b>	<b>17</b>
1. Evaluierung des Zugangsrechts	17
<b>C. Datenschutz</b>	<b>17</b>
1. Verfügungen und Beschwerden	17
2. Empfehlungen	17
<hr/>	
<b>III. Hauptaktivitäten der beiden Beauftragten</b>	<b>18</b>
<hr/>	
<b>A. Bereich Transparenz</b>	<b>18</b>
1. Schwerpunkte	18
1.1 Schlichtungen im Bereich Zugangsrecht	18
1.2 Mediationen basierend auf das Ombudsgesetz	20
1.3 Anfragen	20
1.4 Anpassung der Verordnung über den Zugang zu Dokumenten	20
2. Statistiken	21
<b>B. Bereich Datenschutz</b>	<b>21</b>
1. Schwerpunkte	21
1.1 Anfragen	21
1.2 Kontrollen	30
1.3 FRI-PERS und Videoüberwachung	31
1.4 ReFi – Register der Datensammlungen	38
1.5 Austausch	39
2. Statistiken	39
<hr/>	
<b>IV. Koordination zwischen Öffentlichkeit/Transparenz und Datenschutz</b>	<b>40</b>
<hr/>	
<b>V. Schlussbemerkungen</b>	<b>40</b>
<hr/>	
<b>ANHANG: Statistiken</b>	<b>41-44</b>
<hr/>	

---

# Abkürzungs- und Begriffsverzeichnis

---

AFOCI	Freiburger Vereinigung zur Organisation überbetrieblicher Kurse
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVN13	Dreizehnstellige AHV-Nummer
ATSG	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000
AVIG	Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982
BMA	Amt für Bevölkerung und Migration
BRPA	Bau- und Raumplanungsamt
DSchG	Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz
DSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz
DSR	Reglement vom 29. Juni 1999 über die Sicherheit der Personendaten
DZV	Verordnung vom 14. Dezember 2010 über den Zugang zu Dokumenten
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
E-ID-Gesetz	Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKG	Gesetz vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle
EKSD	Direktion für Erziehung, Kultur und Sport
EU	Europäischen Union
FinV	Finanzverwaltung
FRI-PERS	Kantonale Informatikplattform der Einwohnerkontrolle
GG	Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden
HESSO//FR	Fachhochschule Westschweiz//Freiburg
HIV	Humane Immundefizienz-Virus
InfoG	Gesetz vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten
ITA	Amt für Informatik und Telekommunikation
KSTV	Kantonale Steuerverwaltung
MSG	Vorentwurf des Gesetzes über den Mittelschulunterricht
N-SIS	Nationaler Teil des Schengener Informationssystems
ÖDSB	Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz
OmbG	Ombudsgesetz vom 25. Juni 2015
Primeo	Webapplikation zur Verwaltung der Primarschulen
Privatim	Vereinigung der schweizerischen Datenschutzbeauftragten
ReFi	Register der Datensammlungen
SchKG	Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889
SIRENE-Büro	Nationale Kontaktstelle des Bundesamts für Polizei für den Austausch zusätzlicher Informationen zu allen Fahndungen via SIS
SIS	Schengener Informationssystem
StGB	Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937
StPG	Gesetz vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal
StPO	Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007
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)
VRG	Gesetz vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege
ZGB	Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907

---

# 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, insbesondere im Bereich der Informationssicherheit.

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)<sup>1</sup> sowie in Art. 30a des freiburgischen Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG)<sup>2</sup> geregelt. Es handelt sich insbesondere um folgende Aufgaben:

- › sie stellt die Koordination zwischen der Ausübung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und den Erfordernissen des Datenschutzes sicher,
- › sie leitet die Tätigkeit der oder des Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz und der oder des Datenschutzbeauftragten,
- › sie 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 erlässt die Entscheide über das Zugangsrecht in den Fällen, in denen das Zugangsgesuch an eine Privatperson oder das Organ einer privaten Einrichtung gerichtet wurde, die öffentlich-rechtliche Aufgaben im Bereich der Umwelt erfüllen, selbst wenn sie keine rechtsetzenden Bestimmungen und keine Entscheide erlassen dürfen,
- › sie evaluiert regelmässig die Wirksamkeit und die Kosten der Umsetzung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und hält das Ergebnis in ihrem Bericht an den Grossen Rat fest,
- › sie setzt das in 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.

2017 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 (bis Ende August 2017), *Philippe Gehring*, Informatikingenieur ETHL, *Madeleine Joye Nicolet*, ehem. Journalistin (bis Ende August 2017), *André Marmy*, Arzt, und

---

<sup>1</sup> <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4692?locale=de>

<sup>2</sup> <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4691?locale=de>

---

*Annelise Meyer-Glauser*, Alt-Gemeinderätin (bis Ende August 2017). Vom Grossen Rat neu gewählt wurden: *Anne-Sophie Brady*, Rechtsanwältin und Gemeinderätin, *Jean-Jacques Robert*, ehem. Journalist, *Luis Roberto Samaniego*, Ingenieur in IT Governance und IS-Security an der HESSO Freiburg und *Gerhard Fiolka*, assoziierter Professor an der Universität Freiburg.

Die Kommission hielt im Jahr 2017 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 117 Stunden aus. Schliesslich nahmen vereinzelt sowohl der Präsident als auch der Vizepräsident an Besprechungen teil.

### 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 durch dieses Gesetz übertragen werden,
- › die Arbeiten auszuführen, die ihr von der Kommission übertragen werden,
- › das Endergebnis der wichtigsten Fälle, in denen ein Schlichtungsverfahren durchgeführt oder ein Entscheid erlassen wurde, zu veröffentlichen,
- › der Kommission über ihre Tätigkeit und Feststellungen Bericht zu erstatten.

Dazu kommt die Vertretung des kantonalen Mediators gemäss Artikel 8 des Ombudsgesetzes vom 25. Juni 2015 (OmbG).

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)<sup>3</sup>,

---

<sup>3</sup> <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4597?locale=de>

---

› VidG-Stellungnahmen zu den Gesuchen um Bewilligung der Inbetriebnahme einer Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung (Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung; Verordnung vom 23. August 2011 über die Videoüberwachung)<sup>4</sup>.

Das Gesetz über den Datenschutz sieht keine strikte Aufteilung der Aufsichtsaufgaben zwischen der Kommission und der Datenschutzbeauftragten vor. Die Kommission ist wie bisher (vgl. Tätigkeitsberichte der Vorjahre<sup>5</sup>) für die Aufgaben im Bereich der Gesetzgebung und die Dossiers zuständig, bei denen eine allgemeine Datenschutzpolitik festgelegt werden muss. Dazu kommt die Umsetzung des Verfahrens bei Verletzung von Datenschutzvorschriften (Art. 30a Abs. 1 Bst. c, Art. 22a und Art. 27 Abs. 2 DSchG, Beschwerdebefugnis gegen Verfügungen der öffentlichen Organe beim Kantonsgericht).

Am 1. Januar 2017 hat der kantonale Mediator seine Funktion aufgenommen. Nachdem das Ombudsgesetz die Zusammenarbeit des kantonalen Mediators mit der Behörde vorsieht, waren verschiedene Gespräche notwendig, um die organisatorischen Massnahmen zu klären. Ein wichtiges Anliegen der Behörde war, dass die Vertraulichkeit der einzelnen Bereiche gewahrt werden kann.

## 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 sowie der Stellvertreter des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten 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 2017 einmal vom EDÖB einberufen<sup>6</sup>. Thema der Sitzung waren unter anderem die neuesten Entwicklungen der Europäischen Gesetzgebung sowie die

---

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

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

<sup>6</sup> <https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/de/home.html>

---

Verabschiedung des gemeinsamen Leitfadens für die Kontrolle der Nutzung des Schengener Informationssystems SIS. Dieser Leitfaden ist das Resultat einer Arbeitsgruppe, bestehend aus Mitarbeitenden des EDÖB sowie kantonalen Datenschutzbeauftragten. Daneben zeigte sich auch im Berichtsjahr, dass die überkantonale Zusammenarbeit sehr wichtig ist, sei es im Hinblick auf die Verfassung von gemeinsamen Stellungnahmen zu Themen, die alle oder mehrere Kantone berühren. So war die Datenschutzbeauftragte in der Begleitorganisation der Konferenz der Kantonsregierungen zur Umsetzung Schengen/Dublin, die für die Kantone einen Leitfaden zum Anpassungsbedarf der kantonalen (Informations- und) Datenschutzgesetze an die EU-Datenschutzreform sowie die Modernisierung der Europarats-Konvention 108 ausgearbeitet hat.

Die Datenschutzbeauftragte ist zudem wie die anderen kantonalen Datenschutzbehörden Mitglied der Vereinigung der schweizerischen Datenschutzbeauftragten **privatim**<sup>7</sup>. Die Behörde konnte auch 2017 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 Schaffhausen statt. Schwerpunktthema war das medizinische Berufsgeheimnis vor dem Hintergrund der zunehmenden Auslagerung von Informatik-Dienstleistungen, Verwaltung und Archivierung. Ist dieses Outsourcing von patientenbezogenen Gesundheitsdaten mit dem Datenschutz überhaupt vereinbar? (vgl. Newsletter 1/2017). Das Herbstplenium fand in Altdorf UR statt. Die Informationsveranstaltung war Cloud-Lösungen für Schulen gewidmet. Daneben organisierte privatim für Mitglieder einen Informationsanlass zum elektronischen Patientendossier sowie eine eintägige Ausbildungsveranstaltung «Informatiksicherheit für Juristinnen und Juristen».

Präsident von privatim ist seit Mitte 2016 der Datenschutzbeauftragte des Kantons Basel-Stadt.

### 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. Daneben referierte sie viermal zum Thema Datenschutz im akademischen Umfeld auf Einladung der Fachhochschulen Westschweiz Freiburg. Weiter nahm die Datenschutzbeauftragte auf Einladung eines Berufsverbandes im Energiebereich an einer internen Veranstaltung teil.

---

<sup>7</sup> <http://www.privatim.ch/de/>

---

## D. Öffentlichkeitsarbeit

Die Behörde verfolgt eine Politik der aktiven Information, z.B. über ihre Website und Publikationen wie Newsletter, Medienmitteilungen, Leitfäden und News<sup>8</sup>. Im Mai 2017 führte sie ihre traditionelle **Medienkonferenz** durch.

Im halbjährlich erscheinenden **Newsletter**<sup>9</sup> 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 liefert<sup>10</sup>.

Die Kommission veröffentlichte ein Merkblatt über die Auslagerung von Datenbearbeitungen in öffentliche Clouds (abrufbar auf der Website der Behörde).

Die Kommission macht in ihrem Merkblatt auf die Risiken der Datenauslagerung aufmerksam, insbesondere bei Cloud Computing. Risiken bestehen insbesondere hinsichtlich des Verlusts der Kontrolle über das eigene IT-System (Zugriff von ausländischen Behörden auf die Daten, Lock-in Effekte, Datenverlust usw.), bei Fernwartung und Shared Hosting, das heisst Hosting von Daten mehrerer User durch dasselbe System. Die Kommission gibt zu bedenken, dass es keine gesetzliche Grundlage für die Auslagerung der Datenbearbeitung der öffentlichen Organe in einer Cloud gibt. Insofern als der Staat für den Datenschutz verantwortlich ist und dem Amts-/Berufsgeheimnis unterliegende sensible Daten bearbeitet, muss nach Ansicht der Kommission eine staatliche Cloud entwickelt werden, damit der Staat die volle Kontrolle über alle bearbeiteten Daten behält. So blieben die Daten in den Händen des Staates, der die Wirksamkeit der Grundrechte der Personen garantieren muss, deren Daten von öffentlichen Organen bearbeitet werden.

---

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

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

<sup>10</sup> [http://www.fr.ch/atprd/files/pdf97/atprd\\_guide-pratique-a-latt.-des-communes-d---actualisation.pdf](http://www.fr.ch/atprd/files/pdf97/atprd_guide-pratique-a-latt.-des-communes-d---actualisation.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 2017 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.

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 Website<sup>11</sup>.

##### 1.2 Einige Beispiele von Stellungnahmen

#### **Vorentwurf zum Bundesgesetz über die Totalrevision des Datenschutzgesetzes und die Änderung weiterer Erlasse zum Datenschutzgesetz**

Die Behörde wurde um die Ausarbeitung einer Vernehmlassungsantwort zum Vorentwurf zum Bundesgesetz über die Totalrevision des Datenschutzgesetzes und die Änderung weiterer Erlasse zum Datenschutzgesetz, des Bundesbeschlusses über die Genehmigung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Richtlinie (EU) 2016/680 zum Schutz von Personendaten im Bereich der Strafverfolgung und der Rechtshilfe in Strafsachen sowie des Entwurfes zur Revision des Übereinkommens SEV 108 zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten gebeten. Der Vorentwurf des Bundesrates zeichnet sich vor allem durch eine Verstärkung des Datenschutzes und dessen Technikneutralität aus; insbesondere soll die Datenbearbeitung transparenter gestaltet werden und die betroffenen Personen sollen mehr Kontrolle über ihre Daten erhalten. Nach dem Vorentwurf sollen die juristischen Personen aus dem Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden. Die Kommission befürwortete die Stärkung des Datenschutzes insbesondere dadurch, dass die Verantwortlichen für die Datenbearbeitung künftig bereits im Planungsstadium eines Projekts die Vorgaben des Datenschutzes berücksichtigen müssen, dass es eine formelle gesetzliche Grundlage für das Bearbeiten sensibler Daten, das Profiling oder die automatisierte Einzelentscheidung sowie datenschutzfreundliche Voreinstellungen (Privacy by default) braucht. Zustimmung fand auch die Technologieneutralität der Vorlage, wodurch das Gesetz

---

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

---

offen für weitere technologische Entwicklungen bleibt. Die Kommission bedauerte jedoch die Aufhebung der ausdrücklichen Vorschriften über das Abrufverfahren (Online-Zugriff) und das Fehlen des in der Verordnung der Europäischen Union behandelten Rechts auf Löschung der Daten (Recht auf Vergessenwerden), was die Stellung der Schweizerbürger gegenüber den grossen globalen Akteuren schwächt. Für problematisch erachtet wurde auch die automatische Ausserkraftsetzung des Amts- und des Berufsgeheimnisses, besonders des Arztgeheimnisses. In der Vernehmlassung wurde insbesondere beanstandet, dass das Berufs- und Amtsgeheimnis gegenüber Personendaten von verstorbenen Personen aufgehoben werden soll, das heisst es keiner Entbindung von diesen Geheimnissen mehr bedarf. Hervorgehoben wurde auch, dass die Möglichkeit des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten, Empfehlungen zur guten Praxis zu erarbeiten, nicht genügend sei, da deren Umsetzung nicht zwingend sei. Kritisch wurde auch die Schaffung neuer Strafbestimmungen im Datenschutzbereich beurteilt; diese würden die Strafverfolgung an die Kantone delegieren, was eine uneinheitliche Praxis befürchten lasse. Der Bundesrat hat im September 2017 die Botschaft mit einer überarbeiteten Vorlage veröffentlicht.

#### **Vorentwurf der Verordnung zur Änderung der Verordnung über den Zugang zu Dokumenten (Anpassung an die Aarhus-Konvention)**

Nach der 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) wurde die Verordnung über den Zugang zu Dokumenten (DZV) 2017 revidiert. In der Vernehmlassung dazu stimmte die Kommission den in der Vorlage vorgesehenen Änderungen zu und begrüsst die Anpassungen, die der Praxis der ersten Jahre der InfoG-Anwendung Rechnung tragen, insbesondere die Pflicht zur Mitwirkung am Schlichtungsverfahren und die Klärung, was nicht als Zugangsgesuch gilt (vgl. III A 1.4).

#### **Bundesgesetz über anerkannte elektronische Identifizierungseinheiten (E-ID-Gesetz)**

In der Antwort auf die Vernehmlassung zum Bundesgesetz über anerkannte elektronische Identifizierungseinheiten (E-ID-Gesetz) hielt die Kommission zunächst fest, dass beim Einsatz der E-ID im Bereich des E-Government generell nicht mehr Personenidentifizierungsdaten betroffen sein sollten als in der realen Welt. Die Kommission befürwortete zwar die Bemühungen um die Einführung eines elektronischen Identifizierungssystems, mit dem sich die Identitätsrisiken im Geschäftsverkehr oder dem Verkehr mit dem Staat verringern lassen, gab hingegen zu bedenken, dass die Ausstellung von Identitätsdokumenten eine staatliche Aufgabe bleiben muss, was auch für die elektronische Identifizierung gilt. Der Staat muss hoheitlicher Identitätsdienstleister bleiben. Die Kommission beanstandete ausserdem, dass der Katalog der Personenidentifizierungsdaten zu lang sei und biometrische Daten enthalte, die zu den besonders schützenswerten Personendaten gehören. Da diese Liste nicht abschliessend ist, können ihr weitere Daten hinzugefügt werden. Der Rechtssatz entspricht also nicht dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Schliesslich äusserte sich die Kommission auch zur systematischen Verwendung der AHVN13 durch die Identitätsstelle zur Identifizierung von Personen im Rahmen des elektronischen Datenverkehrs mit den Personenregistern. Bei Verwendung der AHV-Versicherungsnummer ist das Risiko der Verknüpfung personenbezogener Daten in den verschiedenen Systemen sehr gross, erst recht bei systematischer Verwendung. Die Kommission verlangte daher, dass diese Nummer Privatpersonen nicht zugänglich sein und weder an Dienstleister weitergegeben noch in ihren Systemen und Datenbanken gespeichert werden soll. Die AHV-Nummer ist eigentlich zur Verwendung im Sozialversicherungswesen vorgesehen, weshalb die systematische Verwendung nur den Organen und Diensten erlaubt sein sollte, die Aufgaben in diesem Bereich wahrnehmen.

---

### **Vorentwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesundheitsgesetzes**

Die Direktion für Gesundheit und Soziales eröffnete eine Vernehmlassung zur Teilrevision des Gesundheitsgesetzes. Die Kommission fand, die Formulierung der Bestimmung über das Krebsregister gehe viel zu weit. Sie verlangte auch eine genauere Angabe der Erkrankungen und der Personendaten, die zusätzlich zu den in der Bundesgesetzgebung genannten erhoben werden sollen. Dies gilt auch für die besonders schützenswerten Personendaten, umso mehr als allenfalls das Berufsgeheimnis aufgehoben werden sollte.

### **Entwurf für eine Ausführungsverordnung zum Gesetz über den Straf- und Massnahmenvollzug**

In der Vernehmlassung zum Entwurf für eine Ausführungsverordnung zum Gesetz über den Straf- und Massnahmenvollzug begrüsst die Kommission die Angabe, in wessen Händen sich das Gesundheitsdossier der Gefangenen befinde. Sie forderte allerdings eine detailliertere Bestimmung über das Gesundheitsdossier der Gefangenen und wies darauf hin, dass die Vorschriften des Gesundheitsgesetzes, aber auch die Datenschutzvorschriften einzuhalten seien. Diesbezüglich muss der Zugriff externer Ärzte unbedingt über eine starke Authentifizierung erfolgen. Die datenschutzkonforme Regelung, wonach die Gefangenen ihre Einwilligung zur Verwendung und Aufbewahrung der Daten erteilen und diese nach 12 Monaten Aufbewahrung vernichtet werden müssen, stiess auf Zustimmung.

### **Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Beurkundung des Personenstands und Grundbuch)**

Bei der eidgenössischen Vernehmlassung zur Änderung des Zivilgesetzbuchs beanstandete die Kommission die Verwendung der AHV-Versichertennummer als Personenidentifikator für das Grundbuch. Die AHV-Nummer gehört in den Sozialversicherungsbereich, und seine weiterreichende Verwendung als Personenidentifikator ist rechtsstaatlich problematisch. Mit der Verwendung eines einheitlichen Personenidentifikators in allen Bereichen, sowohl in der Verwaltung als auch durch Privatunternehmen, steigt das Risiko der Verletzung von Persönlichkeitsrechten betroffener Personen, da die verschiedenen Daten leicht kombinierbar sind und sich so Persönlichkeitsprofile erstellen lassen. Mit der Einführung der AHV-Nummer im Grundbuch sind auch die Grundeigentümer diesen Risiken ausgesetzt. Mit einem sektoriellen Personenidentifikator hingegen liessen sich die Grundeigentümer verlässlich feststellen und andererseits die Gefahr von Datenkombinationen vermeiden. Für diese Variante entschied man sich sowohl für das Handelsregister als auch für das elektronische Patientendossier, weshalb nicht einzusehen ist, weshalb diese Lösung nicht auch für das Grundbuch gewählt werden sollte. Die Kommission sprach sich auch gegen die Schaffung einer zentralen Grundeigentümer-Datenbank aus. Mit Einführung eines sektoriellen Personenidentifikators braucht es nämlich gar keine zentrale Datenbank. Eine solche Lösung ohne zentrale Datenbank entspricht dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit sowie den Anforderungen des Schutzes der persönlichen Freiheit und der Privatsphäre.

### **Vorentwurf des Gesetzes über den Mittelschulunterricht MSG**

Das Gesetz über den Mittelschulunterricht wurde revidiert, um Gesetzesanpassungen auf Bundes- und Kantonsebene und den in Freiburg neu eingeführten Bildungsgängen Rechnung zu tragen. Das MSG definiert im Sinne einer Rahmengesetzgebung die zentrale Ausrichtung der Schule und legt die Grundsätze der Zielsetzungen des Unterrichts und die Organisation der Schulen fest. In der Vernehmlassung dazu gab die Kommission zu bedenken, dass die zu statistischen oder Forschungszwecken

---

bearbeiteten Schülerdaten oder Datensammlungen gemäss den Bestimmungen des Datenschutzgesetzes anonymisiert werden müssen. Nach Ansicht der Kommission ist die Bestimmung über den Inhalt der Datenbanken oder Datensammlungen, die Zugangsmodalitäten, die Datenübermittlung sowie die Datenvernichtung zu vage und genügt den Anforderungen einer formellen gesetzlichen Grundlage nicht. Zum Abrufverfahren bemerkte die Kommission, dass es sich um eine Art automatische Datenbekanntgabe handelt, die zusätzliche technische und organisatorische Massnahmen erforderlich macht und in einem Benutzerreglement dokumentiert werden muss. Darin muss insbesondere vermerkt sein, wer wie oft Zugang zu welchen Daten hat, wie das Authentifizierungsverfahren aussieht und was für weitere Sicherheitsmassnahmen und Kontrollen es gibt.

### **Ausführungsrecht zum Bundesgesetz über die Registrierung von Krebserkrankungen**

In der Vernehmlassung zum Ausführungsrecht zum Bundesgesetz über die Registrierung von Krebserkrankungen wies die Kommission darauf hin, dass das öffentliche Organ, das Personendaten durch Dritte bearbeiten lässt, für den Datenschutz verantwortlich bleibt und dem Auftragnehmer namentlich die erforderlichen Anweisungen erteilt und dafür sorgt, dass er die Daten nur zur Erfüllung seines Auftrags verwendet oder bekanntgibt. Sie beharrte auch darauf, dass die Daten für die Übertragung und Speicherung verschlüsselt werden müssen, insofern als sensible Daten bearbeitet werden, und der Verschlüsselungsschlüssel beim Auftraggeber und nicht beim Auftragnehmer verbleiben muss. Hat der Patient ausserdem innerhalb von drei Monaten nach der Information des Arztes keinen Widerspruch gegen die Weitergabe seiner Daten erhoben, kann er jederzeit die Löschung seiner Daten aus dem betreffenden Register verlangen.

### **Revision des StPG – Konsultation des Strafregisters vor der Anstellung – Änderungsantrag parlamentarische Kommission**

Zum Entwurf der Revision des Gesetzes über das Staatspersonal (StPG) nahm die Behörde ein erstes Mal im Vernehmlassungsverfahren Stellung. Mit dem Inkrafttreten am 1. Januar 2015 von Artikel 371a des Strafgesetzbuchs (StGB) wurde ein «Sonderprivatauszug» aus dem Strafregister eingeführt, anhand dessen die Arbeitgeber prüfen können, ob gegen eine/n Bewerber/in um eine Stelle mit Kontakt zu Minderjährigen ein Berufsverbot erlassen worden ist. Gemäss Botschaft des Staatsrats muss nun vor der Anstellung aller Staatsmitarbeitenden mit einer Tätigkeit, die regelmässigen Kontakt mit Minderjährigen umfasst, dieser «Sonderprivatauszug» konsultiert werden. Als Übergangslösung empfahl er, dass Bewerber/innen für eine Stelle mit Kontakt zu Minderjährigen während zehn Jahren zusätzlich zum Sonderprivatauszug auch einen ordentlichen Strafregisterauszug vorlegen müssen<sup>12</sup>. Nach Ansicht der Behörde sind die zehn Jahre der Übergangsregelung mit der systematischen Kontrolle des ordentlichen Strafregisters für Personal, das mit Minderjährigen arbeitet, problematisch und widersprechen den Grundsätzen von Zweckbindung und Verhältnismässigkeit. An der Sitzung der parlamentarischen Kommission wurde ein Änderungsantrag angenommen, wonach dieser Zeitraum um 15 Jahre auf 25 Jahre insgesamt verlängert werden sollte. In ihrer Vernehmlassungsantwort räumte die Kommission ein, dass der Arbeitgeber Staat ein Interesse daran hat, Kenntnis von Delikten zu haben, die mit der vorgesehenen Funktion unvereinbar sind, und eine Übergangsfrist vorzusehen. Allerdings ist die Verlängerung der Übergangsfrist von 10 auf 25 Jahre nach Ansicht der Behörde unverhältnismässig und dadurch nicht datenschutzkonform.

---

<sup>12</sup> [http://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/de/ax-59d47673f2f48/de\\_MES\\_2016-DFIN-16.pdf](http://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/de/ax-59d47673f2f48/de_MES_2016-DFIN-16.pdf)

---

## 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.

Als wichtiges Dossier der Kommission ist im Berichtsjahr wiederum das Projekt einer kirchlichen Körperschaft zur Schaffung einer elektronischen Plattform für die Führung der verschiedenen kirchlichen Register zu nennen. Die Kommission befasste sich in mehreren Sitzungen mit dem überarbeiteten Projekt, dies im Nachgang zur Empfehlung, welche sie 2016 abgegeben hat. Die Kommission stimmte der Schaffung der Plattform im Wesentlichen unter der Voraussetzung zu, dass die AHV-Nummer (AHVN13) nicht zur Konsultation und Verknüpfung der verschiedenen Register verwendet wird; ausgenommen ist das Mitgliederregister, über welches die Körperschaft die Daten der Einwohnerkontrolle inkl. AHVN13 abrufen kann. Im Weiteren verlangt die Kommission, dass die genannte Plattform beim ITA beherbergt wird und die Körperschaft im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit die Anforderungen an die Informatiksicherheit, welche die Kirchgemeinden zu erfüllen haben, definiert und deren Einhaltung kontrolliert. Es zeigte sich, dass die Begleitung des genannten Projekts und Dossiers durch den Informatikspezialisten der Kommission äusserst wertvoll war, da bei Informatikprojekten immer auch technische Aspekte zu betrachten sind.

Ein wichtiges Thema für die Kommission war wiederum die Verwendung der AHVN13. Die Kommission zeigt sich besorgt über die Tendenzen zur universellen Verwendung der ursprünglich einzig für sozialversicherungsrechtliche Zwecke vorgesehenen Nummer. Heute wird die AHVN13 nicht nur im Bereich der Sozialversicherungen, sondern u.a. auch in den Bereichen der Schule, Sozialhilfe, Statistik, Einwohnerkontrolle, Steuern, Grundbuch verwendet. Die Kommission hat den Staatsrat darauf aufmerksam gemacht, dass die Verwendung der AHVN13 als Universalidentifikateur ein grosses Risiko von Persönlichkeitsverletzungen der betroffenen Personen in sich birgt. So können mit der AHVN13 leicht die verschiedenen Register verknüpft und eigentliche Persönlichkeitsprofile erstellt werden.

Schliesslich hat sich die Kommission zur Auslagerung von Datenbearbeitungen in Clouds geäussert. Sie ist der Auffassung, dass eine hinreichende gesetzliche Grundlage für eine Auslagerung in breitem Sinne fehlt. Sie empfiehlt, für die Bearbeitung und Beherbergung von Daten freiburgische, westschweizerische oder nationale Clouds für öffentliche Organe zu entwickeln. Nur so könne der Staat die Oberhand und die Kontrolle über alle vom Staat bearbeiteten Daten behalten. Der Bürger habe die Pflicht, dem Staat Daten anzuvertrauen; deshalb müsse letzterer dafür sorgen, dass die Daten rechtmässig bearbeitet werden und die Sicherheit jederzeit gewahrt wird. Letztlich bleibt das öffentliche Organ gegenüber dem betroffenen Bürger verantwortlich für die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorschriften und haftet bei allfälligen Verletzungen.

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 2017 bei den freiburgischen öffentlichen Organen 48 Zugangsgesuche eingereicht worden. In 33 Fällen bewilligten die öffentlichen Organe den vollumfänglichen Zugang, in 4 Fällen einen teilweisen Zugang. In 2 Fällen 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 Umwelt, Verwaltung und Bauwesen.

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 2017 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. 2017 erhielt die Kommission 13 Entscheide in Kopie von der Kantonspolizei (in erster Linie Datenlöschungs- und Zugangsgesuche). 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.

### 2. Empfehlungen

Die Kommission hat im Berichtsjahr keine Empfehlungen abgegeben.

---

# III. Hauptaktivitäten der beiden Beauftragten

---

## A. Bereich Transparenz

---

### 1. Schwerpunkte

#### 1.1 Schlichtungen im Bereich Zugangsrecht

2017 gingen bei der Öffentlichkeitsbeauftragten elf Schlichtungsanträge ein. In sieben Fällen kam es zu einer Einigung, in einem Fall erliess die Öffentlichkeitsbeauftragte eine Empfehlung.

Der erste Schlichtungsantrag ging von einem Bürger ein, der bei der Gemeinde Cottens Zugang zu den im Rahmen eines kommunalen Bauprojekts von vier Unternehmen eingereichten **Submissionunterlagen** verlangt hatte. Die Gemeinde hatte den Zugang abgelehnt, da ihrer Meinung nach die im Reglement über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBR) und in der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) genannte Vertraulichkeit derartiger Dokumente gewahrt werden musste. Nach Eingang des Mediationsgesuchs wurde bekannt, dass drei der vier Dokumente von dem mit dem Projekt beauftragten Ingenieurbüro bereits vernichtet worden waren. In der Mediationssitzung einigten sich die Parteien schliesslich auf den Zugang zu einem Teil der Unterlagen, die sich noch in dem Dossier befanden.

Beim zweiten Schlichtungsantrag ging es einem Journalisten um den Zugang zu einem Dokument, aus dem ersichtlich wird, wie das **Verhältnis zwischen der Freiburger Kantonspolizei und ihren privaten Informanten** sowie deren Entgeltung geregelt ist. Zudem verlangte der Journalist Einblick in das entsprechende **jährliche Budget** der Kantonspolizei. Sein Zugangsgesuch war mit der Begründung abgelehnt worden, dass der Einblick in die verlangten Dokumente die öffentliche Sicherheit verletze. Die genannte Ausnahmbestimmung des InfoG rechtfertigte allerdings in den Augen der Öffentlichkeitsbeauftragten im konkreten Fall keine vollständige Ablehnung des Zugangsgesuchs. Sie wies in ihrer Empfehlung vielmehr darauf hin, dass gewisse Teile des entsprechenden Dokuments zugänglich gemacht werden sollten und die Kantonspolizei jene Stellen, die unter die Ausnahmbestimmung fallen, einschwärzen solle. Zum jährlichen Budget der Kantonspolizei zur Entgeltung ihrer privaten Informanten empfahl die Öffentlichkeitsbeauftragte vollständigen Zugang zu geben. Die Kantonspolizei blieb bei ihrer Position, woraufhin der Journalist Rekurs einreichte.

Der dritte Schlichtungsantrag ging von einer Journalistin ein, die bei der Sanitätsnotrufzentrale 144 Freiburg um Zugang zum **Datenbankindex des Einsatzleitsystems der Zentrale** ersucht und eine abschlägige Stellungnahme des öffentlichen Organs erhalten hatte. In der Mediationssitzung einigten sich die Parteien schliesslich auf den Zugang zum Index einer einzelnen Statistik, die sich in der genannten Datenbank befindet.

Beim vierten Schlichtungsantrag ging es einem Bürger um den Zugang zu **Plänen einer Haltestelle** in der Stadt Freiburg aus den Jahren 1907 und 1937. Die Stadt hatte das Gesuch abgelehnt, worauf der Bürger ein Mediationsgesuch einreichte. Die Öffentlichkeitsbeauftragte nahm Kontakt mit dem entsprechenden städtischen Dienst auf, worauf dieser sich bereit erklärte, den Zugang zu gewähren. Da es sich um derart alte Pläne handelte und die archivarische Schutzfrist bereits abgelaufen war, fand allerdings nicht das InfoG Anwendung, sondern das Gesetz über die Archivierung und das Staatsarchiv.

---

In einem anderen Fall ging es um die **Kopie einer Tonaufnahme**, welche die Gemeinde Cressier anlässlich einer Informationssitzung zur Fusion des Schulkreises mit der Gemeinde Murten erstellt hatte. Die Gemeinde hatte dem betroffenen Bürger mitgeteilt, dass sie aufgrund der betroffenen Drittpersonen keine Kopie abgeben könne, sondern die Aufnahme lediglich auf der Gemeinde angehört werden könne. Der Bürger reichte daraufhin einen Schlichtungsantrag ein. Die Transparenzbeauftragte erklärte dem Bürger, dass sich die betroffenen Privatpersonen im vorliegenden Fall in der Tat gegen eine Zugänglichmachung aussprechen könnten. Der Bürger gab sich infolgedessen mit den Passagen der Gemeinde- und Kantonsvertreter zufrieden.

Zwei weitere Schlichtungsanträge wurden von zwei Journalisten eingereicht, die bei der Volkswirtschaftsdirektion Zugang zu einem **Auditbericht** zu den Bergbahnen in Charmey verlangt hatten. Die Volkswirtschaftsdirektion wollte einige Passagen einschwärzen, um dem Persönlichkeitsschutz und dem Geschäftsgeheimnis Rechnung zu tragen. Damit waren die Journalisten nicht einverstanden und wandten sich daher an die Behörde. In der Mediationssitzung einigten sich die Parteien schliesslich auf eine leichtere Einschwärzung als ursprünglich von der Volkswirtschaftsdirektion vorgesehen.

Beim achten Schlichtungsantrag ging es um den Zugang zu den **Protokollen** der **Gemeinderatssitzungen** von Val-de-Charmey während eines gewissen Zeitraums. Die Präsidentin einer Freizeitvereinigung hatte diesen beantragt, da in dieser Zeitspanne ein die Vereinigung betreffender Entscheid gefällt worden war. Die Gemeinde wies in ihrer ablehnenden Antwort darauf hin, dass Protokolle nicht öffentlicher Sitzungen laut InfoG nicht zugänglich seien. Die Öffentlichkeitsbeauftragte bestätigte diese Sichtweise, wies die Vereinigung aber darauf hin, dass sie basierend auf das Datenschutzgesetz Zugang zu den sie betreffenden Passagen verlangen könne.

Der neunte Schlichtungsantrag wurde von einem Journalisten eingereicht, der bei allen Freiburger Gemeinden Zugang zu ihrem **Organisationsreglement** verlangt und von der Gemeinde Ferpicloz eine abschlägige Antwort erhalten hatte. Die Öffentlichkeitsbeauftragte wies die Gemeinde darauf hin, dass das Organisationsreglement laut dem Ausführungsreglement zum Gesetz über die Gemeinden nicht nur zugänglich sein muss, sondern sich sogar auf den Website der Gemeinden befinden sollte. Die Gemeinde gab dem Journalisten darauf hin Zugang zum gewünschten Dokument.

Beim zehnten Schlichtungsantrag ging es um den Zugang zu **Subventionsdossiers** von kulturellen Veranstaltern. Eine kulturelle Vereinigung hatte von der Agglomeration Freiburg Zugang zu der Liste aller kulturellen Subventionsträger zwischen 2010 und 2017 und den ihnen zugesprochenen Beträgen, zu deren eingereichten Dossiers sowie zu allen teilweise oder vollständig abschlägigen Stellungnahmen im selben Zeitraum verlangt. Da sie nur einen Teil der gewünschten Dokumente erhielt, reichte sie über einen Anwalt ein Schlichtungsgesuch ein. Der Fall war Ende des Berichtsjahrs noch hängig.

Beim elften Fall handelte es sich um den Zugang zu einer Reihe von **Dokumenten im Umweltbereich**, um den eine Privatperson bei mehreren Organen der Kantonsverwaltung nachgesucht hatte. Da innerhalb der im Gesetz vorgesehenen Frist keine Antwort eingegangen war, nahm die Privatperson Kontakt mit der Behörde auf. Auch dieser Fall war Ende des Berichtsjahrs noch hängig.

---

## 1.2 Mediationen basierend auf das Ombudsgesetz

Als Stellvertreterin des kantonalen administrativen Mediators nahm die Beauftragte infolge dessen Ausstand ein Dossier entgegen. Da es nach Treffen mit beiden Parteien zu keiner Mediationssitzung und zu keiner Einigung kam, analysierte die Beauftragte die ihr zur Verfügung stehenden Dokumente und gab dem betroffenen Bürger über seinen Anwalt ihre Einschätzung sowie einen Ratschlag.

## 1.3 Anfragen

Im Berichtsjahr nahmen erneut sowohl Bürgerinnen und Bürger als auch öffentliche Organe regelmässig Kontakt mit der Transparenzbeauftragten auf, um Informationen über ihre Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit dem Zugangsrecht einzuholen. Die Palette der interessierenden Dokumente war wie auch in den Vorjahren breitgefächert: so ging es neben den im Zusammenhang mit den Mediationen genannten Dokumenten um Protokolle einer Kommission, Baugesuchdossiers, eine interkommunale Konvention, eine Konvention einer Gemeinde mit einer Privatperson hinsichtlich einer Umzonung, die Details einer Buchhaltung, die Statuten eines Vereins, einen an eine Gemeinde adressierten Bericht eines Ingenieurbüros sowie das Organisationsreglement eines Gemeinderats.

Häufig waren dabei Drittpersonen involviert und die öffentlichen Organe wollten sich nach dem notwendigen Vorgehen erkundigen. 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).

Auch 2017 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.

## 1.4 Anpassung der Verordnung über den Zugang zu Dokumenten

Nach der 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) im Jahr 2016 wurde im Folgejahr nun die Verordnung über den Zugang zu Dokumenten (DZV) entsprechend angepasst.

Da im Gesetz der Grundsatz der Auslegung gemäss der Aarhus-Konvention eingeführt wurde, konnte auf mehrere Detailveränderungen in der DZV verzichtet werden. Gewisse Anpassungen waren aber trotzdem nötig, weil einerseits die vom Gesetzgeber gemachten Änderungen sich nicht auf den Umweltbereich beschränken, und sich andererseits die Verfahrensordnung geändert hat und auf Verordnungsebene festgelegt werden musste. Zudem wurden einige Anpassungen vorgenommen, welche die Erfahrungen der ersten 6 Jahre bei der Anwendung der Gesetzgebung über den Zugang zu Dokumenten berücksichtigen.

---

Da die DZV rund um die Begriffe der *öffentlichen Organe* im engen Sinn und der *amtlichen Dokumente* entworfen wurde, mussten zwei neue Bestimmungen eingeführt werden, um die Verbindung zum neuen Begriff der *Privatpersonen, die öffentlichen Organen gleichgestellt werden*, und zu demjenigen der *Information über die Umwelt* herzustellen. Dass der kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz Entscheidungsbefugnis verliehen wird und für Gesuche um Zugang zu Informationen über die Umwelt besondere Fristen gelten, bilden ebenfalls Änderungen bei der Verfahrensordnung, die in der Verordnung konkret umgesetzt werden mussten.

Zu den Anpassungen, mit denen die Praxis berücksichtigt und die Arbeit der öffentlichen Organe vereinfacht werden sollen, gehört der erleichterte Zugang zu Dokumenten, die bereits in der Öffentlichkeit verbreitet wurden. Der Begriff *fertig gestelltes Dokument* wurde genauer umschrieben, so dass er auch Dokumente, die von Dritten stammen, umfasst, und die Liste der Ausnahmen von der Pflicht, betroffene Dritte anzuhören, wurde ergänzt und verdeutlicht. Schliesslich wurde eine neue Bestimmung hinzugefügt; sie betrifft die Pflicht der Parteien, in der Schlichtung mitzuwirken.

## 2. Statistiken

Im Berichtszeitraum waren 95 Dossiers in Bearbeitung, wovon 10 per 1. Januar 2018 noch hängig waren. Die Öffentlichkeitsbeauftragte war in 26 Fällen beratend tätig und erteilte Auskünfte, nahm in 2 Fällen Stellung, befasste sich in 29 Fällen mit der Prüfung gesetzlicher Bestimmungen, verfasste 12 Präsentationen, nahm an 10 Sitzungen und sonstigen Veranstaltungen teil und befasste sich mit 11 Schlichtungsbegehren und 5 sonstigen Begehren. 47 Dossiers betrafen kantonale Stellen oder mit öffentlichen Aufgaben betraute Institutionen, 8 Gemeinden und Pfarreien, 19 andere öffentliche Organe (Kantone, Behörden für Öffentlichkeit und Transparenz), 14 Privatpersonen oder private Institutionen und 7 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.

Verschiedene Dossiers betrafen Voranfragen des ITA zu aktuellen Datenbearbeitungsvorhaben, so etwa im Rahmen der Umsetzung des E-Government-Schalters, des Schulportals «Primeo», der konzeptionellen Überarbeitung der Applikation für das Steuerregister oder die Einführung einer neuen Version des polizeilichen Abfragesystems für Applikationen des EJPD oder FRI-PERS, aber auch zum generellen Einbezug unserer Behörde bei aktuellen Datenbearbeitungsvorhaben bzw. Informatikprojekten. Verschiedene Anfragen hatten die kantonale Informatikplattform der Einwohnerkontrolldaten (FRI-PERS) zum Gegenstand (siehe auch 1.3).

Unter der Bezeichnung «Cybersanté» wird das Projekt zur Umsetzung des Gesetzes über das elektronische Patientendossier verstanden. Die Organisationseinheiten, sogenannte Gemeinschaften

---

oder Stammgemeinschaften, haben die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für die Einführung des elektronischen Patientendossiers bereitzustellen. Der Kanton beabsichtigt, zur Schaffung der entsprechenden Rahmenbedingungen beizutragen. Die Datenschutzbeauftragte ist Mitglied der Projektbegleitgruppe und hat im vergangenen Jahr an mehreren Sitzungen teilgenommen.

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. Reglemente, Dokumente, Projektbeschrieb waren im Sinne der Empfehlungen der Kommission kritisch zu prüfen, insbesondere auch darauf, ob die Anforderungen der Kommission berücksichtigt wurden. Verschiedene Dossiers wurden in Kommissionsitzungen 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 zwischen Kantonen**

##### *Anrufumleitung über die Notrufnummer 144 vom Kanton Jura nach Freiburg*

Nach Durchführung einer Ausschreibung beschloss der Kanton Jura seine Sanitätsnotrufe (144) in den Kanton Freiburg auszulagern. In diesem Kontext wurde die Behörde um die Prüfung des Inhalts der Vereinbarung und des Vertragszusatzes gebeten. Sie kam zum Schluss, dass in der Vereinbarung namentlich die Vertraulichkeit zur Sprache kommen muss. So müssen alle Mitarbeitenden der Notrufzentrale eine Vertraulichkeitserklärung unterzeichnen. Im Vertragszusatz sind die Einzelheiten in Bezug auf das Hosting der Daten geregelt, die Aufbewahrungsdauer, die Zweckbindung, die Übertragbarkeit der Daten, die Verantwortlichkeit, die Auslagerung, die Zugangsberechtigungen, das Auskunftsrecht, die Kontrollen und die Datensicherheit. Zur Durchführung von Kontrollen sind die Datenschutzbeauftragten beider Kantone berechtigt. Allerdings kann nur der Zugriff auf die Daten der jeweils auf ihrem Gebiet erfolgten Interventionen gewährt werden. Ausserdem meldet jeder Kanton seine Datensammlungen bei der zuständigen kantonalen Behörde an.

#### **Bekanntgabe von Daten von einem Amt an ein anderes**

##### *Weitergabe von Daten der Kantonalen Steuerverwaltung an das Betreibungsamt*

Das Betreibungsamt möchte einen direkten elektronischen Zugriff auf gewisse Daten des Registers der Kantonalen Steuerverwaltung (KSTV) für Auskünfte über Schuldner, ohne sich zuerst an die KSTV wenden zu müssen. Die KSTV bietet einen direkten elektronischen Zugriff auf die Veranlagungsanzeigen über die Informatikplattform Platcom. Nach Artikel 91 Absatz 5 des Gesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs ist die KSTV gegenüber dem Betreibungsamt effektiv auskunftspflichtig.

In diesem speziellen Fall ist die Behörde der Ansicht, dass der direkte elektronische Zugriff über Platcom ein Abrufverfahren darstellt, also eine Art automatische Datenbekanntgabe, bei der die Datenempfänger aufgrund einer Bewilligung des Verantwortlichen für die Datensammlung ohne vorgängige Kontrolle eigenständig entscheiden können, wann und in welchem Umfang die Bekanntgabe erfolgen soll. Sie weist drauf hin, dass eine gesetzliche Grundlage im formellen Sinn für dieses Verfahren notwendig ist, da die Veranlagungsanzeigen sensible Daten enthalten. Ausserdem muss jedes Abrufverfahren in einem Benutzerreglement dokumentiert werden, insbesondere mit der Angabe, wer wie oft auf welche Daten Zugriff hat und wie das Identifizierungsverfahren und die Sicherheits- und Kontrollmassnahmen aussehen. Die Behörde kam zum Schluss, dass demnach die gesetzliche Grundlage fehle.

---

### **Bekanntgabe von Personendaten durch Gemeinden**

#### *Weitergabe der Liste der Einwohner einer Gemeinde nach Quartier und Strasse an eine Privatversicherung*

Die Einwohnerkontrolle einer Gemeinde wollte von der Behörde wissen, ob sie aus Sicht des Datenschutzes die Adressen von in ihrer Gemeinde wohnhaften Personen nach Quartier und Strasse an eine Privatversicherung weitergeben dürfe. In Belangen der Einwohnerkontrolle ist das Gesetz über die Einwohnerkontrolle (EKG) für die Datenweitergabe anwendbar und sieht vor, dass die Bekanntgabe von Daten über eine durch ein allgemeines Kriterium definierte Gruppe von Personen verboten ist. Allerdings kann der Gemeinderat die Bekanntgabe von Namen, Vornamen, Geburtsdatum und Adresse erlauben, wenn diese Daten für schützenswerte ideelle Zwecke verwendet werden. Nach Ansicht der Behörde ist die Voraussetzung der Verwendung der Daten für schützenswerte ideelle Zwecke nicht erfüllt, da das Interesse der Privatversicherung in diesem Fall ein rein kommerzielles ist. Demzufolge ist die Weitergabe der verlangten Daten aus Sicht des Datenschutzes nicht zulässig.

#### *Weitergabe von bauprojektbezogenen Daten an Marketingfirmen*

Die Behörde wurde von einer Gemeinde um Auskunft gebeten, ob es datenschutzkonform ist, einer Baufachzeitschrift Informationen über laufende Baubewilligungsgesuche zu geben. Die Behörde wies darauf hin, dass sich je nach Stand des Verfahrens unterschiedliche Fälle ergeben, in denen verschiedene Gesetze anwendbar sind.

Wenn die öffentliche Auflage abgeschlossen ist und das Baubewilligungsverfahren läuft, so entscheidet die Behörde erstinstanzlich und das DSchG ist anwendbar. Die Daten können nur unter den folgenden drei Voraussetzungen bekanntgegeben werden: eine gesetzliche Grundlage sieht dies vor, die private Person, die die Daten anfordert, kann ein Interesse an der Bekanntgabe nachweisen, das dem Interesse der betroffenen Person an der Geheimhaltung der Daten vorgeht, oder die betroffene Person hat der Bekanntgabe zugestimmt. Wenn die Behörde auf Beschwerde hin entscheidet, sind die Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) anwendbar. Nach Abschluss des Baubewilligungsverfahrens und Inkrafttreten der Baubewilligung (keine Rechtsmittel mehr dagegen möglich) kommt das InfoG zur Anwendung, und der Zugang zu den Daten erfolgt über das Auskunftsgesuch (Art. 8ff. InfoG). Allerdings ist bei personenbezogenen Daten vorher bei der betroffenen Person die Zustimmung zur Auskunftserteilung einzuholen. Der Einfachheit halber können Marketingfirmen diese Informationen aber auch direkt von den betroffenen Personen erhalten.

#### *Weitergabe der Adressänderungen von Gönnern einer freiburgischen karitativen Organisation*

Der Einwohnerkontrolldienst einer Gemeinde wollte von der Behörde wissen, ob es aus Sicht des Datenschutzes zulässig ist, einer karitativen Organisation die neuen Adressen ihrer Gönner bekanntzugeben (nach einer Adressänderung).

Die Behörde weist darauf hin, dass der Gemeinderat die Bekanntgabe erlauben kann, sofern die Daten über eine durch ein allgemeines Kriterium definierte Gruppe von Personen für schützenswerte ideelle Zwecke verwendet werden sollen. Jede andere Bekanntgabe von Daten über eine durch ein allgemeines Kriterium definierte Gruppe von Personen ist dagegen verboten. Die Behörde geht davon aus, dass die Bekanntgabe nicht zulässig ist, da die karitative Organisation diese Adressen zu kommerziellen Zwecken nutzen will.

---

#### *Gesuch um Einsichtnahme ins Gemeindearchiv*

Eine Gemeinde fragte die Behörde an, ob es datenschutzrechtlich zulässig ist, einer Privatperson freien Zugang zum Gemeindearchiv für Nachforschungen über ihre Familie in den Jahren 1850 bis 1930 anzustellen. Die Behörde ist der Ansicht, dass es in diesem Fall um weit zurückliegende Dokumente handelt und die ordentliche Schutzfrist von 30 Jahren längstens abgelaufen ist. Somit können diese Dokumente frei eingesehen werden, mit Ausnahme der nach dem Namen der Personen klassierten oder besonders schützenswerte Personendaten enthaltenden Dokumente. Allerdings sollte der Bitte des Ahnenforschers um Aushändigung der Schlüssel, um das Gemeindearchiv durchstöbern zu können, nicht entsprochen werden, denn die Gemeinde bleibt für den Zugang zu ihrem Archiv verantwortlich.

#### *Zugang für die Gemeinden zu den Entscheiden der Sozialkommission*

Die Behörde wurde um Stellungnahme zum Zugang sämtlicher Gemeinderäte und des Verwaltungspersonals einer Gemeinde zu den Entscheiden der Sozialkommission über die Gewährung materieller Sozialhilfe gebeten.

Da es sich bei den im Entscheid der Sozialkommission enthaltenen Daten um besonders schützenswerte Personendaten handelt, für die eine erhöhte Schutzpflicht besteht und die vertraulich sind, ist es Sache der Wohngemeinde des Sozialhilfebezügers dafür zu sorgen, dass der Entscheid nur den mit den Sozialhilfebefangen befassten Personen und nicht dem ganzen Verwaltungspersonal und allen Gemeinderäten offengelegt wird. So können der für das Sozialwesen zuständige Gemeinderat und der Verwaltungssachbearbeiter, dessen Aufgaben im Sozialwesen im Pflichtenheft vermerkt sind (Art. 72 GG), Einsicht in diese Entscheide nehmen. Die Zugänglichmachung für die anderen Mitarbeitenden könnte auf eine Verletzung der Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen und eine Amtsgeheimnisverletzung hinauslaufen.

#### *Einsicht in die Kandidatendossiers der Einbürgerungskommission*

Eine Gemeinde wollte von der Behörde wissen, ob im Einbürgerungsverfahren Studierende, die an einem Forschungsprojekt mitwirken, Einsicht in die Dossiers erhalten und bei den Befragungen, den Beratungen der Einbürgerungskommission sowie an den Staatskundekursen für Einbürgerungskandidatinnen und -kandidaten anwesend sein dürfen.

Damit eine solche Akteneinsicht erlaubt wird, müssen der Behörde zufolge aufgrund der Sensibilität der zu bearbeitenden Daten einige Vorkehrungen getroffen werden. Erstens müssen die Forscher einen Projektbeschrieb liefern mit einer Reihe von Informationen insbesondere über die Kategorien der bearbeiteten Daten, den Zugriff auf sie, die Liste der Personen mit Zugriff auf die Daten, die getroffenen Sicherheitsmassnahmen, die Aufbewahrung usw. Zweitens müssen die Forschungsverantwortlichen sowie der Professor eine Vertraulichkeitserklärung unterzeichnen. Drittens müssen in diesem Fall die in den Dossiers enthaltenen Daten anonymisiert werden, und die betroffenen Personen müssen ihre Zustimmung zur Anwesenheit der Studierenden bei Gesprächen erteilen.

---

## **Datenschutz und Arbeit**

### *Weitergabe von Dokumenten aus der Personalakte eines ehemaligen Mitarbeiters an die Öffentliche Arbeitslosenkasse*

Eine kantonale Institution wollte wissen, ob es aus Sicht des Datenschutzes zulässig ist, die Unterlagen über die genauen Gründe für den Stellenverlust sowie allfällige Abmahnungen und Mitarbeitergesprächsprotokolle eines ehemaligen Mitarbeiters an die Öffentliche Arbeitslosenkasse weiterzugeben.

In Anwendung des Gesetzes über den Datenschutz (DSchG) dürfen Personendaten nur bekanntgegeben werden, wenn eine gesetzliche Grundlage es vorsieht. Obschon nach Artikel 28 Absatz 3 ATSG Personen, die Versicherungsleistungen beanspruchen, alle Personen und Stellen, namentlich Arbeitgeber, zu ermächtigen haben, die Auskünfte zu erteilen, die für die Abklärung von Leistungsansprüchen erforderlich sind, müssen nach Artikel 88 Absatz 1 Buchstabe d AVIG die Arbeitgeber die vorgeschriebene Auskunft- und Meldepflicht erfüllen. So kann sich der Arbeitgeber in Abweichung von Artikel 28 Absatz 3 ATSG veranlasst sehen, der Arbeitslosenkasse Auskunft über das Arbeitsverhältnis zu erteilen, ohne dass er dazu eine Ermächtigung der betroffenen Person braucht. Allerdings muss der ehemalige Arbeitgeber den Grundsatz der Verhältnismässigkeit anwenden und darf nur die Informationen und Unterlagen freigeben, die die Arbeitslosenkasse benötigt, um die Leistungsansprüche des Versicherten abzuklären oder festzusetzen.

### *Fragen im Gesundheitsfragebogen für die Anstellung beim Staat Freiburg*

Die Freiburger Staatsangestellten müssen vor der Anstellung alle Fragen im Gesundheitsfragebogen beantworten, damit der Vertrauensarzt den Gesundheitszustand abklären und bestimmen kann, ob ein erhöhtes Risiko für eine Arbeitsunfähigkeit oder Invalidität besteht. Der Fragebogen enthält eine Reihe von detaillierten Fragen über den Gesundheitszustand und Vorerkrankungen der Stellenbewerberinnen und Stellenbewerber.

Daten über die Gesundheit gehören zu den besonders schützenswerten Personendaten (s. Art. 3 Bst. c DSchG), für deren Bearbeiten eine besondere Sorgfaltspflicht gilt (Art. 8 DSchG). Die Staatspersonalgesetzgebung regelt den Inhalt des Gesundheitsfragebogens nicht speziell. Gemäss Obligationenrecht (Art. 328b OR) darf der Arbeitgeber Daten über den Arbeitnehmer nur bearbeiten, soweit sie dessen Eignung für das Arbeitsverhältnis betreffen oder zur Durchführung des Arbeitsvertrages erforderlich sind.

Insgesamt ist die Behörde der Ansicht, dass der Staat Freiburg in seiner Eigenschaft als Arbeitgeber die gesetzlichen Vorgaben für das Beschaffen der Daten einhält. So werden die Daten mit einem Fragebogen direkt bei den betroffenen Personen erhoben. Zudem rechtfertigt eine gesetzliche Grundlage im formellen Sinne das Bearbeiten sensibler Daten, und der Grundsatz der Zweckbindung ist eingehalten. Allerdings brauchen die Angestellten dem Staat Freiburg keine Angaben zu machen, wenn sie an einer übertragbaren Krankheit leiden, die keinen Einfluss auf ihre Arbeit hat (z.B. HIV), oder wenn sie von früheren Erkrankungen geheilt sind; dies gilt auch dann, wenn dieser Sachverhalt für den Arbeitgeber sichtbar ist. So sind für die Behörde Fragen zu ausgeheilten früheren Krankheiten (oder nicht ausgeheilten, aber ohne Auswirkungen auf die Ausübung der Tätigkeit), zu früheren Spitalaufenthalten oder Kuren der Bewerberin oder des Bewerbers nicht zulässig (s. Protection des données, Philippe Meier, S. 670ff.).

---

### *Anstellungsverfahren*

Im Rahmen der Ausschreibung einer Heimleiterstelle erkundigte sich eine Gemeinde bei der Behörde über die Datenschutzkonformität des vorgesehenen Anstellungsverfahrens.

In diesem Fall soll das Anstellungsverfahren folgendermassen ablaufen: Die Bewerbungen gehen beim Gemeindebüro ein. Dann nimmt die Verwaltungskommission des Heims Kenntnis der Dossiers und trifft eine erste Auswahl der Bewerbungen im Hinblick auf die Bewerbungsgespräche. Nach den Bewerbungsgesprächen stellt der Gemeinderat die Person an, auf die die Wahl gefallen ist.

Die Behörde weist darauf hin, dass die Gemeinde, die die Bewerbungsdossiers in elektronischer Form an die Kommissionsmitglieder weiterleiten möchte, zuerst dafür sorgen muss, dass die organisatorischen und technischen Massnahmen von jedem Kommissionsmitglied eingehalten werden, da die Gemeinde über keinen VPN-gesicherten Zugang verfügt. Bei der Weitergabe der Bewerbungsdossiers in Papierform von einem Kommissionsmitglied an das andere muss jedes Mitglied die entsprechenden organisatorischen Massnahmen treffen, wonach beispielsweise die Dossiers unter Verschluss gehalten werden müssen, damit keine Drittpersonen Zugang dazu haben.

In einem solchen Fall empfiehlt die Behörde, die Bewerbungsdossiers von den Kommissionsmitgliedern direkt in den Gemeindeverwaltungsräumen prüfen zu lassen. Schliesslich ist nach Ansicht der Behörde der Gemeindegemeinschreiber berechtigt, die Bewerbungen zu öffnen und ein Dossier anzulegen, um den Kommissionsmitgliedern die Prüfung der Bewerbungen zu erleichtern.

### **Datenschutz und Gesundheit**

#### *Kommunikation von Steuerdaten an Spitex*

Eine Gemeinde wollte wissen, ob sie die Anfrage einer Spitexorganisation positiv beantworten und dieser die Steuerdaten eines Bürgers übermitteln könne. Die Abklärungen ergaben, dass im kantonalen Recht keine gesetzliche Grundlage besteht, die zu einer Kommunikation von Steuerdaten an eine Spitexorganisation ermächtigt. Eine Kommunikation ist ohne weitere Angaben, auf welche gesetzliche Grundlage sich die Organisation beruft und zu welchen Zwecken sie diese benötigt, nicht zulässig.

#### *Umfrage über die Gründe der Hospitalisierung von Kantonseinwohnern in ausserkantonalen Spitälern und Gesundheitseinrichtungen*

Die Behörde wurde angefragt, ob die beabsichtigte Umfrage den datenschutzrechtlichen Anliegen Rechnung trage. Die Direktion will an eine Auswahl der Patienten, die sich ausserkantonal behandeln liessen, einen Fragebogen zukommen lassen, um die Gründe der ausserkantonalen Hospitalisierung zu erfahren. Die Umfrage wird anonym und durch ein externes Unternehmen durchgeführt. Um den datenschutzrechtlichen Anforderungen an eine anonyme Umfrage zu genügen, hat diese auf Freiwilligkeit zu beruhen und darf die Direktion über keinen Schlüssel verfügen, der darüber Auskunft gibt, wer an der Umfrage teilgenommen hat; die Nichtteilnahme darf zu keinen Sanktionen führen. Die teilnehmenden Personen sind über den Zweck der Umfrage zu informieren. Die externe Firma ist zur Vertraulichkeit zu verpflichten.

---

## **Datenschutz und IT-Sicherheit**

### *Auslagerung von Hosting, Betrieb und Unterhalt der Website des Kantons Freiburg*

Im Rahmen des Projekts für eine neue Website des Staates Freiburg wurde die Behörde gebeten, die Möglichkeit zu prüfen, einen Dritten von ausserhalb der Freiburger Kantonsverwaltung die in Verbindung mit der neuen Website bearbeiteten öffentlichen Daten hosten zu lassen. Gemäss dem Projekt soll effektiv das Hosting der Schnittstelle teilweise von externen Dritten übernommen werden, und das Amt für Informatik und Telekommunikation des Staates Freiburg würde sich nur um die Schnittstelle in Verbindung mit dem virtuellen E-Government-Schalter kümmern. Auf der Grundlage von Artikel 18 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz sieht die Behörde keine Einwände gegen die Auslagerung öffentlicher Daten. Bei personenbezogenen Daten muss das Bearbeiten im Auftrag jedoch entsprechend geregelt werden und es müssen Vertraulichkeitsvereinbarungen abgeschlossen werden. Ausserdem müssen die Daten unbedingt in der Schweiz gehostet werden.

Im Intranet sind gewisse Daten nicht öffentlich, sondern vertraulich und unterliegen dem Amtsgeheimnis. Somit gilt auch hier, dass die Daten in der Schweiz beherbergt werden müssen, gerade auch gemäss Gutachten von Wolfgang Wohlers, wonach mit der Auslagerung von vom Staat Freiburg bearbeiteten Personendaten das staatliche Amts /Berufsgeheimnis verletzt würde.

## **Datenschutz und Steuerdaten**

### *Zugang der Pfarreien zu einer gesicherten elektronischen kantonalen Datenaustauschplattform*

Die Kommission wurde zum Projekt kontaktiert, den Pfarreien Zugang zur gesicherten elektronischen Plattform zu gewähren, damit sie auf die Informationen über die betroffenen Steuerpflichtigen zugreifen können. Es handelt sich dabei um eine elektronische Plattform, über welche die Dienststellen des Staates Informationen internen und externen Partnern wie den Gemeinden zur Verfügung stellen können. Der Zugang wird auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen der Kantonalen Steuerverwaltung und den Pfarreien gewährt.

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Bekanntgabe der AHV-Versichertennummer der betroffenen Person möglich ist, aber unter der Voraussetzung, dass sie nur zwecks Adressaktualisierung und Steuerfakturierung verwendet wird. Diese Einschränkungen müssen übrigens Bestandteil der Vereinbarung sein.

## **Datenschutz und Schule**

### *Aufbewahrung von Schülerdaten*

Im Rahmen der Überarbeitung des Reglements zum Sonderschulunterricht wurde die Behörde zur Frage der Aufbewahrung von speziellen Schülerdaten konsultiert. Diese sollten während 10 Jahren, nachdem der Schüler die Institution/die Schule verlassen hat, aufbewahrt werden, dies im Gegensatz zu anderen Schülerdaten, die nach Schulaustritt vernichtet werden. Die Instruktion zeigte, dass die Aufbewahrung dieser besonderen Daten aufgrund der Berichte, welche die Notenblätter begleiten, zum Verständnis der schulischen Leistungen notwendig sind. Es wurde daher angeregt, die Zugriffs- und Zugangsrechte restriktiv zu regeln, da sie sehr sensible Daten enthalten und überdies Ausnahmecharakter haben.

---

### *Mustererklärung für das Einverständnis der Eltern von Schülern zur Veröffentlichung von Fotos ihrer Kinder im Internet*

Eine Gemeinde legte der Behörde den Entwurf einer Mustererklärung für das elterliche Einverständnis zur Veröffentlichung von Fotos der Schulkinder oder Krippenkindern auf den Websites der Schulen bzw. Krippen vor. Zunächst einmal rät die Behörde dringend von der Veröffentlichung von Fotos und Videos von Kindern im Internet ab, ob zu Werbe- oder Informationszwecken. Für die systematische Verbreitung von Fotos und Videos im Internet muss zuerst die Zustimmung der Eltern oder gesetzlichen Vertretern eingeholt werden.

Die Behörde weist darauf hin, dass jede Person das Recht am eigenen Bild hat und verbieten kann, dass Bilder von ihr veröffentlicht werden, oder die Veröffentlichung an gewisse Bedingungen knüpfen kann. Ausserdem muss die ausdrückliche Zustimmung der Eltern oder gesetzlichen Vertreter eingeholt werden, um Personendaten von Kindern im Internet zu veröffentlichen. Die Aufnahme Dateien dürfen zudem nur der für die Veröffentlichung verantwortlichen Person zugänglich sein. Ausserdem sollten möglichst nur Gruppenfotos von Kindern und keine Einzelfotos, erst recht nicht mit Identifikationsmerkmalen veröffentlicht werden. Entsprechend den Umständen des Einzelfalls muss eine Frist für die Vernichtung der Aufnahmen angegeben werden. Die Zustimmung kann jederzeit zurückgezogen werden und muss befristet sein. Ausserdem müssten die Fotos und Videos mit einer professionellen Kamera der jeweiligen Einrichtung aufgenommen werden. Die Mitarbeitenden dürfen effektiv keine Aufnahmen mit ihren privaten Geräten machen. Schliesslich betont die Behörde die Verantwortlichkeit der Einrichtung bei der Veröffentlichung der Aufnahmen und weist ins-besondere auf das fehlende öffentliche Interesse an der Veröffentlichung von Kinderfotos hin.

### *Richtlinien für Internetnutzung und den Gebrauch digitaler Technologien an den Schulen*

Im Zuge des technologischen Wandels war es für die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) unausweichlich, neue Richtlinien zu verabschieden, um den neuesten Entwicklungen Rechnung zu tragen, sowohl was die Nutzung (soziale Netzwerke, Cloud) als auch das technische Material (Smartphones, WLAN) betrifft. Die Behörde prüfte den Entwurf dieser Richtlinien sowie die Erläuterungen dazu.

### *Projekt einer Hochschule mit Filmaufnahmen von den Studierenden*

Die Behörde wurde von einer Hochschule auf ein Projekt angesprochen, das diese mit ihren Studierenden umsetzen will. Es geht dabei darum, dass diese gefilmt werden sollen, um sich mit ihnen auf pädagogischer Ebene mit den verschiedenen Lernphasen zu befassen.

Die Behörde äusserte sich zum Inhalt der Einverständniserklärung der betroffenen Studierenden dahingehend, dass namentlich der Zweck der Aufnahmen, das für die Aufnahmen verantwortliche Organ und die zum Zugriff auf die aufgenommenen Daten berechtigten Personen angegeben werden müssen. Ausserdem müssen in diesem zu unterzeichnenden Dokument die Zweckbindung definiert, die Aufbewahrungsdauer der Aufnahmen angegeben sowie die zum Schutz der Daten getroffenen IT-Sicherheitsmassnahmen aufgeführt sein.

Die Behörde bemerkt auch, dass vorzugsweise Aufnahmegeräte der Schule verwendet werden sollten. Zudem muss bei Verwendung von Sequenzen für externe Präsentationszwecke eine spezielle Zustimmung der betroffenen Personen eingeholt werden.

---

## **Sonstiges**

### *Eröffnung eines Facebook-Accounts durch ein Betreibungsamt*

Ein Betreibungsamt wollte wissen, ob es ein Facebook-Account eröffnen kann, um gewisse Schuldner zu kontaktieren, die über die üblichen Kanäle nicht erreichbar sind, und namentlich ihren Wohnort in Erfahrung zu bringen; sie wollen damit an Personendaten kommen, die von den Schuldnern frei auf Facebook veröffentlicht werden. Die Behörde ist der Ansicht, dass die Nutzung von Facebook zu diesem Zweck nicht datenschutzkonform ist. So ist die Eröffnung beziehungsweise Zustellung von Betreibungsurkunden im Gesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) genau geregelt. Ausserdem ist die Facebook-Website nicht denselben technischen Sicherheitsnormen unterworfen wie die offiziellen Websites des Staates Freiburg, und die Facebook-Daten werden nicht in einem Staat mit angemessenem Datenschutzniveau gehostet. Würde das Betreibungsamt Facebook für betreibungsrelevante Mitteilungen nutzen, so wäre die Vertraulichkeit nicht mehr gewährleistet. Ausserdem kann die Nutzung von Facebook als Auslagerung qualifiziert werden, für welche die gesetzlichen Voraussetzungen hier nicht erfüllt sind. Die Behörde weist darauf hin, dass die Nutzung der sozialen Medien die Verwaltungstätigkeit nicht ersetzen darf.

Was das Ziel betrifft, über die eigenen Veröffentlichungen der Schuldner an Personendaten zu kommen, so kam die Behörde ebenfalls zum Schluss, dass die Nutzung eines sozialen Netzwerks durch eine Behörde zu diesem Zweck insofern nicht angemessen ist, als es andere Mittel gibt, die effizienter sind, insbesondere die Nutzung der Plattform FRI-PERS. Die Behörde sprach dabei auch die Problematik des Nachweises einer eventuellen Amtsgeheimnisverletzung mit der Nutzung von Facebook in diesem Kontext an, da das Unternehmen selber Kenntnis der Profilabfragen und der übertragenen Mitteilungen hat.

### *Zugriff auf die Daten der anderen kantonalen Betreibungsämter auf der Plattform THEMIS*

Die Betreibungsämter des Kantons Freiburg nutzen die Informatikanwendung THEMIS, über die sie Zugang zu den Daten der Schuldner ihres jeweiligen Bezirks haben. Um die Arbeit der verschiedenen Betreibungsämter zu erleichtern, wurde die Behörde angefragt, ob ein Zugang zu sämtlichen auf THEMIS verfügbaren Daten des Kantons möglich wäre.

Ein solcher unbegrenzter Zugang zu den Informationen auf der Plattform THEMIS für die einzelnen Betreibungsämter entspricht effektiv einem Abrufverfahren, für das strenge gesetzliche Voraussetzungen gelten. So ist eine gesetzliche Grundlage im formellen Sinn erforderlich, umso mehr als es sich um sensible Daten handelt. Artikel 91 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs erlaubt nach Ansicht der Behörde lediglich einen spezifischen Zugriff auf die Daten des Schuldners im Einzelfall und keinen systematischen Zugriff.

### *Einrichtung einer Sicherheitsschleuse am Eingang eines Bezirksgerichts im Kanton Freiburg*

Die Behörde wurde in Zusammenhang mit einem Projekt zur Erhöhung der Sicherheit an einem Bezirksgericht konsultiert. Es ging um die Frage, ob es aus Sicht des Datenschutzes zulässig ist, von den Leuten, die zu öffentlichen Verhandlungen kommen, einen Identitätsausweis zu verlangen, ihre Personalien festzustellen und in einem Verzeichnis festzuhalten. Öffentliche Gerichtsverhandlungen sollten grundsätzlich allen zugänglich sein.

Nach Ansicht der Behörde ist es jedoch zulässig, am Eingang des Gerichts Identitätskontrollen durchzuführen, entweder durch Abgabe eines Ausweises am Eingang oder mit Eintrag in eine Besucherliste, die allerdings am Ende der Gerichtssitzung beziehungsweise nach Ablauf einer

---

bestimmten kurzen Frist vernichtet werden muss. Sie ist nur als sitzungspolizeiliche Massnahme zulässig (s. Art. 63 StPO). Schliesslich empfiehlt die Behörde, die Besucher ihre Taschen und Handys am Eingang des Gebäudes in Schliessfächern deponieren zu lassen um sicherzugehen, dass keine Aufnahmen gemacht werden.

### **Sonstige Arbeiten**

#### *Verpflichtung zur Wahrung des Amtsgeheimnisses*

Die Beauftragte verfasste eine Verpflichtungserklärung für das Personal mit Zugang zu personenbezogenen Daten. Diese kann bei der Behörde bezogen werden.

#### *Revision des kantonalen Datenschutzgesetzes*

Auf kantonaler Ebene ist ebenfalls zu evaluieren, ob das kantonale Datenschutzgesetz und dessen Verordnung aufgrund der EU-Datenschutzrevision sowie der Revision des eidgenössischen Rechts ebenfalls anzupassen ist. Die Datenschutzbeauftragte wurde mit der Leitung der entsprechenden Arbeiten betraut. Eine Arbeitsgruppe hat ihre Arbeit aufgenommen.

#### *Zugang zu den Gemeindearchiven in Zusammenhang mit den fürsorgerischen Zwangsmassnahmen – Fremdplatzierung*

Nachdem im April 2017 die Bundesgesetzgebung in Kraft getreten ist, wonach vor 1981 administrativ Versorgte und ehemalige Verdingkinder finanzielle Entschädigungsleistungen beantragen können, hat die Behörde in Zusammenarbeit mit anderen kantonalen Stellen an einer Informationsbroschüre über den Zugang zu den Gemeindearchiven in Zusammenhang mit den fürsorgerischen Zwangsmassnahmen gearbeitet.

Das neue Gesetz schafft ein besonderes Auskunftsrecht für die betroffenen Personen, ihre Angehörigen, aber auch für Forschende, und vereinigt damit verschiedene Vorschriften aus der Gesetzgebung über den Datenschutz, über den Zugang zu Dokumenten und über die Archivierung, um den berechtigten Personen möglichst umfassende Akteneinsicht zu ermöglichen. Das besondere Auskunftsrecht besteht parallel zu den weiteren Auskunftsrechten nach kantonalen Gesetzgebung und ersetzt diese nicht.

Die Archivverantwortlichen sind verpflichtet, den Opfern und ihren Angehörigen bei der Suche nach Dokumenten in Zusammenhang mit den sie betreffenden Massnahmen zu helfen. Die Akteneinsicht muss einfach und kostenlos sein. Ausserdem geht das Interesse jeder Person, die die Voraussetzungen für die Akteneinsicht im Sinne des Gesetzes erfüllt, immer einem allfälligen öffentlichen Interesse an der Gemeinhaltung der betreffenden Dokumente vor (z.B. können sich die Gemeinden nicht auf die Geheimhaltung der Gemeinderatsprotokolle berufen).

### **1.2 Kontrollen**

Die Datenschutzbeauftragte führte – nach Absprache mit der Kommission – drei grössere Datenschutzkontrollen durch. Kontrolliert wurden zwei Verwaltungseinheiten der SJD sowie eine Gemeinde. Die Kontrollen erstreckten sich über mehrere Tage. Mit der Kontrolle wurde wiederum eine externe Firma beauftragt, wobei die Datenschutzbeauftragte während den ganzen Kontrollen anwesend war. Hervorzuheben ist besonders die Kooperation der Verantwortlichen und Mitarbeitenden.

---

Die eine Kontrolle der Verwaltungseinheit SJD konnte abgeschlossen werden, während die andere zwar durchgeführt wurde, jedoch der Bericht noch ausstehend ist. Es zeigte sich, dass die Mitarbeitenden auf datenschutzrechtliche Fragen im Grossen und Ganzen sensibilisiert sind. Innerhalb des definierten Prüfungsumfangs wurde im Bericht der ersten Einheit unter anderem folgender Handlungsbedarf ausgemacht: Es fehlen interne Richtlinien oder Reglemente für die Verwendung privater Devices zu beruflichen Zwecken, die Passwörter für den Zugang zum Betriebssystem wie auch zur bereichseigenen Applikation sollten zwingend vom Benutzer geändert werden können, die Berechtigungsverwaltung ist unzureichend. Mitarbeitende sollen nur soweit Zugriff auf Daten haben, als sie diese für ihre Aufgaben auch benötigen. Mehrfach – auch in anderen Bereichen – liess sich feststellen, dass in der kantonalen Verwaltung die Möglichkeit zum sicheren Mailaustausch mit externen Personen, die nicht über eine Mailadresse der kantonalen Verwaltung verfügen, fehlt (keine Verschlüsselungsmöglichkeit). Problematisch erweist sich auch immer wieder die Beherbergung von Daten bei externen Firmen (Berechtigungsverwaltung, Vertraulichkeitsklauseln). Die Kontrolle der zweiten Einheit konnte per Jahresende noch nicht abgeschlossen werden. Die Umsetzung der Empfehlungen wird mittels Nachkontrollen überprüft.

Die Kontrolle einer Gemeinde erstreckte sich über zwei Tage. Der Bericht liegt vor und es lassen sich unter anderen folgende Hauptpunkte festhalten: die Passwörter wie auch deren Handhabung sind unzureichend und damit zu unsicher, die Berechtigungsverwaltung ist unzureichend, bisweilen fehlen Vertraulichkeitsklauseln in Verträgen mit externen Dienstleistern und der Zugang zur ein- und ausgehenden Post, welche häufig vertrauliche Daten und Dokumente enthält, sollte nach Bedarf und einer Berechtigungsmatrix gewährt werden.

Weiter wurden die Vorjahreskontrollen weitergeführt; insbesondere wurde eine Stellungnahme der 2016 kontrollierten Anstalt zu den veranlassten Massnahmen eingeholt und diese geprüft.

Die Nachkontrollen der Vorjahre konnten nicht geschlossen werden. Weitere Nachkontrollen sind vorgesehen.

SIS-Kontrolle: Im Berichtsjahr hat keine koordinierte Kontrolle zusammen mit den anderen Kantonen und dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten stattgefunden. Hingegen wurden die Grundlagen für eine koordinierte Kontrolle erarbeitet. Die Datenschutzbeauftragte hat zum einen am Leitfaden für die koordinierte Kontrollen im Rahmen der Schengen-Koordinationsgruppe der schweizerischen Datenschutzbeauftragten aktiv mitgewirkt; zum andern wurden erste interne Vorabklärungen zur Organisation der Zugriffsberechtigungen im SIS vorgenommen (vgl. Art. 55 der Verordnung vom 8. März 2008 über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems N-SIS und das SIRENE-Büro, N-SIS-Verordnung).

### 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*

Verschiedene Dienststellen und öffentliche Organe ersuchten um eine Ausdehnung ihres FriPers-Zugriffes. Der Grund dafür bestand häufig in der Einführung einer neuen Applikation, die eine Schnittstelle zu FriPers vorsieht, um die Personendaten zeitnah zu aktualisieren. Unsere Behörde ist sich des Bedürfnisses der Organe bewusst, über aktuelle und richtige Personendaten in den Datenbanken verfügen zu können. Sie weist immer wieder darauf hin, dass ein solcher Zugriff über eine Schnittstelle (Interface) nur der Aktualisierung der Daten dienen und aufgrund der Finalität keineswegs zu anderen Datenverknüpfungen verwendet werden darf. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass solche Abrufverfahren immer eine individuelle Zugriffsberechtigung verlangen; mit anderen Worten dürfen sie nicht über ein technisches Konto laufen. Abrufverfahren über ein technisches Konto ist gesetzlich nicht erlaubt, da die Protokollierung der einzelnen Abfragen nicht gewährleistet ist und somit eine Kontrolle verunmöglicht wird. Die Protokollierung der Abfragen muss erlauben, Missbräuche aufzudecken. Der verantwortliche Dienstleiter hat zudem intern mit entsprechenden Anweisungen für eine regelkonforme Bearbeitung zu sorgen.

#### *Kontrollen*

Das Amt für Bevölkerung und Migration BMA ist für die Abrufverfahren für Daten auf der kantonalen Informatikplattform verantwortlich (vgl. Art. 16a EKG). Das BMA und die Behörde haben sich in mehreren Treffen über ein gemeinsames Verfahren zur Kontrolle der Zugriffsrechte auf die Plattform und gemeinsamen Kontrollen geeinigt. Sie haben dazu einen entsprechenden Leitfaden erarbeitet. Eine erste gemeinsame Kontrolle ist für 2018 vorgesehen.

#### *Schnittstellensystem mit Web Services und Empfang von Ereignissen*

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben braucht die Finanzverwaltung (FinV) aktualisierte und genaue Daten und hat dazu einen Zugang zu den erforderlichen FRI-PERS-Daten erhalten. Damit die Informationen ihrer SAP R/3-Datenbank mit den Buchhaltungs-, Rechnungseingangs- und Mahnungsdaten möglichst à jour sind, hat die FinV ein Schnittstellensystem mit Web Services und Empfang von Ereignissen beantragt. Unter Schnittstellensystem mit Web Services ist die Abfrage der freigegebenen Daten der Applikation FRI-PERS durch die Applikation SAP R/3 zu verstehen. So fragt die Applikation SAP R/3 die Applikation FRI-PERS nach Daten einer bestimmten Person ab, so

---

dass die Mitarbeitenden die aktualisierten FRI-PERS-Daten einsehen und die Datenbank berichtigen können. Beim Schnittstellensystem mit Empfang von Ereignissen werden sämtliche Mutationen in Zusammenhang mit den freigegebenen Daten von der Applikation FRI-PERS an die Applikation SAP R/3 geschickt. Ein Ereignis kann beispielsweise verstorbene Personen betreffen; die FinV wird dann eine Mitteilung erhalten, wonach eine Person, deren Daten für den Zugriff freigegeben sind, verstorben ist. Nach Prüfung des Gesuchs gab die Datenschutzbeauftragte eine vorübergehende positive Stellungnahme ab, das heisst auf ein Jahr befristet, damit die FinV die Lücken schliessen kann. So geht nämlich aus dem Dossier hervor, dass verschiedene Dienststellen des Staates über ein Abrufverfahren Zugriff auf die SAP R/3-Daten haben, eine Art automatischer Online-Datenaustausch. Ein Abrufverfahren ist nur zulässig, wenn eine gesetzliche Grundlage es vorsieht, was in diesem Fall nicht zutrifft. Ausserdem muss ein solcher Zugang zu Daten in einem Benutzerreglement dokumentiert sein mit Angabe namentlich der Funktionen der befugten Personen, der freigegebenen Daten, der Abfragehäufigkeit, des Authentifizierungsverfahrens und der Sicherheits- und Kontrollmassnahmen. Schliesslich wird darauf hingewiesen, dass die FinV die Zugangsberechtigungen so evaluieren muss, dass jede Dienststelle Zugang zu ihren eigenen Debitoren und Kreditoren hat.

#### *Schnittstellensystem mit Web Services*

Im Rahmen der Erfüllung der Aufgaben des Beistandschaftsamts für Erwachsene der Stadt Freiburg im Erwachsenenschutz wurde dem Amt ein Zugang zu den erforderlichen FRI-PERS-Daten gewährt. Der Zugriff ist auf die Daten der Einwohner der Stadt Freiburg beschränkt. Damit die Daten à jour und korrekt sind, beantragte das Amt ein Schnittstellensystem mit Web Services, über das seine Applikation KISS mit den Daten seiner Klienten die Applikation FRI-PERS zu den Daten eines bestimmten Klienten abfragen kann. In diesem Fall wies die Datenschutzbeauftragte darauf hin, dass die vom Beistandschaftsamt für Erwachsene bearbeiteten Daten als vertraulich eingestuft sind, so dass sie verschlüsselt übertragen und gespeichert werden müssen und es eine Authentifizierung und eine Zugangskontrolle braucht. Da für die besonders schützenswerten Personendaten in KISS das Beistandschaftsamt für Erwachsene verantwortlich ist, hat die Datenschutzbeauftragte positiv Stellung zum Gesuch genommen, sofern die folgenden Voraussetzungen strikt eingehalten werden: Nur die in der Datenbank KISS gespeicherten Klientendaten werden mit dem FRI-PERS-Datenexport aktualisiert, so dass die Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Freiburg, die nicht unter Beistandschaft stehen, nicht in diese Datenbank hinzugefügt werden. Nur der Chef des Beistandschaftsamts für Erwachsene hat Zugriff auf die FRI-PERS-Daten und kann somit die KISS-Daten täglich nach den FRI-PERS-Daten aktualisieren. Bei Zuweisung neuer Klienten ist es Aufgabe des Chefs des Amts ein neues Dossier anzulegen und es zu schliessen, wenn die Massnahme aufgehoben wird, die Person verstorben ist oder aus einem anderen Grund für eine Dossierschliessung. Er muss auch dafür sorgen, dass die Daten des Klienten nicht mehr nachgeführt werden. Zur Gewährleistung der Datensicherheit muss das Beistandschaftsamt für Erwachsene entsprechend den Aufgaben der einzelnen Mitarbeitenden bestimmen, wer in welchem Umfang Zugang zu den Datensammlungen erhält. Ausserdem wies die Datenschutzbeauftragte darauf hin, dass alle Mitarbeitenden dem Amtsgeheimnis unterliegen. Schliesslich darf auch nicht die AHV-Versichertennummer für die Nachführung der Daten zwischen den beiden Applikationen verwendet werden.

---

### *Zugangserweiterung*

Nach der Einführung einer Mehrwertabgabe im Bundesgesetz über die Raumplanung und im entsprechenden kantonalen Gesetz ist das Bau- und Raumplanungsamt (BRPA) beauftragt, sich für seine Direktion um die Dossiers im Rahmen des Veranlagungsverfahrens zu kümmern und bei einem Abgabeanspruch die Veranlagungsanzeige zu erstellen und der Kantonalen Steuerverwaltung (KSTV) zum Steuerbezug zu übermitteln. Das BRPA hat schon Zugang zu den FRI-PERS-Daten, beantragte aber eine Erweiterung seines Zugangs zur AHV-Nummer für die Ausstellung der Veranlagungsanzeige und zur Feststellung des Abgabeschuldners bei der KSTV. Die Datenschutzbeauftragte gab zu bedenken, dass das BRPA nicht zu den Dienststellen und Institutionen gehört, die nach Bundesgesetz die AHV-Nummer systematisch verwenden dürfen, und dass keine formelle gesetzliche Grundlage dies vorsieht. Sie kommt zum Schluss, dass es mit der Veranlagungsverfügung des BRPA unter Verwendung des Gebäudeidentifikators für die KSTV ebenso möglich wäre, den Schuldner zu ermitteln, insofern als sie Zugang zu dieser Information hat. Zum Zugriff auf die AHV-Nummer nahm sie negativ, zum Gebäudeidentifikator positiv Stellung.

### **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).

Die Anfragen von Privatpersonen zu Videoüberwachungen haben stark zugenommen. Viele Privatpersonen stören sich an der allgegenwärtigen Videoüberwachung, sei es auf Privatgrundstücken mit oder ohne Aufnahme des öffentlichen Grunds, sei es in Privaträumen oder auf Terrassen. Die Videoüberwachung durch Private ohne Einbezug des öffentlichen Grunds betrifft das eidgenössische Datenschutzgesetz und fällt somit in den Zuständigkeitsbereich des EDÖB.

Die Zusammenarbeit mit den Oberämtern gestaltet sich gut. Die Oberamtmänner folgen mehrheitlich unseren Stellungnahmen.

Die Behörde stellt fest, dass die Gesuche um Einrichtung von Videoüberwachungsanlagen häufig lückenhaft sind. So fehlen oft die Risikoanalyse und Massnahmen möglicher Prävention im Hinblick auf die Zwecksetzung. Ohne diese wesentlichen Informationen, das heisst den Zweck der Installation, die Art und Häufigkeit der Vorfälle sowie die dagegen getroffenen vorbeugenden Massnahmen ist es schwierig, eine Stellungnahme abzugeben. Zudem fehlen in den Gesuchsdossiers oft auch Bilder des Aufnahmebereichs der Kameras, was aber nötig wäre um prüfen, ob die Videoüberwachungsanlage öffentlichen oder privaten Grund filmt, auf Privathäuser gerichtet ist und ob ein Privacy Filter verwendet werden muss. So ist eine Videoüberwachungsanlage, mit der öffentlicher Grund gefilmt wird, bewilligungspflichtig, das Filmen im privaten Bereich untersteht hingegen nicht dem kantonalen Gesetz über die Videoüberwachung.

Unsere Behörde hatte im Berichtsjahr zu verschiedene Videoüberwachungsvorhaben Stellung genommen. Sämtliche Stellungnahmen unserer Behörde sind auf unserer Website aufgeschaltet.

#### *Videoaufnahmen in einem Geschäftsbereich*

Ein Gesuch um eine Videoüberwachungsanlage umfasste die Innen- und Aussenbereiche eines privaten Geschäfts. Die beabsichtigten Aussenkameras, zu welchem sich die Behörde äusserte, filmen auch den öffentlichen Grund. Die Behörde beurteilte die Anbringung einer Videoüberwachung im Bereich des Personaleingangs sowie zur Überwachung des Parkplatzes als unverhältnismässig, da die öffentliche Sicherheit sowie Ordnung Aufgaben sind, die in die Kompetenz der Polizei fallen. Eine Beschwerde des Geschäftsinhabers gegen den Entscheid des Oberamtes, mit welchem dieses die Anbringung von zusätzlichen Kameras auf öffentlichem Grund verweigerte, wurde vom Kantonsgericht abgewiesen. Das Kantonsgericht kam zum Schluss, die Kamera, die auf den Parkplatz des Personals sowie den Personaleingang gerichtet sei, sei nicht verhältnismässig (Überwachung des Personals, Auskunft über allfällige Fahrgemeinschaften und Informationsaustausch), umso mehr als im Innern des Gebäudes bereits zehn Kameras installiert seien, die ebenfalls diesen Ausgang erfassen würden.

#### *Videoüberwachung in Echtzeit oder mit Aufzeichnung*

Eine Gemeindeverwaltung verfügt über die Bewilligung, eine Videoüberwachungsanlage zu installieren, mit neun auf allen Stockwerken verteilten Kameras, deren Aufnahmen von der Empfangsperson am Haupteingang live mitverfolgt werden können. Die Voraussetzung für die Bewilligung bestand hauptsächlich darin, dass keine Bilder während der Öffnungszeiten, das heisst von 8 bis 17 Uhr aufgezeichnet werden, ausser von den beiden Kameras im ersten Stock, die die Eingangstüren zu sensiblen Diensten filmen. Die Datenschutzbeauftragte nahm dann positiv Stellung zur beantragten Änderung der Videoüberwachungsanlage der Gemeinde in dem Sinne, dass die Kameras im ersten Stock nicht mehr Bilder während der Öffnungszeiten aufzeichnen, sondern Echtzeitaufnahmen machen, die vom Personal der jeweiligen Sekretariate mitverfolgt werden. Ausserdem wurde festgehalten, dass die Echtzeitüberwachung der beiden Kameras im ersten Stock durch die Person am Empfang beim Haupteingang nicht mehr nötig ist und die bestehenden Aufzeichnungen dieser beiden Kameras vernichtet werden müssen.

#### *Videoüberwachung durch ein Privatunternehmen*

Ein Unternehmen, das Zielscheibe von Aktivisten ist, möchte Aussenkameras installieren, die die Zufahrtstore filmen, um die Sicherheit an seiner Produktionsstätte zu garantieren und die Zufahrt von Fahrzeugen auf das Areal zu beobachten. In diesem Fall beschränkte sich die Prüfung auf eine einzige Kamera, da nicht dokumentiert war, was von den anderen Kameras aufgenommen wird. Das Unternehmen will so sein Zufahrtstor sowie einen Teil der Gemeindestrasse, die auch von benachbarten Firmen benutzt wird, filmen. Da geplant ist, Bilder eines Teils des öffentlichen Raums aufzunehmen, ist eine Bewilligung erforderlich. Um auf öffentlichem Grund eingerichtet und betrieben zu werden, muss die Videoüberwachung dem gesetzlichen Zweck entsprechen, das heisst Übergriffen auf Personen und Sachen vorbeugen und zur Verfolgung und zur Ahndung solcher Übergriffe beitragen. Aus dem Dossier geht nun aber hervor, dass die Beobachtung der Zufahrt zum Areal diesem Zweck nicht entspricht und diese nicht videoüberwacht werden darf. Die Datenschutzbeauftragte schliesst jedoch aus dem Gesuch, dass das Unternehmen Sachbeschädigungen vorbeugen und mögliche Verdächtige bei Schäden in der Produktionsstätte verfolgen will. Mit dieser neuen Formulierung wird der Zweck gesetzeskonform, und es ist vorstellbar, dass sich mit Videoüberwachung die Gefahr von Übergriffen verringern lässt. Bei Prüfung der Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit hat sich ergeben, dass es dafür nicht notwendig ist, die ganze Gemeindestrasse zu filmen, sondern die Überwachung des Privatgrunds des Unternehmens ausreicht. Dieser Ansicht ist übrigens auch der betreffende Gemeinderat als Eigentümer der Strasse, der positiv zur Installation Stellung nimmt, solange nicht öffentlicher Grund miterfasst wird. So darf die

---

Kamera nur den privaten Grund des Unternehmens filmen, weshalb die Kameraausrichtung geändert werden muss. Die Datenschutzbeauftragte nimmt negativ Stellung zur Installation, die der Prüfung der Verhältnismässigkeit nicht standhält. Sie verweist den Gesuchsteller an den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten weiter, der für die Videoüberwachung von privatem Grund zuständig ist.

#### *Videoüberwachung einer Pizzeria*

Das projektierte Videoüberwachungssystem sollte Bilder vom Haupteingang einer Pizzeria sowie von der auf eine Kantonsstrasse und einen Parkplatz hinausgehenden Fensterfront aufnehmen. Im Gesuchsdossier ist keine Rede von Übergriffen auf Sachen oder Personen, sondern nur davon, dass die Pizzeria kürzlich eröffnet worden ist. Dem Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten zufolge gilt die Überwachung des öffentlichen Grunds durch eine Privatperson als unverhältnismässig und ist verboten. Eine Videoüberwachungsanlage, die zur Wahrung privater Interessen öffentlichen Raum überwacht, erfasst nämlich eine unbestimmte Anzahl Personen und greift damit in deren Persönlichkeitsrechte ein. Diese Betroffenen haben oft keine Wahl, ob sie den überwachten Bereich betreten möchten oder nicht, und sind damit gezwungen, sich diesem Eingriff in ihre Persönlichkeitsrechte auszusetzen, was sich durch private Interessen kaum rechtfertigen lässt. Der EDÖB weist darauf hin, dass die Wahrung von Sicherheit und Ordnung im öffentlichen Raum nicht Sache von Privatpersonen, sondern Aufgabe der Polizei ist. Aus diesem Grund kann sich ein Privater nicht auf sein Sicherheitsinteresse berufen, um öffentlichen Grund zu überwachen. In diesem Fall geht es um die Überwachung von öffentlichem Grund durch den Restaurantbesitzer, von der nicht nur die Restaurantbesucher, sondern auch die Passanten betroffen sind. Damit hält die Installation der Videoüberwachungsanlage der Prüfung der Verhältnismässigkeit nicht stand, und die Datenschutzbeauftragte nahm negativ Stellung zum Gesuch. Demzufolge muss die Kamera entfernt oder so ausgerichtet werden, dass sie nur privaten Grund, das heisst das Innere der Pizzeria filmt.

#### *Änderung und Erweiterung einer Videoüberwachungsanlage*

In einer Anstalt der Freiburger Verwaltung, die bereits eine Bewilligung zur Einrichtung eines Videoüberwachungssystems hat, sind 33 Kameras in Betrieb. Die Anstalt beantragte die Änderung und Erweiterung ihrer Videoüberwachungsanlage, hauptsächlich die Echtzeitwiedergabe zusätzlich zur Aufzeichnung, die Änderungen eines Kamerastandorts und die Einrichtung von acht weiteren Kameras, allerdings ohne Echtzeitüberwachung. Da sich für einen Teil der installierten Kameras nichts ändert, wurden nur die anderen Kameras einzeln geprüft und für jede eine Stellungnahme abgegeben. Da es sich um sensible Daten handelt, dürfen die Aufzeichnungen nur bei nachweislichen Übergriffen gesichtet werden, und das Datenspeichersystem muss an einem geeigneten, für Unbefugte unzugänglichen Ort untergebracht sein. Die Datenschutzbeauftragte wies darauf hin, dass die Kameras an Standorten mit regem Besucherverkehr mit einem Privacy-Filter ausgestattet werden müssen und dass dafür gesorgt werden muss, dass keine unbefugten Personen die Liveüberwachungsaufnahmen mitverfolgen können, während die Kameras an den anderen Standorten an einem geschlossenen, für Unbefugte schwer zugänglichen Ort angebracht werden müssen. Ausserdem muss der Zugang zu den Aufzeichnungen strikte auf die Personen beschränkt sein, die diese benötigen, und im Idealfall müsste dem Benutzerreglement für die Videoüberwachungsanlage eine Namensliste der Personen der einzelnen Abteilungen beigefügt werden, die befugt sind die Bilder in Echtzeit anzusehen. Da es jedoch in den verschiedenen Abteilungen immer wieder Personalwechsel gibt, ist nur die Liste der Wächter erforderlich. Schliesslich muss auch jede Person mit Zugang zur Echtzeitüberwachung eine Vertraulichkeitserklärung unterzeichnen.

---

### *Mobile Videoüberwachungskamera an Abfallsammelstellen*

Eine Gemeinde ersuchte um die Bewilligung, bei verschiedenen Abfallsammelstellen eine mobile Videoüberwachungskamera anzubringen. Nach negativer Stellungnahme der Behörde wurden im Einvernehmen zwischen den Parteien an zwei bestimmten Sammelstellen Tests durchgeführt. Nach Vorliegen der Testergebnisse kam die Behörde in ihrer Stellungnahme zum Schluss, dass die Anlage mehrere Ziele verfolgen will, nämlich für Sauberkeit und die Einhaltung der Gemeindereglemente sorgen. Ausserdem könnten die Öffnungszeiten und die unerlaubte Abfallentsorgung kontrolliert werden. Allerdings steht die Zwecksetzung insofern nicht in Einklang mit dem kantonalen Gesetz und der freiburgischen Rechtsprechung, als die Überwachungsanlage nicht als Mittel für die Anzeige von ungebührlichem Verhalten, Littering und allfälligen Verstössen gegen die öffentliche Ordnung eingesetzt werden darf. Gesetzeskonform wäre nur der Zweck, Übergriffen auf Personen und Sachen vorzubeugen, also Sachbeschädigung zu verhindern. Um dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu entsprechen, muss unbedingt eine Liste erstellt werden, auf der der Aufnahmewinkel und die Position der mobilen Kamera auf jede bewilligte Zone verzeichnet sein muss, damit die Ausrichtung immer gleich ist. Falls nötig muss mit technischen Sperrvorrichtungen dafür gesorgt werden, dass die Kamera nicht auf Gebäude oder Privathäuser in der Nähe der Sammelstellen gerichtet werden kann. Ausserdem muss ein Privacy-Filter verwendet werden. Damit das Überwachungssystem immer bedarfskonform ist und den gesetzlichen Anforderungen entspricht, muss der Gemeinderat es alle fünf Jahre namentlich im Hinblick auf die technologischen Fortschritte überprüfen. Die Aufbewahrungsdauer der Bilder von 100 Tagen ist zu lang. Die Bilder müssen so rasch wie möglich gelöscht werden. Die Daten müssen schliesslich auch in der Schweiz gehostet und aufbewahrt werden.

### *Überprüfung der Videoüberwachungsanlage in einem Café*

Die Behörde hatte positiv Stellung zum Bewilligungsgesuch eines Cafés für eine Videoüberwachung mit Aufzeichnung genommen, allerdings unter strengen Voraussetzungen. Der Oberamtmann hatte die Bewilligung erteilt und auf ein Jahr befristet. Um zu prüfen, ob die Videoüberwachungsanlage bedarfsgerecht ist und den gesetzlichen Vorgaben entspricht, verlangte die Behörde nach Ablauf dieser Frist vom Oberamtmann einen Bericht zum Vergleich der Übergriffe und Polizeieinsätze vor und nach Einrichtung der Videoüberwachung, um sich ein aktuelles Bild der Lage zu machen. Nach Prüfung des Berichts kam die Behörde zum Schluss, dass die Videoüberwachung zurzeit bedarfsgerecht ist.

### *Auslagerung von Videoüberwachungsaufnahmen und Inhalt des Outsourcingvertrags*

Mit den technologischen Fortschritten und Marktentwicklungen wird die Videoüberwachung mit ihren Umsetzungsmodalitäten immer komplexer. Die Frage nach Speicherung und Hosting von Videoaufnahmen durch eine externe Firma, in der Schweiz oder im Ausland, stellt sich mit zunehmender Auslagerung/Outsourcing immer mehr. Die Behörde hat dazu eine nicht abschliessende Liste mit den dafür geltenden Voraussetzungen herausgegeben, die nicht nur im Vertrag über die Auftragsvergabe aufgeführt sein müssen, sondern bei Videoüberwachung im öffentlichen Raum auch im entsprechenden Benutzerreglement.

### *Anbringen einer Videoüberwachungskamera in einem Feld*

Eine Privatperson wollte auf ihrem Privatgrundstück eine Videoüberwachungskamera zur Überwachung ihres Pferds anbringen. Insofern keine Bilder des öffentlichen Raums mit aufgenommen werden, untersteht die Überwachungsanlage nicht dem Gesetz über die Videoüberwachung (VidG) und ist nicht bewilligungspflichtig. Allerdings müssen die Grundsätze des eidgenössischen Datenschutzgesetzes (DSG) eingehalten werden, das namentlich das Bearbeiten von Personendaten zwischen Privatpersonen regelt und in den Zuständigkeitsbereich des Eidgenössischen Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragten (EDÖB) fällt. Die Behörde wies jedoch nur zur Information darauf hin,

---

dass die Kamera aus Gründen der Verhältnismässigkeit keine privaten Nachbargrundstücke filmen darf, sofern die Eigentümer nicht ihre Zustimmung dazu erteilt haben. Ausserdem muss ein sichtbarer Hinweis angebracht werden für Personen, die den überwachten Bereich betreten könnten, mit der Angabe, wem gegenüber sie ihr Auskunftsrecht geltend machen können.

#### *Anbringen eines Fotoapparats auf einer Bauparzelle*

Eine Privatperson wollte auf ihrer Bauparzelle einen Fotoapparat anbringen, der automatisch in regelmässigen Abständen Aufnahmen vom Stand der Bauarbeiten an ihrem Einfamilienhaus macht. Nimmt die Kamera Bilder des öffentlichen Grunds auf, auch nur Teile davon, darf sie nicht installiert werden, da die gesetzlichen Vorgaben nicht erfüllt sind. Werden jedoch ausschliesslich Bilder des Privatgrundstücks und nicht des öffentlichen Raums aufgenommen, so ist der Eidgenössische Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragte (EDÖB) zuständig. Die Behörde wies jedoch nur zur Information darauf hin, dass mit dieser Vorrichtung auch Fotos von Bauarbeitern bei der Arbeit geschossen werden. Ganz allgemein hat jede Person das Recht am eigenen Bild und kann Aufnahmen von sich und deren Weiterverbreitung verbieten oder die Verwendung an Bedingungen knüpfen. Sollen diese Fotos weitergegeben werden, so muss zuvor die Zustimmung der betroffenen Personen eingeholt werden. Werden die Fotos jedoch zu rein privaten Zwecken verwendet, so ist das Datenschutzgesetz (DSG) nicht anwendbar. Es empfiehlt sich jedenfalls, die Personen, die sich im Aufnahmebereich der Kamera aufhalten, zuvor entsprechend darauf hinzuweisen. Um dem Ganzen etwas die Spitze zu nehmen, rät die Behörde zu längeren Abständen zwischen den Aufnahmen und dazu, sich beispielsweise auf eine Aufnahme am Morgen vor dem Arbeitsbeginn der Bauarbeiter und eine abends, nachdem sie weg sind, zu beschränken.

#### 1.4 ReFi – Register der Datensammlungen<sup>13</sup>

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 werden<sup>14</sup>.

Nachdem 2015 und 2016 die Informatikanwendung aktualisiert wurde, ging es im Berichtsjahr hauptsächlich um die Erfassung der Anmeldungen von Datensammlungen zu überprüfen. Ferner ist eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern eines Oberamtes, der Gemeinden, des Amtes für Gemeinden sowie der Behörde daran, die in einer Gemeinde vorliegenden Datensammlungen zu eruieren und Musteranmeldungen zu erarbeiten. Die Arbeiten konnten noch nicht abgeschlossen werden.

---

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

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

---

## 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).

Die Datenschutzbeauftragte nahm die Einladung der Fachhochschulen HES SO//FR an, in spezifischen Weiterbildungsveranstaltungen das kantonale Datenschutzrecht vorzustellen und Dozentinnen und Dozenten wie auch administrative Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Belange des Datenschutzrechts zu sensibilisieren. Die Veranstaltung fand an vier Tagen statt.

Die Datenschutzbeauftragte nahm im Berichtsjahr an mehreren Sitzungen mit Vertretern der Fachstelle fri-tic teil; sie beriet die Stelle im Rahmen der Ausarbeitung von Richtlinien für den Gebrauch von Internet und sozialen Medien in den Schulen. Die Behörde begrüßte die Initiative, welche die Direktion unternommen hat. Daneben referierte die Beauftragte am Netzwerktag Big Data und Datenschutz sowie Datensicherheit in der Schule.

## 2. Statistiken

### **Datenschutz allgemein**

Im Berichtszeitraum waren 300 Datenschutz Dossiers (ohne FRI-PERS und Videoüberwachung Dossiers, siehe unten) in Bearbeitung, wovon 62 per 1. Januar 2018 noch hängig waren. Die Datenschutzbeauftragte war in 108 Fällen beratend tätig und erteilte Auskünfte, nahm in 62 Fällen Stellung, befasste sich in 28 Fällen mit der Prüfung gesetzlicher Bestimmungen, ihr wurden 13 Entscheide mitgeteilt (Art. 27 Abs. 2 DSchG), nahm 8 Kontrollen sowie Inspektionen resp. Nachkontrollen vor, führte 9 Präsentationen durch, nahm an 36 Sitzungen und sonstigen Veranstaltungen teil und befasste sich mit 36 sonstigen Begehren. 139 Dossiers betrafen kantonale Stellen oder mit öffentlichen Aufgaben betraute Institutionen, 51 Gemeinden und Pfarreien, 66 andere öffentliche Organe (Kantone, Datenschutzbehörden), 39 Privatpersonen oder private Institutionen und 5 die Medien (s. Statistiken im Anhang). Von den hängigen Dossiers der Vorjahre wurden 54 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 2017 sind 6 Gesuche der Datenschutzbeauftragten zur Stellungnahme unterbreitet worden: 2 Zugriffsgesuche, 2 Anträge für einen Erweiterungszugriff, 1 Antrag für ein Schnittstellensystem mit Web Services, 1 Antrag für ein Schnittstellensystem mit Web Services und mit Empfang von Ereignissen. Von diesen Gesuchen sind 3 immer noch in Bearbeitung und 3 wurden positiv beurteilt. 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.

---

### Videoüberwachung

Im Berichtsjahr gingen bei der Datenschutzbeauftragten 14 Gesuche um Bewilligung der Inbetriebnahme einer Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung zur Stellungnahme und 1 Anmeldung einer Videoüberwachungsanlage ohne Datenaufzeichnung ein und sie musste sich 2 Mal zu Fällen von Änderung und Erweiterung einer Anlage und einer Anlage ohne Bewilligung äussern. Für die Gesuche für Anlagen mit Datenaufzeichnung fielen 2 Stellungnahmen positiv, 2 gemischt, 3 negativ aus und die letzten 10 sind noch in Arbeit. Einige positive Stellungnahmen waren an Bedingungen geknüpft, insbesondere daran, dass auf die Videoüberwachungsanlagen hingewiesen werden muss. 10 Gesuche wurden übrigens von Dienststellen des Staates oder von Gemeinden und 7 von Privaten gestellt. Die Liste der Videoüberwachungsanlagen 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 Videoüberwachung in den Medien wiederholt von sich reden machte. So ist die Behörde seit 2016 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 2017 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.

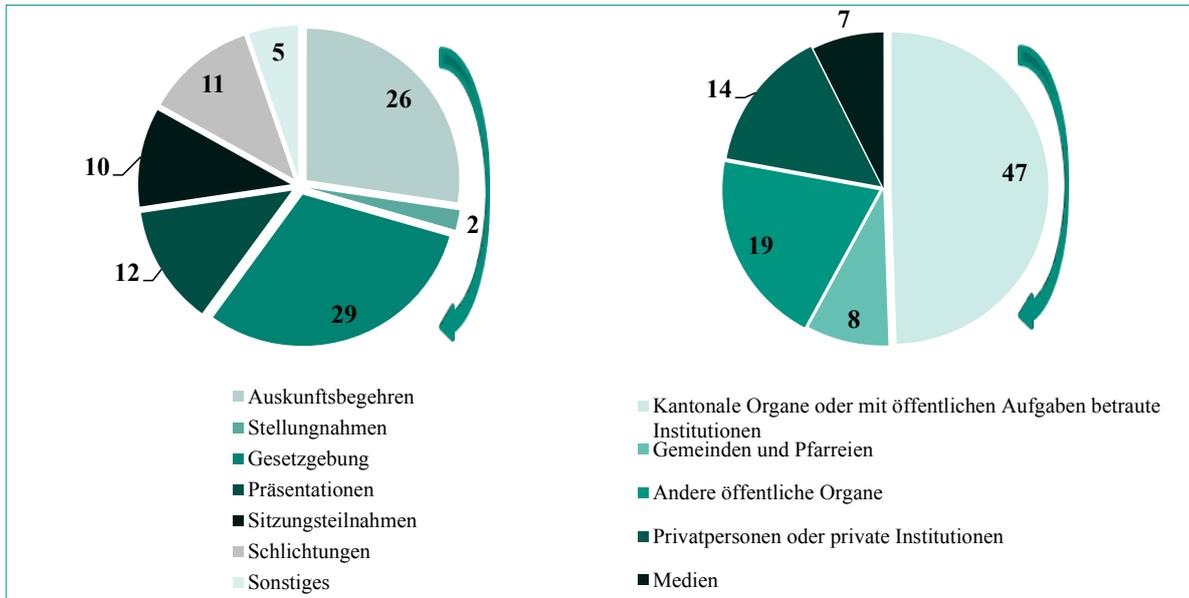
## V. Schlussbemerkungen

---

Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz **dankt** allen öffentlichen Organen für die bisherige Zusammenarbeit, ihr Interesse am Recht auf Zugang zur Information sowie gegenüber den datenschutzrechtlichen Vorschriften. 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.

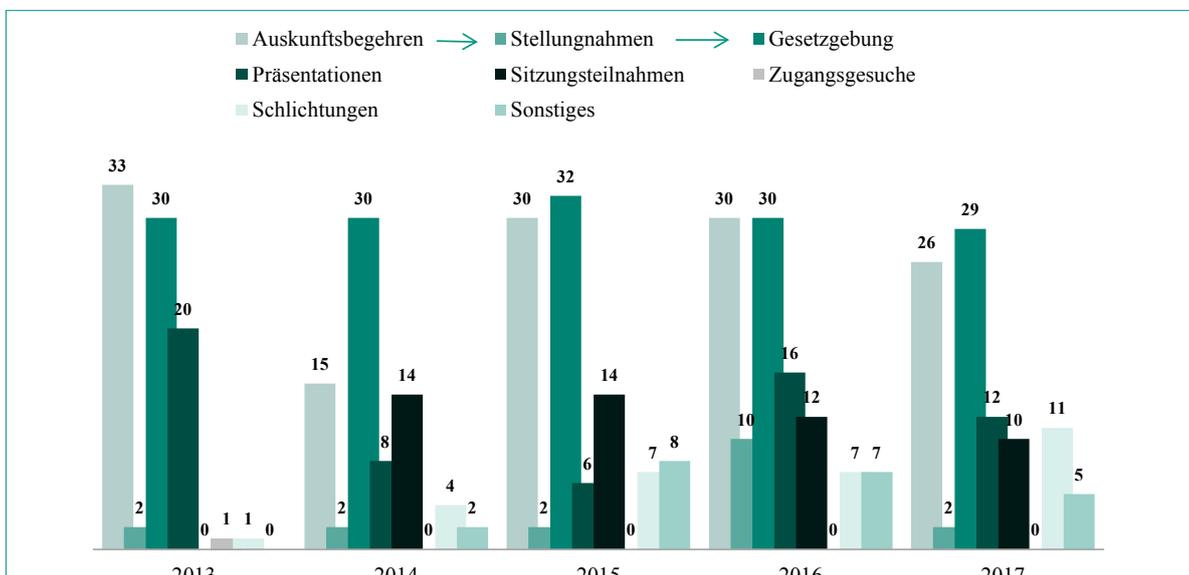
# Statistiken Öffentlichkeit und Transparenz

## Anfragen / Interventionen 2017

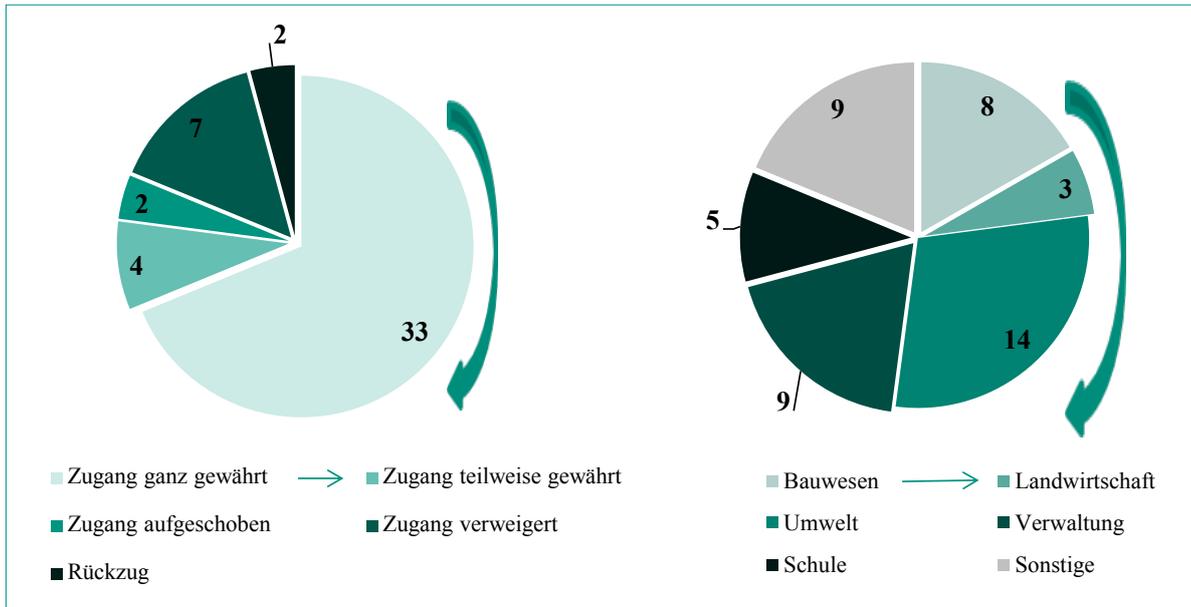


- > Die Auskünfte («Auskunftsbegehren») werden von der Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz erteilt.
- > Der Begriff «Gesetzgebung» umfasst die Beschäftigung mit Gesetzesbestimmungen und die Antworten auf Vernehmlassungen.
- > Der Begriff «Präsentationen» steht z.B. für Referate im Rahmen 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 95 Dossiers, die 2017 in Bearbeitung waren, betrafen 42 auch den Datenschutz, davon 28 Vernehmlassungen.

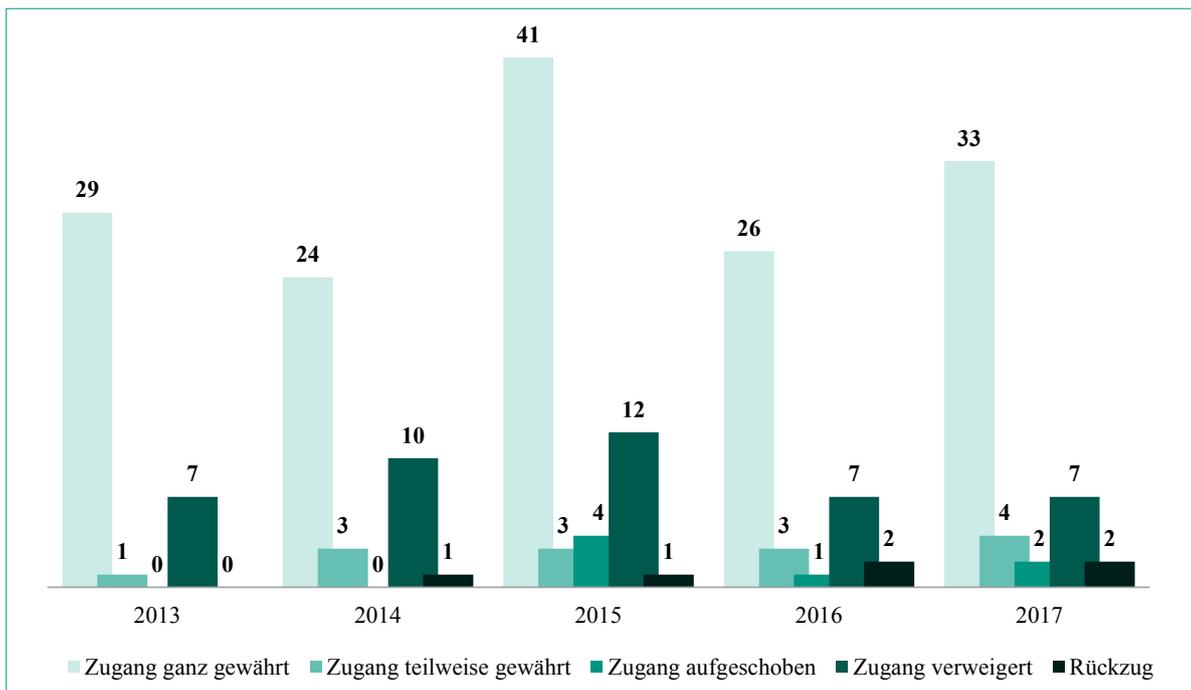
## Vergleichsgrafik



## Zugangsgesuche 2017

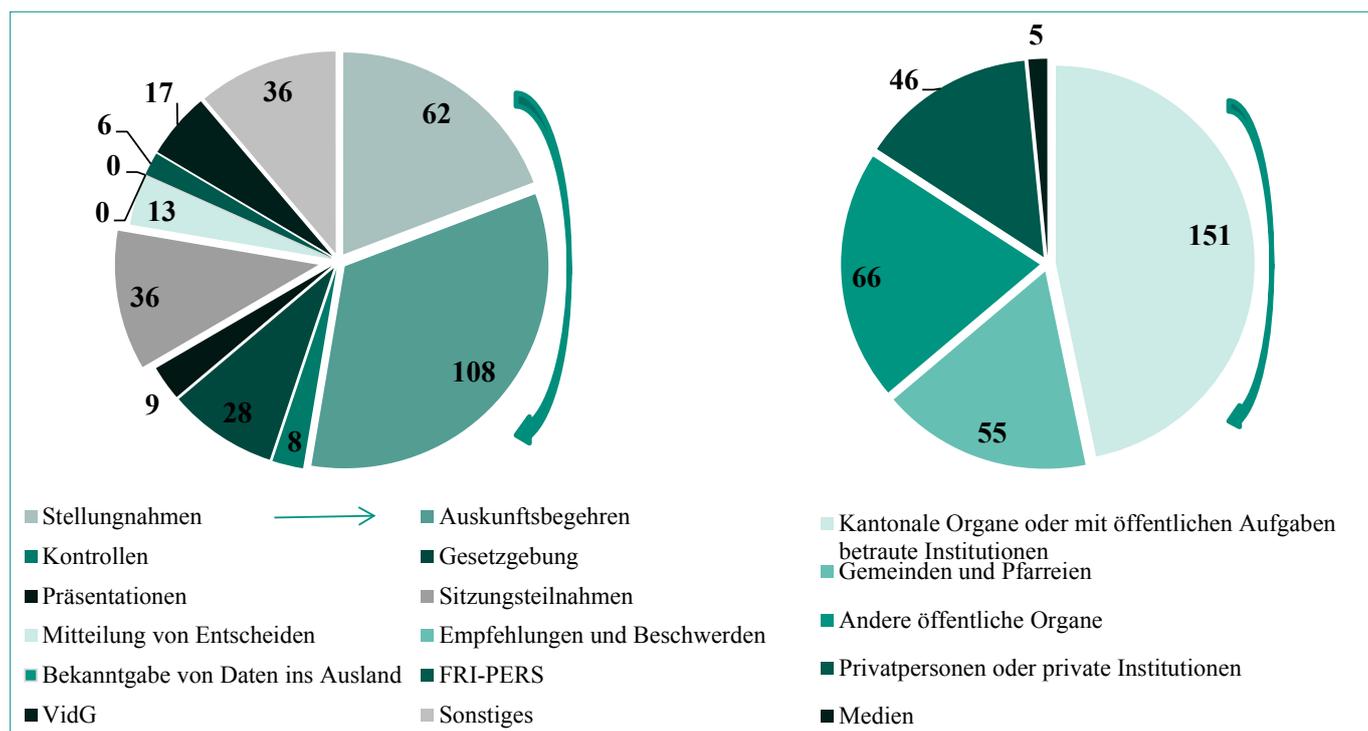


## Vergleichsgrafik



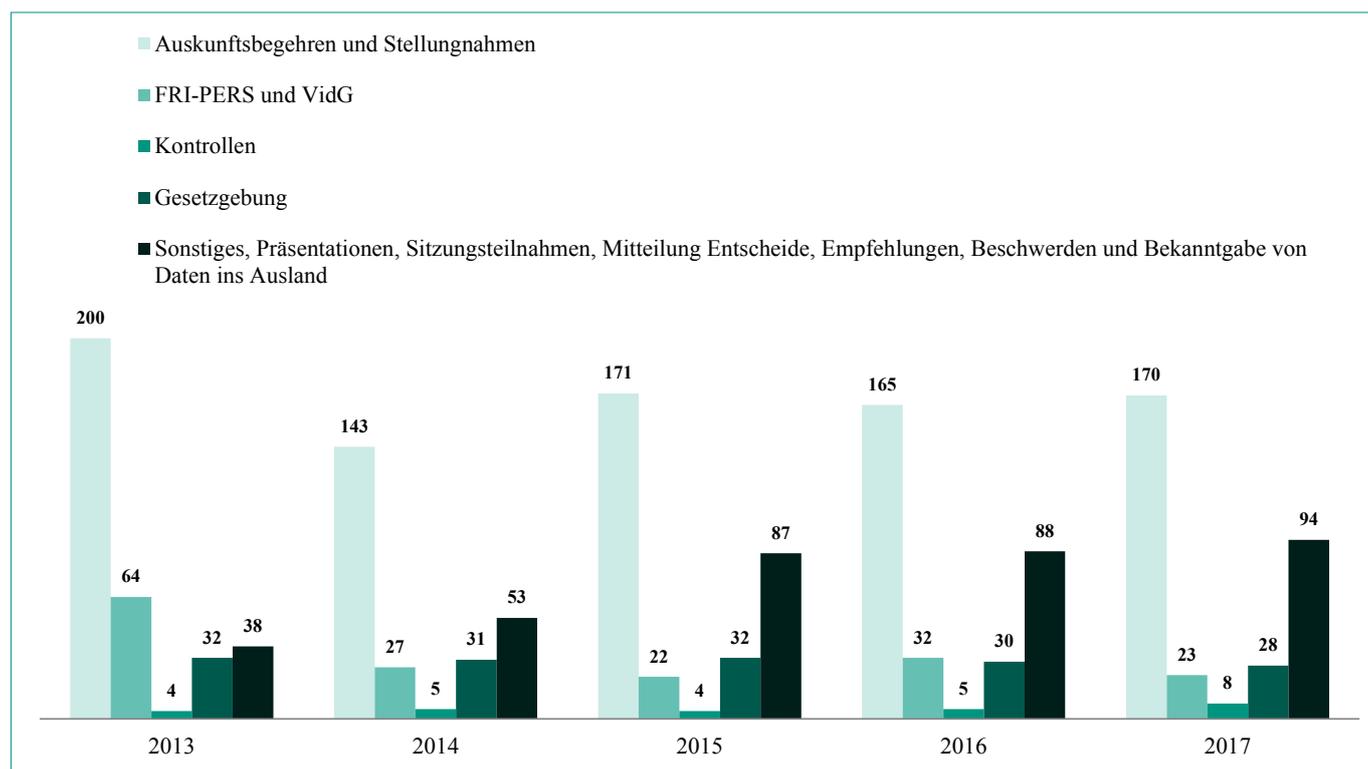
# Statistiken Datenschutz, FRI-PERS und VidG

## Anfragen / Interventionen 2017



- > 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 323 Dossiers, die 2017 in Bearbeitung waren, betrafen 42 auch die Öffentlichkeit/Transparenz, davon 28 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
2017	62	108	8	28	9	36	13	0	0	6	17	36	323
2016	43	122	5	30	10	29	12	4	0	15	17	33	320
2015	58	113	4	32	4	23	22	0	0	17	5	38	316
2014	37	106	5	31	5	25	3	0	1	9	18	19	259
2013	34	166	4	32	33	0	2	1	1	16	48	1	338
2012	95	71	6	27	16	0	1	0	0	13	28	25	282
2011	107	80	9	36	5	0	2	0	0	30	0	0	269