

Tätigkeitsbericht 2011

—
vom 1. Januar bis
31. Dezember 2011



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

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

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

Mai 2012

—
Auf 100% umweltfreundlichem Papier gedruckt

AN DEN GROSSEN RAT
DES KANTONS FREIBURG

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren Grossrätinnen und Grossräte

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Tätigkeitsbericht der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz für das Jahr 2011.

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 2012

Der Präsident
der Kommission
M. Sugnaux

Die Beauftragte für
Öffentlichkeit und Transparenz
A. Zunzer Raemy

Die Datenschutz-
beauftragte
D. Nouveau Stoffel

Inhalt

Tabelle der Abkürzungen und verwendeten Begriffe	7
<hr/>	
I. GESETZLICHE GRUNDLAGEN, AUFGABEN UND ORGANISATION DER BEHÖRDE	8
<hr/>	
A. Öffentlichkeit und Transparenz	8
1. Allgemeines	8
2. Organisation	8
2.1. Kommission	8
2.2. Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz	9
2.3. Gemeinden	9
2.4. Beziehungen zum Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten	9
B. Datenschutz	
1. Allgemeines	9
2. Öffentlichkeitsarbeit	10
3. Organisation	10
3.1. Kommission	10
3.2. Datenschutzbeauftragte	10
3.3. Gemeinden	11
3.4. Beziehungen zum Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten, zur Koordinationsgruppe der schweizerischen Datenschutzbehörden (SDSB), zum Verein der Schweizerischen Datenschutzbeauftragten Privatum und zur Groupe des préposés latins à la protection des données et de la transparence	11
C. Gemeinsame Aktivitäten	11
1. Öffentlichkeitsarbeit	
<hr/>	
II. HAUPTTÄTIGKEITEN DER KOMMISSION	12
<hr/>	
A. Gemeinsame Themen	
1. Stellungnahmen insbesondere zu Erlassentwürfen	12
1.1. Im Allgemeinen	12
1.2. Einige Beispiele von besonderen Stellungnahmen	13
1.2.1. Entwurf der Verordnung über den Umgang mit belastenden zwischenmenschlichen Problemen am Arbeitsplatz und die Bekämpfung von Mobbing und sexueller Belästigung	13
1.2.2. Entwurf der Verordnung über die Aufnahme in die Grundausbildung an der Pädagogischen Hochschule Freiburg	13
1.2.3. Vorentwurf zum Privatrechtsgesetz	14
1.2.4. Gesetzesvorentwurf zur Anpassung der freiburgischen Gesetzgebung an die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Sachenrecht	14
1.2.5. eHealth Suisse, Standards und Architektur	15
1.2.6. Entwurf der Verordnung über die Videoüberwachung	15
1.2.7. Vorentwurf des Reglements über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt	16
1.2.8. Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier	16
2. Aktualisierung des Reglements über die Organisation und die Arbeitsweise	16
3. Weitere Tätigkeiten	16

B. Öffentlichkeit und Transparenz	
1. Evaluierung des Zugangsrechts	17
C. Datenschutz	
1. Verfügungen und Beschwerden (Art. 30a Abs. 1 Bst. c, 22a, 27 DSchG)	17

III. HAUPTAKTIVITÄTEN DER BEIDEN BEAUFTRAGTEN	18
------------------------------------------------------	-----------

A. Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz	18
1. Statistiken und Gesamtbeurteilung	18
2. Präsentationen des Zugangsrechts	18
3. Schlichtung	18
B. Datenschutzbeauftragte	19
1. Statistiken und Gesamtbeurteilung	19
2. Datenschutz und Kontrollen/Inspektionen	19
3. Datenschutz und Beratung/Auskunftserteilung	21
4. Datenschutz und Stellungnahmen FRI-PERS und Videoüberwachung	21
4.1. FRI-PERS	21
4.2. Videoüberwachung	21
5. Beispiele von Antworten/Stellungnahmen der Datenschutzbeauftragten	21
5.1. Weitergabe von Wählerlisten an politische Parteien	21
5.2. Bekanntgabe eines Immobilienverkaufspreises	22
5.3. Berufsangabe der Eltern von OS-Schülern	22
5.4. Auskunftersuchen im Hinblick auf das Verlustscheininkasso	22
5.5. Veröffentlichung eines Gemeindeversammlungsprotokolls	23
5.6. Möglichkeit, Daten einer Person auszudrucken (FRI-PERS)	23
5.7. Veröffentlichung von Schülerfotos	24
5.8. Auf einen Strand gerichtete Webcam	24
5.9. Human Resources und Datenschutz	24
5.10. Von der Ausgleichskasse übernommene Steuerdaten	24
5.11. Care Management	25
6. Arbeiten für die Kommission	25
7. Register der Datensammlungen «ReFi»	25

IV. KOORDINATION ZWISCHEN ÖFFENTLICHKEIT/TRANSPARENZ UND DATENSCHUTZ	26
-----------------------------------------------------------------------------	-----------

V. SCHLUSSBEMERKUNGEN	26
------------------------------	-----------

ANHANG: Statistiken 2011	27-28
---------------------------------	--------------



Abkürzungs- und Begriffsverzeichnis

IV	Invalidenversicherung
SDSD	Koordinationsgruppe der schweizerischen Datenschutzbehörden
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle
Fedpol	Bundesamt für Polizei
FMH	Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte
FRI-PERS	Kantonale Informatikplattform der Einwohnerkontrolle
AVIG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung
AHVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
EKG	Gesetz vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle
EPDG	Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier (Gesetzesentwurf)
PRG	Gesetz vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte
InfoG	Gesetz vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten
ATSG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts
DSchG	Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz
VidG	Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung
AHVN13	Neue AHV-Nummer
N-SIS	Nationaler Teil des Schengener Informationssystems
GBV	Grundbuchverordnung vom 23. September 2011
VidV	Verordnung vom 23. August 2011 über die Videoüberwachung
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
Privatim	Vereinigung der schweizerischen Datenschutzbeauftragten
PRR	Reglement vom 10. Juli 2001 über die Ausübung der politischen Rechte
ReFi	Register der Datensammlungen
ARGG	Ausführungsreglement vom 28. Dezember 1981 zum Gesetz über die Gemeinden
HBA	Hochbauamt
SIRENE	Nationale Kontaktstelle des Bundesamts für Polizei für den Austausch zusätzlicher Informationen bezüglich Ausschreibungen im SIS
SIS	Schengener Informationssystem
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem

I. Gesetzliche Grundlagen, Aufgaben und Organisation der Behörde

A. Öffentlichkeit und Transparenz

1. Allgemeines

Das freiburgische Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG)¹, das am 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist, regelt die Information der Öffentlichkeit über die staatliche Tätigkeit und das **Zugangsrecht** jeder Person zu amtlichen Dokumenten.

Die Umsetzung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten sowie die Aufsicht über diese Umsetzung werden von der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz gewährleistet.

Gemäss Artikel 40b InfoG hat die **Kantonale Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission** insbesondere 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.
- Sie äussert sich zu Vorhaben, insbesondere Erlassentwürfen, die sich auf das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten auswirken.
- Sie übt die Oberaufsicht über die Fachorgane der Gemeinden aus; diese Organe geben ihr einen Tätigkeitsbericht ab.
- 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.

Nach Artikel 41c InfoG besteht die Aufgabe der oder des **kantonalen Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz** hauptsächlich darin:

- die Bevölkerung und die Personen, die ihr Recht geltend machen möchten, über die Art, das Zugangsrecht auszuüben, zu informieren;
- die Information der öffentlichen Organe über die Anforderungen, die mit der Einführung des Zugangsrechts verbunden sind, und die entsprechende Ausbildung zu gewährleisten;
- die Schlichtungsaufgaben auszuüben, die ihr oder ihm durch dieses Gesetz übertragen werden;
- die Arbeiten auszuführen, die ihr oder ihm von der Kommission übertragen werden;
- das Endergebnis der wichtigsten Fälle, in denen ein Schlichtungsverfahren durchgeführt oder ein Entscheid erlassen wurde, zu veröffentlichen;
- der Kommission über ihre oder seine Tätigkeit und Feststellungen Bericht zu erstatten.

2. Organisation

2.1. Kommission

Von Januar bis Ende Oktober 2011 wurde die Kommission von Johannes *Frölicher*, Freiburg, Richter am Bundesverwaltungsgericht, präsiert. Im Sommer 2011 wurde Herr Frölicher als Richter ans Kantonsgericht berufen und hat daher das Kommissionspräsidium abgegeben. Seit Anfang November wird die Kommission von *Marc Sugnaux*, Freiburg, Präsident des Bezirksgerichts Broye, präsiert. Die übrigen Kommissionsmitglieder waren: *Louis Bosshart*, Prof. für Kommunikationswissenschaft an der Universität Freiburg, Freiburg, *Philippe Gehring*, Informatikingenieur ETHL, Villars-sur-Glâne, *Madeleine Joye Nicolet*, ehem. Journalistin, Freiburg, *André Marmy*, Arzt, Essert (Le Mouret), *Philippe Uldry*, Notar, Villars-sur-Glâne,

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

und *Catherine Yesil-Huguenot*, Juristin, Estavayer-le-Gibloux. Anfang November folgte *Christiana Fountoulakis*, ordentliche Professorin für Privatrecht an der Universität Freiburg, auf Frau Yesil-Huguenot, die das Ende ihrer Amtszeit erreicht hat.

Die Kommission hielt im Jahr 2011 neun Sitzungen ab. Die Beratungen und die Entscheide der Kommission wurden jeweils protokolliert. Protokoll führte die Verwaltungssachbearbeiterin Marie-Christine Offner.

Neben den Sitzungen betreuten die Präsidenten die Dossiers, erledigten die Korrespondenz und besprachen sich mit den Beauftragten. Ihr Arbeitspensum machte über das ganze Jahr gesehen rund 150 Stunden aus.

2.2. Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz

Die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz hat ein Arbeitspensum von 50 %; die Verwaltungssachbearbeiterin arbeitet zu 30 % für sie.

Die Schwerpunkte ihrer Amtstätigkeit waren einerseits die aktive Information und Auskunftserteilung an das jeweilige Zielpublikum über das Zugangsrecht und andererseits die ersten Schlichtungsverfahren.

2.3. Gemeinden

Nach Artikel 39 Abs. 4 InfoG können die Gemeinden ein eigenes Fachorgan einsetzen, das in diesem Fall die Umsetzung des Zugangsrechts und die Schlichtungsfunktionen wahrnimmt. Sie können die Aufsicht über den Datenschutz und die Umsetzung des Zugangsrechts im selben Organ zusammenfassen. In diesem Fall übt die kantonale Kommission nur noch eine Oberaufsicht über diese kommunalen Fachorgane aus, die ihr einen Tätigkeitsbericht abgeben.

Gemäss einer Umfrage bei den Gemeinden im Herbst 2011 wünschen alle Freiburger Gemeinden, dass die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz die beschriebenen Aufgaben für sie übernimmt.

2.4. Beziehung zum Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten

Die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz ist sehr um die Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) und den entsprechenden Behörden in den anderen Kantonen bemüht. 2011 konnten bei mehreren Treffen vertieft Erfahrungen ausgetauscht werden. Es wurde auch eine unabhängige und autonome Arbeitsgruppe im Schlichtungswesen geschaffen.

B. Datenschutz

—

1. Allgemeines

Das freiburgische Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG)² bezweckt den Schutz der **Grundrechte** von Personen, wenn öffentliche Organe des Kantons Daten über sie bearbeiten. Das Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) gilt demgegenüber für das Bearbeiten von Daten durch Bundesorgane und Privatpersonen.

Die Aufsicht über den Datenschutz wird im Kanton Freiburg von einer kantonalen **Behörde** ausgeübt, die sich aus einer Kommission und einem(r) Beauftragten zusammensetzt.

Die **Kantonale Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission** hat gemäss Artikel 30a DSchG insbesondere folgende Aufgaben:

- > sie leitet die Tätigkeit der Datenschutzbeauftragten;
- > sie nimmt Stellung zu Entwürfen von Erlassen, die den Datenschutz betreffen, sowie in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen;

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

-
- › sie setzt das in Artikel 22a DSchG vorgesehene Verfahren um, d.h. sie fordert die zuständige Behörde auf, die nötigen Massnahmen zu ergreifen, wenn gesetzliche Vorschriften verletzt werden oder verletzt werden könnten, und erhebt gegebenenfalls beim Verwaltungsgericht gegen die diesbezügliche Weigerung eines öffentlichen Organs Beschwerde;
 - › sie übt die Oberaufsicht über die kommunalen Aufsichtsbehörden aus, die ihr einen Tätigkeitsbericht zustellen.

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 (Art. 21 Abs. 3 DSchG).

Das Gesetz sieht keine strikte Aufteilung der Aufsichtsaufgaben zwischen der Kommission und der Datenschutzbeauftragten vor. Die Kommission hat sich wie bisher (vgl. Tätigkeitsberichte der Vorjahre³) die Aufgaben im Bereich der **Gesetzgebung** und die Dossiers vorbehalten, 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); s. weiter unten II A. 2.

2. Öffentlichkeitsarbeit

Nach Artikel 30a Abs. 2 DSchG kann die Kommission, soweit das allgemeine Interesse es rechtfertigt, die Öffentlichkeit über ihre Feststellungen **informieren**. Die Kommission hat dabei immer Zurückhaltung geübt, um die Wirkung dieser Möglichkeit nicht zu schmälern.

Das **Register der Datensammlungen**⁴ (ReFi) ist durchschnittlich 3,1-mal pro Monat konsultiert worden. Die Abfragedauer betrug im Mittel rund 3 Minuten für durchschnittlich 10 Seiten.

3. Organisation

3.1. Kommission

siehe A. 2.1.

3.2. Datenschutzbeauftragte

Die Datenschutzbeauftragte hat ein Arbeitspensum von 50 %, die Verwaltungssachbearbeiterin arbeitet ebenfalls zu 50 % für den Datenschutz und auch ein Jurist zu 50 %. In dieser Juristenstelle haben sich Alexandre Triverio und anschliessend Gaël Gobet hauptsächlich mit der Instruktion der Dossiers (namentlich Stellungnahmen FRI-PERS) befasst, mit der Vorbereitung von Stellungnahmen und der Prüfung von Datenbearbeitungsvorhaben. Eine Praktikantin mit abgeschlossener juristischer Ausbildung arbeitete neun Monate lang zu 100 % für die Behörde.

Im Berichtsjahr ist die Reorganisation des Sekretariats weitergegangen, und alles hat sich dann normalisiert. Die Behörde ist nun administrativ der Staatskanzlei zugewiesen.

Die Behörde stellt fest, dass es mit der Erweiterung ihres Aufgabenbereichs (namentlich im Bereich Videoüberwachung sowie in den Belangen, die sich aus dem neuen InfoG ergeben) schwierig für sie ist, mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln gute Arbeit zu leisten.

³ <http://www.fr.ch/atprd/de/pub/index.cfm>

⁴ <http://www.fr.ch/atprd/de/pub/refi/einleitung.htm>

3.3. Gemeinden

Die Datenschutzbeauftragte hat Antworten auf aktuelle Fragen auf der Website⁵ veröffentlicht (z.B. Veröffentlichung und Anonymisierung eines Gemeindeversammlungsprotokolls, Formular für das Sperrecht bei der Einwohnerkontrolle) und auch im Newsletter⁶ (z.B. Inhalt des Einwohnerregisters, Sperrecht, Kontrolle der Identität des Gesprächspartners, Weitergabe von Informationen über säumige Kunden).

3.4. Beziehungen zum Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten, zur Koordinationsgruppe der schweizerischen Datenschutzbehörden (SDSB), zum Verein der schweizerischen Datenschutzbeauftragten Privativim und zur Groupe des préposés latins à la protection des données et à la transparence

Die Datenschutzbeauftragte ist um die Zusammenarbeit mit dem **Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten** (EDÖB) und den Datenschutzbehörden der anderen Kantone bemüht (Art. 31 Abs. 2 Bst. f DSchG). Sie ist auch mit allen anderen kantonalen Datenschutzbehörden zusammen Mitglied der Vereinigung der schweizerischen Datenschutzbeauftragten **Privativim**⁷.

- Die Datenschutzbeauftragte hatte formell oder informell Kontakt mit dem EDÖB, z.B. über die Bekanntgabe medizinischer Daten (e-Health, elektronisches Patientendossier, SwissDRG), über die Abkommen von Schengen und Dublin, namentlich die Durchführung der Kontrollen der Nutzer des Schengener Informationssystems (SIS), eine Diskussion über eine Änderung der Verordnung über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS) und das SIRENE-Büro (N-SIS-Verordnung). Die *Koordinationsgruppe der schweizerischen Datenschutzbehörden* unter der Federführung des EDÖB arbeitet auf der Grundlage der für ihre gesetzliche Tätigkeit notwendigen Regeln⁸.
- Die Behörde konnte zu allgemeinen Fragen von internationaler, nationaler oder kantonsübergreifender Bedeutung von den im Rahmen von Privativim geleisteten Arbeiten profitieren. Diese *Zusammenarbeit ist von sehr grossem Nutzen*, wenn nicht sogar unverzichtbar für die Meinungsbildung und möglichst koordinierte Stellungnahmen. Dies war beispielsweise von grosser Bedeutung im Bereich des Gesundheitswesens. Gegenwärtiger Präsident von Privativim ist der Datenschutzbeauftragte des Kantons Zürich. Die Generalversammlung im Frühjahr fand in Vaduz statt, zu verschiedenen Themen, vor allem zur Rolle der Datenschutzbeauftragten und was sich nach 35 Jahren Datenschutz in der Schweiz ändern sollte. Die Herbsttagung fand in Bern zum Thema der Personenidentifikatoren und Authentifizierungsverfahren im e-government statt. Eine informelle *spezifische* Zusammenarbeit ist auch zwischen den Westschweizer/ zweisprachigen Kantonen und dem Tessin begonnen worden.

C. Gemeinsame Aktivitäten

1. Öffentlichkeitsarbeit

Im Jahr 2011 führte die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz ihre traditionelle Pressekonferenz durch. Der Kommissionspräsident und die beiden Beauftragten beantworteten zudem Fragen der Medien beziehungsweise nahmen an einer Radio- und einer TV-Sendung teil.

Die **Website**⁹ der Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz ist durchschnittlich 1230-mal pro Monat besucht worden. Im Mittel dauerten die Abfragen rund 5 Minuten für durchschnittlich 8,5 Seiten.

Im Oktober 2011 hat die Behörde ihren ersten **Newsletter**¹⁰ veröffentlicht, um einem breiteren Publikum Einblick in ihre Arbeit zu geben. Sie hat vor, künftig zwei- bis dreimal pro Jahr einen Newsletter aufzuschalten.

⁵ <http://www.fr.ch/atprd/de/pub/gemeinden.htm>

⁶ http://www.fr.ch/atprd/files/pdf36/Newsletter_ATPrD_1_DE3.pdf

⁷ <http://www.privativim.ch>

⁸ <http://www.edoeb.admin.ch/themen/00794/01206/index.html?lang=de>

⁹ www.fr.ch/atprd

¹⁰ a.a.O.

II. Haupttätigkeiten der Kommission

A. Gemeinsame Themen

1. Stellungnahmen insbesondere zu Erlassentwürfen

1.1. Im Allgemeinen

Die Kommission äusserte sich zu verschiedenen Erlassentwürfen des **Kantons** und des **Bundes**. In diesem Bericht sind auch im Jahr 2010 eingeleitete, aber erst im Jahr 2011 abgeschlossene Vernehmlassungsverfahren aufgeführt.

- > Entwurf der Verordnung über den Umgang mit belastenden zwischenmenschlichen Problemen am Arbeitsplatz und die Bekämpfung von Mobbing und sexueller Belästigung
- > Gesetzesvorentwurf über die Finanzierung der Spitäler und Geburtshäuser
- > Gesetzesvorentwurf über belastete Standorte (AltlastG)
- > Änderung des Energiegesetzes
- > Entwurf der Verordnung über die Aufnahme in die Grundausbildung an der Pädagogischen Hochschule Freiburg
- > Gesetzesvorentwurf über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe
- > Vorentwurf zum Privatrechtsgesetz
- > Änderung der Verfassung, des Strafgesetzbuchs, des Militärstrafgesetzes und des Jugendstrafrechts
- > Entwurf des Reglements für das Lehrpersonal, das der Volkswirtschaftsdirektion untersteht
- > Entwurf der Verordnung über die Videoüberwachung
- > Gesetzesvorentwurf zur Anpassung der freiburgischen Gesetzgebung an die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Sachenrecht
- > Entwurf für die Revision der Kirchenverfassung der Evangelisch-reformierten Kirche
- > Vorentwurf des Einführungsgesetzes zur eidgenössischen Tierschutzgesetzgebung (EGTschG)
- > Änderung des Energiereglements
- > Vorentwurf für das Sportreglement (SportR)
- > Reglement über den Inhalt der Register der katholischen kirchlichen Körperschaften
- > Vorentwurf der Verordnung über das Corporate Design des Staates Freiburg (CDV)
- > Entwurf des Dekrets über einen Verpflichtungskredit für die Umsetzung des Projekts zur Harmonisierung der Schulverwaltungs-Informationssysteme
- > Entwurf des eidgenössischen Steueramtshilfegesetzes
- > Entwurf des Reglements über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBR)
- > eHealth Suisse, Standards und Architektur – Anhörung
- > Teilrevision der Bundesverordnung über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs
- > Entwurf der Verordnung über die Weiterbildung des Staatspersonals
- > Vorentwurf des Reglements über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMR)
- > Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier
- > Konzept «Gesundheit in der Schule» und Projekt zur Neuorganisation der schulärztlichen Betreuung im Kanton Freiburg
- > Revision des Gesetzes über die Familienzulagen
- > Vorentwurf des Gesetzes über die Integration der Migrantinnen und der Migranten und die Rassismusbekämpfung
- > Änderung der Gesetzgebung über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz.

Vorbemerkungen

Die Behörde stellt fest, dass dem Datenschutz vom kantonalen Gesetzgeber oft **Rechnung getragen** wird und ihr Gesetzesentwürfe normalerweise immer, Verordnungsentwürfe aber nicht immer vorgelegt werden. 2011 sind ihr gemäss ihren Beobachtungen 11 datenschutzrelevante Vorlagen nicht unterbreitet worden, insbesondere die Verordnungen über die *Tarifvereinbarungen* mit den Spitälern, das Reglement über die *Mutterschaftsbeiträge*, das Reglement über

Gesundheitsförderung und Prävention und die Konvention über die Rechte von *Menschen mit Behinderungen*. Sie bedauert dies, denn es ist sehr wichtig, dass sie vor der Verabschiedung der Vorlagen die Sicht des Datenschutzes und des Öffentlichkeitsprinzips einbringen kann. Sie hat daher die Datenschutzbeauftragte beauftragt, in diesem Sinne an die Generalsekretäre und die Staatskanzlerin zu schreiben, was im Juni 2011 gemacht wurde.

Die Kommission verlangt in ihren Antworten systematisch, darüber informiert zu werden, wie ihren Bemerkungen Folge geleistet wird. Allerdings geschieht dies nur bei einigen Vorlagen.

Da den datenschutzrechtlichen Grundsätzen nur dann richtig entsprochen werden kann, wenn der Gesetzgeber diese Grundsätze schon zu Beginn der Gesetzgebungsarbeiten einbezieht, würde es die Behörde zudem begrüessen, wenn die erläuternden Berichte und Botschaften zu den ihr unterbreiteten Entwürfen die **Analyse auf Ebene des Öffentlichkeitsprinzips und des Datenschutzes** widerspiegeln würden (für die 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.

Die Kommission nahm zudem auch zu verschiedenen Themen ausserhalb des «gewöhnlichen» Gesetzgebungsverfahrens Stellung. Sie äussert sich meistens auf Verlangen der Datenschutzbeauftragten zu konkreten Fragen von betroffenen Personen und/oder Behörden, z.B. bezüglich Bekanntgabe sensibler Daten in den Gemeinden.

Im Bemühen um Transparenz **veröffentlicht** die Kommission einen Grossteil ihrer Stellungnahmen auf dem Internet.¹¹

1.2. Einige Beispiele von besonderen Stellungnahmen

1.2.1. Entwurf der Verordnung über den Umgang mit belastenden zwischenmenschlichen Problemen am Arbeitsplatz und die Bekämpfung von Mobbing und sexueller Belästigung¹²

In dieser Vernehmlassung gab die Kommission insbesondere zu bedenken, die Personen, die sich an die Vertrauenspersonen wenden, müssten darauf aufmerksam gemacht werden, dass ihre Angaben über den Rahmen des Gesprächs hinausgehen könnten. Sie bemerkte auch, dass nicht gesagt werde, wann genau die Vorgesetzten der Mitarbeitenden informiert würden.

Die Kommission schlug auch vor, mit Spezialbestimmungen die Fragen in Zusammenhang mit der Aufbewahrung der Informationen durch die Vertrauensperson, durch das POA zu regeln, insbesondere mit Angabe der Vorgehensweise und der Aufbewahrungsdauer der Unterlagen. Sie hielt auch fest, dass eine Bestimmung über die Statistiken der bearbeiteten Fälle vorgesehen werden sollte, genügend allgemein gehaltene Statistiken, die keine Rückschlüsse auf die Einzelfälle zulassen.

1.2.2 Entwurf der Verordnung über die Aufnahme in die Grundausbildung an der Pädagogischen Hochschule Freiburg¹³

Ganz allgemein stellte die Kommission fest, dass der Verordnungsentwurf keine Bestimmung über die Aufbewahrung und Vernichtung der im Rahmen des Aufnahmeverfahrens beschafften Unterlagen und Informationen enthielt. Sie hielt eine diesbezügliche Regelung für notwendig, umso mehr als die Pädagogische Hochschule Freiburg (PH) sensible Personendaten bearbeite, was eine besondere Sorgfaltspflicht voraussetze (Art. 3 und 8 DSchG).

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

¹² http://www.fr.ch/atprd/files/pdf39/Rponse_csl_2822_gestion_difficults_relationnelles.pdf

¹³ http://www.fr.ch/atprd/files/pdf39/Lettre_la_DICS_du_31.03.2011_csl_2902_HEP.pdf

Im Besonderen fragte sich die Kommission, ob die Prüfung der PH-Aufnahmebedingungen auf dem Vertrauensprinzip erfolge oder ob anhand einer zentralen Datenbank kontrolliert werde, welche Studierende endgültig nicht bestanden haben. In diesem Fall wäre nach dem Legalitätsprinzip (Art. DSchG) eine gesetzliche Grundlage im formellen Sinn notwendig, auch weil es sich um sensible Daten handelt (Art. 3 Bst. c Ziff. 4 DSchG).

Weiter äusserte die Kommission bezüglich der Aufnahme den Wunsch, konsultiert zu werden, falls es einen Entwurf über vom Staatsrat festgelegte Auswahlkriterien gebe, insbesondere bei mangelnden Aufnahmekapazitäten in der Grundausbildung.

Die Kommission bemerkte ausserdem, dass in der Verordnung keine Bestimmung über die Regelung der Aufnahmebedingungen zu finden sei, die die Beschaffung des Strafregisterauszugs oder Arztzeugnisses erklären könnte, die Beschaffung besonders schützenswerter Personendaten jedoch einer gesetzlichen Grundlage bedürfe (Art. 4 und 3 Bst. c Ziff. 2, 8 und 9 DSchG).

1.2.3 Vorentwurf zum Privatrechtsgesetz¹⁴

Artikel 5 des Vorentwurfs zum Privatrechtsgesetz legt die Veröffentlichungsarten der im Zivilgesetzbuch vorgeschriebenen Bekanntmachungen fest. Diese Bekanntmachungen können besonders schützenswerte Personendaten enthalten, wenn sie in die Intimsphäre fallen, z.B. bei familienrechtlichen, erbrechtlichen, betreibungs- und konkursrechtlichen Verfügungen usw.

Diese Bekanntmachungen sollen im Amtsblatt veröffentlicht werden, das es gegenwärtig auf Papier und in elektronischer Form auf dem Internet gibt. Die Kommission betonte, die Veröffentlichung auf dem Internet berge mehr Risiken für eine Verletzung der Privatsphäre, aufgrund ihrer weltweiten und sehr schwer kontrollierbaren Verbreitung.

Die Kommission wies darauf hin, der eidgenössische Gesetzgeber habe wie aus der Botschaft zur Schweizerischen Zivilprozessordnung hervorgeht (BBl 2006 7221, S. 7304), keine Veröffentlichung per Internet vorgesehen. Wie auch die Revision des Vormundschaftsrechts zeigt, die im Januar 2013 in Kraft tritt und die Veröffentlichung der Vormundschaftsfälle aufheben wird, ist eine Absicht des eidgenössischen Gesetzgebers zu erkennen, unnötige Veröffentlichungen von Personendaten einzuschränken.

Um also ungerechtfertigte Verletzungen der Privatsphäre zu vermeiden und die Absicht des eidgenössischen Gesetzgebers nicht auszuhebeln, schlug die Kommission vor, Artikel 5 Abs. 1 wie folgt zu ändern: « Die im Zivilgesetzbuch vorgeschriebenen Bekanntmachungen werden im Amtsblatt des Kantons Freiburg in Papierform veröffentlicht». Sie sprach sich auch gegen eine zweimalige Veröffentlichung aus.

Im Hinblick auf die Öffentlichkeit und Transparenz ist die Kommission der Ansicht, das Öffentlichkeitsprinzip sei einzuschränken, aufgrund der erheblichen Persönlichkeitsverletzungen, die solche Veröffentlichungen im Amtsblatt, das im Internet aufgeschaltet ist, zur Folge haben könne.

1.2.4 Gesetzesvorentwurf zur Anpassung der freiburgischen Gesetzgebung an die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Sachenrecht¹⁵

In diesem Gesetzesvorentwurf hat die Kommission in datenschutzrechtlicher Hinsicht festgestellt, dass Artikel 53a aufgehoben worden und die Pflicht, im Ausführungsreglement die Modalitäten der Einsichtnahme in das Grundbuch über das Internet zu regeln in Artikel 46 des Gesetzes vom 28. Februar 1986 nicht genügend explizit sei. Sie schlug also vor, Absatz 3 von Artikel 46 wie folgt zu ändern: «Das Tagebuch und das Hauptbuch werden elektronisch geführt. Die Einzelheiten der Funktionsweise und der Einsicht in die eingetragenen Daten werden im Ausführungsreglement festgelegt».

¹⁴ http://www.fr.ch/atprd/files/pdf39/Lettre__la_DSJ_du_26.05.2011_csl_2904_Droit_priv.pdf

¹⁵ http://www.fr.ch/atprd/files/pdf32/Avant-projet_de_loi_portant_adaptation_de_la_lgis.pdf

Da nach der nGBV alle Anmerkungen im Grundbuch auf dem Internet veröffentlicht werden sollen (Art. 29 Abs. 1 Bst. b nGBV), wie z.B. die gerichtlich angeordneten Eheschutzmassnahmen oder die Massnahmen bei Einziehung im Strafverfahren, machte die Kommission zwei Vorschläge zum Schutz der Daten der betroffenen Personen und zur Wahrung der Privatsphäre der Grundstückseigentümer. Sie schlug vor, ein Sperrrecht oder eine automatische Sperrung der Einsichtnahme in das Grundbuch in gewissen Situationen vorzusehen, wobei die Einzelheiten in einem Ausführungsreglement festgelegt werden könnten. Für wesentlich hielt sie, dass die Art und Weise der Bekanntgabe dieser Anmerkungen genauer bestimmt werde, damit der Rahmen der Öffentlichkeit des Grundbuchs nicht gesprengt werde.

1.2.5 eHealth Suisse, Standards und Architektur – Anhörung des Bundes¹⁶

Bei dieser Anhörung auf Bundesebene schloss sich die Kommission der gemeinsamen Haltung der Privatim-Mitglieder an, wonach empfohlen wird, auf die Verwendung der AHVN13 als Personenidentifikator im Bereich eHealth aus den folgenden Gründen zu verzichten.

Nicht ungenügende Übereinstimmung: Nach Aussage der Zentralen Ausgleichsstelle ZAS sind rund 20 Millionen AHVN13 vergeben. Die ZAS geht jedoch davon aus, dass rund 200 000 Personen mehr als eine AHVN13 zugeteilt erhalten haben und rund 10 000–20 000 AHVN13 mehr als einer Person zugeteilt wurden. Aus diesem Grund haben Vertreter dieser Stelle in der Anhörung vor dem Bundesamt für Gesundheit die Auffassung vertreten, dass die AHVN13 nicht als Identifikator im Bereich eHealth verwendet werden sollte.

Kombinationsmöglichkeit, Missbrauchspotenzial: Weil die AHVN13 ungeschickterweise als Personenidentifikator für die Registerharmonisierung vorgesehen wurde und deshalb in der Verwaltung breite Verwendung findet (Sozialversicherung, Sozialhilfe, Einwohnerregister, Bildungswesen, Steuerwesen, Statistik und zum Teil weitere Bereiche nach kantonalem Recht) muss damit gerechnet werden, dass die Gesundheitsdaten sehr einfach mit zahlreichen anderen Datensätzen verknüpft werden können. Diese Problematik könnte mit der Verwendung eines sektoriellen Identifikators auf ein akzeptables Mass reduziert werden.

Fehlende gesetzliche Grundlage: Die Voraussetzungen nach Artikel 50d AHVG (SR 831.10) für die Verwendung der AHVN13 sind nicht erfüllt. Nach AHVG können die Versichertennummern ausserhalb der AHV verwendet werden, wenn ein Bundesgesetz dies vorsieht. Ausserdem müssen Verwendungszweck sowie die Nutzungsberechtigten bestimmt sein. Im konkreten Fall sind die beiden Voraussetzungen nicht erfüllt. Der Gesetzgeber wollte die systematische Verwendung der Sozialversicherungsnummer bewusst einschränken.

Nicht erfasste Patientinnen und Patienten: Schliesslich ist die Tatsache, dass viele Patientinnen und Patienten (z.B. Touristinnen und Touristen) über keine AHVN13 verfügen, ein weiteres Argument gegen die Verwendung der Sozialversicherungsnummer als Personenidentifikator. Für diese Personen müsste ohnehin ein weiterer Identifikator neben der Sozialversicherungsnummer vorgesehen werden.

1.2.6 Entwurf der Verordnung über die Videoüberwachung¹⁷

Im Hinblick auf den Datenschutz ist die Kommission der Ansicht, dass das Hochbauamt und das Tiefbauamt bei Anlagen, die vom Staat eingerichtet worden sind, nicht als für die Videoüberwachung verantwortlich im Sinne von Artikel 17 DSchG sein können. Die Verantwortung für den Datenschutz beim Bearbeiten von Personendaten muss das betroffene öffentliche Organ tragen.

¹⁶ http://www.fr.ch/atprd/files/pdf39/Lettre_du_21.07.2011__la_DSAS_Audition_eHealth.doc.pdf

¹⁷ http://www.fr.ch/atprd/files/pdf39/Rponse_csl_2927_vidosurveillance.pdf

Die Kommission äusserte den Wunsch, bei der Ausarbeitung der für die Gesuche nötigen Formulare beigezogen zu werden, die für alle Oberämter vereinheitlicht werden sollten. Sie schlug ausserdem eine Frist von einem Jahr ab Erteilung der Bewilligung für die Einrichtung und den Betrieb der Überwachungsanlage vor.

Im Hinblick auf das Öffentlichkeitsprinzip wiederholte die Kommission ihren schon einmal gemachten Vorschlag, nämlich die Internet-Veröffentlichung einer Liste von Orten, die vom Kanton mit einem dem Gesetz unterstehenden System überwacht werden, mit den Koordinaten der Verantwortlichen. Diese Liste wäre auch regelmässig nachzuführen.

1.2.7 Vorentwurf des Reglements über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt¹⁸

Die Kommission verlangte die Streichung des Absatzes, wonach das kantonale Gesetz über den Datenschutz im Rahmen der Kompetenzen gilt, die ausschliesslich aus dem kantonalen Recht hervorgehen, da im Allgemeinen eine kantonale Behörde, die eine bundesrechtliche Norm anwendet, dem kantonalen Datenschutz unterstellt bleibt, ausser wenn der Schutz der Gesetzgebung ungenügend ist oder der Bund im Bundesrecht den Kantonen im Rahmen der Regelung des Vollzugs auch Vorgaben bezüglich des Datenschutzes macht (s. BBl 2003 S. 2147 und s. Art. 96c al. 3 AVIG).

1.2.8 Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier¹⁹

Die Kommission äusserte sich zu dieser Vernehmlassung auf Bundesebene. Sie präziserte, das Vertrauensverhältnis zwischen Arzt und Patient stehe an erster Stelle und sie teile darin die Auffassung der FMH. Ein optimaler Schutz der Daten ermögliche die Wahrung eines Vertrauensverhältnisses und damit eine wirksame und geeignete Behandlung.

Sie hielt es auch für notwendig, die Zugriffsrechte einzuschränken und die hauptsächlichen Modalitäten dieser Einschränkungen im Gesetz selber zu regeln (Art. 4 EPDG). Die Kompetenzdelegation an den Bundesrat müsse insbesondere präzisieren, dass der Zugriff auf das elektronische Patientendossier nur für die Pflegedienstleistungserbringer erlaubt ist, das heisst die direkt mit der Diagnoseerstellung und/oder Pflege der Patienten befassten Personen.

Im Übrigen schloss sich die Kommission der Stellungnahme von Privatim vom 14. November 2011 an (im Anhang zur Vernehmlassungsantwort).

2. Aktualisierung des Reglements über die Organisation und die Arbeitsweise

Aufgrund der mit dem Öffentlichkeitsprinzip hinzugekommenen Aufgaben musste das Reglement über die Organisation und die Arbeitsweise der Kantonalen Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission vom 17. Februar 2009 (Art. 30 Abs. 4 DSchG) aktualisiert werden, was am 30. August 2011 geschah. In einem Memo zu diesem Reglement wird das Vorgehen bei gemeinsamen Dossiers aufgezeigt, das heisst bei Fragen, die sowohl den Bereich Öffentlichkeit/Transparenz als auch den Bereich Datenschutz betreffen. Reglement und Memo sind auf der Website der Behörde veröffentlicht²⁰.

3. Weitere Tätigkeiten

Die Kommission (bzw. das eine oder andere Mitglied oder der Präsident) war auch noch punktuell in einigen anderen Bereichen tätig, 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 und der Datenschutzbeauftragten (z.B. Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, Veröffentlichung der Gemeinderatsentlöhnung im Internet, E-Payment-System, Vernichtung vertraulicher Unterlagen).

¹⁸ http://www.fr.ch/atprd/files/pdf39/3027_Rponse_cons_26.10.11_REMT.pdf

¹⁹ http://www.fr.ch/atprd/files/pdf39/Rponse_csl_3038_Dossier_lectronique_patient.pdf

²⁰ http://www.fr.ch/atprd/files/pdf36/Reglement_ber_die_Organisation_2011_D.pdf

-
- › Die Kommission bzw. ein einzelnes Mitglied oder der Präsident diskutiert regelmässig bestimmte Dossiers mit der Öffentlichkeitsbeauftragten und der Datenschutzbeauftragten, in welchen es um *Grundsatzfragen* geht, und nimmt dazu Stellung (z.B. Einschwärzungen in dem Zugangsrecht unterstellten Dokumenten, Empfehlungen in Schlichtungsfällen, Stellungnahmen bezüglich kantonale Einwohnerplattform und Videoüberwachung, Harmonisierung der Schulverwaltung, Informatiksicherheit, Gesundheit, Schulen).

B. Öffentlichkeit und Transparenz

—

1. Evaluierung des Zugangsrechts

Die Kantonale Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission hat ab dem ersten Jahr des Bestehens des InfoG mit der Evaluierung des Zugangsrechts begonnen. Alle öffentlichen Organe erhielten zu diesem Zweck Anfang 2011 ein Dokument, das sie bis Ende Jahr ausfüllen sollten. Ab 2012 läuft die Evaluierung über eine Website. Die öffentlichen Organe erhalten vom Amt für Informatik und Telekommunikation einen Benutzernamen sowie ein Passwort, um auf diese Plattform zu gelangen, die es sowohl für die öffentlichen Organe leichter macht, die Formulare auszufüllen, als auch für die Behörde, die Statistik zu erstellen.

Nach den der Behörde bekanntgegebenen Zahlen sind 2011 bei den freiburgischen öffentlichen Organen 53 Zugangsgesuche eingereicht worden. In 26 Fällen bewilligten die öffentlichen Organe vollständigen Zugang, in 2 Fällen einen teilweisen Zugang. In 13 Fällen wurde der Zugang zu den Dokumenten verweigert, 12 Fälle sind als hängig gemeldet worden. Der Grundsatz der Unentgeltlichkeit ist von den freiburgischen öffentlichen Organen eingehalten worden. Obschon die betroffenen öffentlichen Organe regelmässig mehrere Stunden für die Bearbeitung eines Zugangsgesuchs aufgewendet haben, sind soweit der Behörde bekannt keine Gebühren erhoben worden.

Der Zeitaufwand für das Zugangsrecht im Allgemeinen und demzufolge die Kosten für die Umsetzung des Zugangsrechts zu Dokumenten variiert erheblich. Einige öffentliche Organe haben für 2011 einen Zeitaufwand von weniger als einer Stunde für das Zugangsrecht angegeben, während andere mehr als 20 Stunden investiert haben. Die der Behörde gemachten Angaben zeigen jedoch klar, dass die Einführung des Zugangsrechts bei den öffentlichen Organen ohne allzu grosse Mehrbelastung des Personals möglich war.

C. Datenschutz

—

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

Mit der Revision des DSchG im Jahr 2008 ist eine neue Aufgabe für die Kommission hinzugekommen, nämlich die 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. Im Jahr 2011 erhielt die Kommission 2 Kopien von Verfügungen der Kantonspolizei zu Aufforderungen zur Löschung von Daten. Die Kommission verzichtete auf eine Beschwerde, weil ihr die Verfügungen gesetzeskonform schienen. Da von anderen öffentlichen Organen keine entsprechenden Mitteilungen erfolgten, gab die Kommission im Berichtszeitraum auch keine Empfehlungen ab. Im Juni 2011 wurden die Generalsekretäre und die Staatskanzlerin an die Pflicht der öffentlichen Organe zur Mitteilung von Verfügungen erinnert.

III. Hauptaktivitäten der Beauftragten

A. Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz

1. Statistiken und Gesamtbeurteilung

Im Berichtszeitraum waren 123 Dossiers in Bearbeitung, wovon 4 per 1. Januar 2012 noch hängig waren. Die Öffentlichkeitsbeauftragte war in 60 Fällen beratend tätig und erteilte Auskünfte, befasste sich in 36 Fällen mit der Prüfung gesetzlicher Bestimmungen, machte und verfolgte 19 Präsentationen und befasste sich mit 7 Schlichtungsbegehren. 59 Dossiers betrafen kantonale Stellen oder mit öffentlichen Aufgaben betraute Institutionen, 33 Gemeinden und Pfarreien, 13 andere öffentliche Organe (Kantone, Behörden für Öffentlichkeit und Transparenz) und 14 Privatpersonen oder private Institutionen (s. Statistiken im Anhang).

Im ersten Jahr lag der Schwerpunkt der Arbeit der Öffentlichkeitsbeauftragten vor allem auf der Begleitung des jeweiligen Zielpublikums. Sie wurde von öffentlichen Organen zu Detailfragen über das Zugangsrecht oder zu konkreten Fällen, die ihnen unterbreitet wurden, kontaktiert. Sie wurde auch von Bürgerinnen und Bürgern kontaktiert, die wissen wollten, ob sie sich für den Zugang zu einem oder anderen Dokument auf das Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten berufen können.

Bei einigen Anfragen musste auf die Grenzen der Funktion der Öffentlichkeitsbeauftragten hingewiesen werden. Die Öffentlichkeitsbeauftragte 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 im Hinblick auf diese allfällige Etappe also neutral bleiben.

2. Präsentationen zum Zugangsrecht

2011 wendete die Öffentlichkeitsbeauftragte auch einen grossen Teil ihrer Zeit auf Präsentationen zum Zugangsrecht auf. Mehr als 10 Präsentationen zu den Grundzügen des Zugangsrechts wurden für die verschiedenen Organe der Kantonsverwaltung, für die Gemeinden sowie für die Bevölkerung organisiert. Im Herbst 2011 konnten in einem Workshop für die Kontaktpersonen bei der Kantonsverwaltung sowie für andere interessierte Mitarbeitende der Direktionen vertieft auf das Zugangsrecht eingegangen und von den Erfahrungen der eingeladenen externen Personen profitiert werden, und zwar eines juristischen Beraters des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten sowie des Waadtländer Beauftragten.

3. Schlichtung

2011 gingen bei der Öffentlichkeitsbeauftragten 7 Schlichtungsanträge ein, die alle das gleiche amtliche Dokument betrafen: einen Auditbericht über die Organisation einer kantonalen Dienststelle. Wir möchten hier etwas näher auf diesen Fall eingehen, da er ein gutes Beispiel für das Zugangsrecht ist.

Über die Ergebnisse des Audit und die diversen daraus hervorgehenden Massnahmen wurden die Mitarbeitenden der Dienststelle in Kenntnis gesetzt, ebenso wurde darüber an einer Medienkonferenz informiert. Die betroffene Direktion verzichtete darauf, den Bericht an der Medienkonferenz proaktiv zu veröffentlichen, um die Privatsphäre der Mitarbeitenden der Dienststelle zu schützen. Mehrere Personen beantragten noch am Tag der Medienkonferenz den Zugang zum Bericht.

Die Direktion informierte die betroffenen Drittpersonen über die Zugangsgesuche und bat sie, sich dazu zu äussern. Die überwiegende Mehrheit der befragten Personen war aufgrund überwiegender privater Interessen gegen die Zugangsgewährung zum Bericht.

Einige Monate später informierte die Direktion die betroffenen Drittpersonen, sie wolle den Zugang zum Bericht gewähren, die sensiblen Passagen aber unkenntlich machen, um die Vertraulichkeit gewisser personenbezogener Informationen zu gewährleisten. In der Frist von dreissig Tagen nach dem Gesetz vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG) reichte die überwiegende Mehrheit der betroffenen Drittpersonen bei der Öffentlichkeitsbeauftragten einen Schlichtungsantrag ein.

Vier der sieben Schlichtungssitzungen endeten mit einer Mediationsvereinbarung, in zwei Schlichtungen kam es zu keiner Einigung und die Öffentlichkeitsbeauftragte wird 2012 eine schriftliche Empfehlung dazu abgeben. Ein letzter Fall war Ende 2011 noch nicht abgeschlossen.

Schon diese ersten Schlichtungsanträge haben gezeigt, dass die Bemerkung der Kantonalen Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission zu den Schlichtungsfristen bei der Vernehmlassung zur Ausführungsregelung zum InfoG vollkommen gerechtfertigt war: die Kommission fand, die Frist von dreissig Tagen nach Einreichung des Schlichtungsantrags für die Redaktion und den Versand der Empfehlung im Fall des Nichtzustandekommens der Schlichtung sei zu kurz. Die Verordnung wurde dann leicht abgeändert und sieht nun die Möglichkeit einer Verlängerung vor. Dennoch bleiben die dreissig Tage die gewünschte Frist, die - insbesondere in so komplexen Fällen wie bei den ersten Schlichtungsverfahren 2011 - selten wird eingehalten werden können.

B. Datenschutzbeauftragte

—

1. Statistiken und Gesamtbeurteilung

Im Berichtszeitraum waren **269 Dossiers** in Bearbeitung, wovon 53 per 1. Januar 2012 noch hängig waren. Die Datenschutzbeauftragte war in 187 Fällen beratend tätig und erteilte Auskünfte (wovon in 3 Fällen bei der Planung von Datenbearbeitungsvorhaben – Art. 31 Abs. 2 Bst. b DSchG), befasste sich in 36 Fällen mit der Prüfung gesetzlicher Bestimmungen, nahm 9 Kontrollen und Inspektionen vor und verfasste 5 Präsentationen und Berichte; ferner wurden 2 Entscheide mitgeteilt (Art. 27 Abs. 2 Bst. a DSchG), Empfehlungen wurden keine abgegeben (Art. 30a DSchG). 30 FRI-PERS-Stellungnahmen wurden abgegeben. 92 Dossiers betrafen kantonale Stellen oder mit öffentlichen Aufgaben betraute Institutionen, 59 Gemeinden und Pfarreien, 44 andere öffentliche Organe (Kantone, Datenschutzbehörden) und 74 Privatpersonen oder private Institutionen (s. Statistiken im Anhang). Von den noch hängigen Dossiers aus den Vorjahren wurden 25 erledigt, 32 sind noch offen.

2. Datenschutz und Kontrollen/Inspektionen

Das interne Verfahren, nach dem die Datenschutzbeauftragte bei kantonalen, **Nicht-Schengen-Kontrollen**, vorzugehen hat, ist revidiert und 2011 in Kraft gesetzt worden.

Anders sieht es bei den sogenannten **Schengen-Kontrollen** aus, die auf der Grundlage eines von der Koordinationsgruppe der schweizerischen Datenschutzbehörden unter dem Vorsitz des EDÖB genehmigten Reglements und Vorgehens ablaufen.

2011 wurde ein öffentliches Organ einerseits als Nutzer des Schengener Informationssystems im Rahmen der gesetzlichen Pflichten der Aufsichtsbehörde (Art. 31 Abs. 2 Bst. a DSchG) und im Rahmen der europäischen und eidgenössischen Pflichten kontrolliert (Art. 54 der Verordnung vom 7. Mai 2008 über den nationalen Teil des Schengener Informationssystem (N-SIS) und über das SIRENE-Büro, N-SIS-Verordnung) und andererseits bezüglich Einhaltung des Datenschutzes im Allgemeinen. Eine externe Firma wurde hauptsächlich für den ersten Teil der Kontrolle beauftragt und als Unterstützung der Datenschutzbeauftragten für den zweiten Teil.

Insgesamt war bei dieser Kontrolle festzustellen, dass die Datennutzung das *ZEMIS* betraf und damit indirekt das SIS. Die Arbeit schien gesetzes- und richtlinienkonform zu sein. Folglich war keine Empfehlung an die betroffene Dienststelle notwendig. Der Bericht wird anschliessend den betroffenen Organen und der Koordinationsgruppe der schweizerischen Datenschutzbehörden zugestellt.

Hier einige Anregungen der Datenschutzbeauftragten an die betroffene Dienststelle in Bezug auf den zweiten Teil der Kontrolle, der sich auf die Beurteilung der Arbeit im Hinblick auf den Datenschutz bezog:

- › Änderung eines Formulars mit genaueren und ergänzenden Angaben bezüglich Zweck des Gesuchs, der verlangten Informationen, der allfälligen Unterschriftenverweigerung des Formulars und der Referenz-Gesetzestexte;
- › Ausarbeitung einer detaillierten Liste der Behörden, die Auskunft zu erteilen und Unterlagen herauszugeben haben, die verlangt werden können;
- › Aufstellung von Regeln für die Gesprächsführung oder von eingrenzenden Richtlinien für die Beschaffung von Informationen;
- › Unterzeichnung einer Vertraulichkeitsverpflichtung zu Beginn des Arbeitsverhältnisses, Abgabe an die Mitarbeitenden von Dokumenten bezüglich der Verschwiegenheitspflicht und der Datenschutzvorschriften und Erinnerung an das Amtsgeheimnis am Ende der Anstellung;
- › Absperren des Büros, in dem sich die hängigen Dossiers befinden;
- › Ergreifen von Sicherheitsmassnahmen bezüglich der Bekanntgabe vertraulicher Dokumente mit Anweisungen zur Wahrung der Vertraulichkeit dieser Dokumente.

Die Datenschutzbeauftragte führte noch zwei weitere Kontrollen durch. Die erste betrifft ein elektronisches Arbeitszeitkontrollsystem (Badges); hier wartet die Datenschutzbeauftragte auf die Informationen über das weitere Verfahren. Die zweite bezieht sich auf die Veröffentlichungen von Fotos erkennbarer Personen auf den Websites der öffentlichen Organe; diese Aufgabe wird sich noch bis Anfang 2012 hinziehen.

Im Laufe des Jahres 2011 wurden mehrere Anfragen zur **Planung von Datenbearbeitungsvorhaben** (Art. 31 Abs. 2 Bst. b DSchG) bearbeitet. Die Datenschutzbeauftragte und ihr Mitarbeiter wendeten viel Zeit dafür auf, betonten aber, dass es aufgrund der Komplexität dieser Fälle nötig ist, sich eingehend damit zu befassen. Die Zeitinvestition lohnt sich, da sich in diesem Stadium datenschutzrechtliche Überlegungen sehr gut in die Arbeit der öffentlichen Organe integrieren lassen. Die Beauftragte wirkte beispielsweise an der Umsetzung des neuen Gesetzes über die Videoüberwachung, an der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs über die Archivierung und die Staatsarchive und am Projekt zur Harmonisierung der Schulverwaltungs-Informationssysteme mit.

Weitere Dossiers bezogen sich auf **allgemeine Fragen** (z.B. Steueramtshilfe, Weisungen über die Informatiksicherheit, Stellungnahmen auf einer Website mit Zugriffskontrolle), aber auch Fragen zu ganz **bestimmten Punkten** (z.B. Bestätigungen der Zahlungsfähigkeit und Betriebsregisterauszüge am Postschalter).

Einige Stellungnahmen bezogen sich auf Fragen von **Privatpersonen** und **privaten Institutionen**, die sich über ihre Rechte und Pflichten gegenüber der kantonalen und kommunalen Verwaltung erkundigen wollten (z.B. Sperrrecht für Personendaten, ein Dossier, das zur Bereitstellung eines Formularbeispiels²¹ auf der Website genutzt worden ist; Bearbeiten von Daten heimplatzierte Kinder).

Die rund 20 so genannten «**Kontaktpersonen** für den Datenschutz» der Direktionen und wichtigsten Dienststellen und Anstalten werden von der Datenschutzbeauftragten regelmässig zu einem Informations- und Meinungsaustausch sowie zu

²¹ http://www.fr.ch/atprd/files/pdf41/Exempleire_de_formulaire_de_droit_de_blocage_au_co_21.pdf

individuellen Schulungen in verschiedenen Bereichen eingeladen. Im Jahr 2011 ging es bei diesem Treffen insbesondere um das InfoG und seine Berührungspunkte mit dem DSchG.

Die Datenschutzbeauftragte ist auch Mitglied der Kommission des Staatsarchivs (bis Ende 2011, Ende der Amtszeit).

3. Datenschutz und Beratung/Auskunftserteilung

Das Vorgehen, nach dem sich die Datenschutzbeauftragte zu richten hat, wenn ihr Fragen gestellt werden oder sie um eine **Stellungnahme** gebeten wird (Art. 31 Abs. 2 Bst. b und c DSchG), funktioniert gut, bleibt jedoch **informell**, da keine diesbezüglichen kantonalen Vorschriften erlassen worden sind. Es läuft folgendermassen ab: Die Datenschutzbeauftragte holt soweit möglich beim öffentlichen kantonalen oder kommunalen Organ Auskünfte ein und wendet sich möglichst immer an die Kontaktpersonen für den Datenschutz, auch wenn diese manchmal mit gewissen Dossiers oder Vorhaben befasst sind und von ihren Vorgesetzten den Auftrag haben, für die entsprechende Erledigung bzw. Durchführung zu sorgen. Mit dieser Methode, nach der die Datenschutzbeauftragte schon wiederholt vorgegangen ist, lassen sich die verschiedenen Ansichten besser einbeziehen, und es kann rationeller gearbeitet werden, da die ihr zur Verfügung stehenden Mittel begrenzt sind.

4. Datenschutz und Stellungnahmen FRI-PERS und Videoüberwachung

4.1. FRI-PERS

Am 1. Juli 2010 sind die Änderungen des Gesetzes vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle (EKG) sowie die Verordnung vom 14. Juni 2010 über die Informatikplattform für die Einwohnerregisterdaten in Kraft getreten. Nach den Artikeln 16ff. EKG kann demnach der Staat neu eine Informatikplattform führen, die die in den Einwohnerregistern der Gemeinden verzeichneten Daten umfasst. Der Zugriff erfolgt mittels Abrufverfahren, und in der Ausführungsverordnung ist insbesondere das Zugriffsverfahren geregelt. Unsere Behörde hat gemäss Artikel 3 Abs. 1 der Verordnung die Aufgabe, zu den Gesuchen um Zugriff auf die Informatikplattform **Stellung zu nehmen**.

Die ersten Gesuche sind im Februar 2011 zur Stellungnahme eingereicht worden. Bis zum 31. Dezember 2011 sind 30 Zugriffsgesuche an die Datenschutzbeauftragte weitergeleitet worden, wovon 25 bearbeitet wurden und 5 noch hängig sind. Alle bisher abgegebenen Stellungnahmen sind positiv, auch wenn von Fall zu Fall weitere Auskünfte eingeholt werden mussten. Die Sicherheits- und Justizdirektion hat die Stellungnahmen nachverfolgt, und man kann sagen, dass die Zusammenarbeit zu Zufriedenheit funktioniert. Die Kommission wird demnächst einen Bericht mit einer Beurteilung des angewandten Verfahrens und den Ergebnissen sowie über allfällige Verbesserungsmöglichkeiten erhalten.

4.2. Videoüberwachung

Mit dem Inkrafttreten am 1. Januar 2012 des Gesetzes vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung (VidG) und der entsprechenden Verordnung (VidV) muss die kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz zu den Gesuchen um Bewilligung der Inbetriebnahme einer Videoüberwachungsanlage Stellung nehmen. Nach Artikel 3 Abs. 1 VidV erstellen die Oberamtspersonen und die Datenschutzbeauftragte in Zusammenarbeit die notwendigen Formulare, um bei Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung bereit zu sein. Bis jetzt ist noch kein Gesuch zur Stellungnahme unterbreitet worden. Allerdings haben die Personen oder Organe, die vor dem Inkrafttreten des VidG ein Videoüberwachungssystem betrieben haben, ein Jahr Zeit, um sich an die neue Gesetzgebung anzupassen.

5. Beispiele von Antworten/Stellungnahmen der Datenschutzbeauftragten

5.1. Weitergabe von Wählerlisten an politische Parteien

Die Datenschutzbeauftragte wurde mehrmals angefragt, ob es aus Sicht des Datenschutzes zulässig sei, wenn Gemeinden den politischen Parteien eine Kopie des Stimmregisters für ihre Wahl- und Abstimmungspropaganda zukommen liessen.

Die Datenschutzbeauftragte wies darauf hin, dass Personendaten nur dann bekanntgegeben werden dürfen, wenn eine gesetzliche Bestimmung es vorsieht (Art. 10 Abs. 1 DSchG). Nach entsprechenden Abklärungen bei der betroffenen

Direktion stellte sie fest, dass es keine gesetzliche Grundlage gibt, die eine solche Bekanntgabe erlauben würde. Nach der Gesetzgebung ist eine politische Partei oder Wählergruppe zwar berechtigt, auf schriftliches Gesuch hin eine Kopie des Stimmregisters, also der Wählerliste zu beantragen (Art. 5 Abs. 2 Gesetz vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte PRG und Art. 4 des Reglements vom 10. Juli 2001 PRR), nach Artikel 5 Abs. 4 PRG dürfen jedoch die Daten nur zur *Überprüfung der Richtigkeit* des Registers verwendet werden. Das heisst, dass die politischen Parteien sie nicht für ihre Wahl- und Abstimmungspropaganda verwenden dürfen. Die Antwort war also negativ.

5.2. Bekanntgabe eines Immobilienverkaufspreises

Bei dieser Frage ging es darum, ob es aus Sicht des Datenschutzes zulässig ist, wenn das Hochbauamt (HBA) den endgültigen Verkaufspreis einer Immobilie nach einem Ausschreibungsverfahren bekanntgibt. Die Bekanntgabe war von einer Privatperson verlangt worden, die ein Angebot gemacht hatte, das nicht berücksichtigt worden war. Die Immobilie war Eigentum des Staates und der Verkauf von der zuständigen Dienststelle organisiert worden.

Immobilienverkaufspreise sind insofern Personendaten, als es sich um Angaben handelt, die sich auf eine bestimmbare Person beziehen (Art. 3 DSchG), und der Name des Erwerbers über die Online-Abfrage des Grundbuchs leicht in Erfahrung zu bringen war. Die Weitergabe einer solchen Angabe durch die zuständige Dienststelle an eine Privatperson, deren Angebot nicht berücksichtigt worden ist, gilt als Bekanntgabe von Personendaten. Personendaten dürfen nur dann bekanntgegeben werden, wenn eine gesetzliche Bestimmung es vorsieht oder wenn die Bestimmungen über die Erfüllung der Aufgabe des öffentlichen Organs es voraussetzen. Die Datenschutzbeauftragte stellte fest, dass es keine gesetzliche Grundlage gibt, die eine solche Bekanntgabe ausdrücklich erlaubt. Auch setzt die von der zuständigen Dienststelle zu erfüllende Aufgabe diese Bekanntgabe nicht voraus. Da sich die Bekanntgabe von Personendaten aber auch nach dem InfoG richtet, dessen Ziel es unter anderem ist, das Vertrauen der Bevölkerung gegenüber den öffentlichen Organen zu stärken (das heisst die Zusicherung zu geben, dass das Verkaufsverfahren über die Ausschreibung korrekt verlaufen ist), macht die Bekanntgabe des Immobilienverkaufspreises das staatliche Handeln transparenter und erhöht das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in ihre Verwaltung. Daher war die Datenschutzbeauftragte der Ansicht, das öffentliche Interesse an der Information überwiege das private Interesse an der Geheimhaltung und die Bekanntgabe des Verkaufspreises sei somit im Einzelfall nicht unzulässig.

5.3. Berufsangabe der Eltern von OS-Schülern

Ein Elternteil eines Schülers wollte wissen, ob aus Sicht des Datenschutzes eine Orientierungsschule in Erfahrung bringen dürfe, welchen Beruf jeweils beide Elternteile ausüben.

Das Ziel der Schuldirektionen ist es, ihre Aufgaben bestmöglich zu erfüllen, insbesondere um das familiäre Umfeld unter dem sozioökonomischen oder auch soziokulturellen Aspekt besser kennenzulernen. Ist der Beruf der Eltern bzw. die Nichtberufstätigkeit bekannt, so kann besser reagiert werden, wenn finanzielle Schwierigkeiten auftreten oder dem Jugendamt oder einer anderen Stelle Meldung gemacht werden muss, um den zu treffenden Entscheidungen in Kenntnis der Sachlage vorgreifen zu können. Die Datenschutzbeauftragte war der Meinung, eine solche Datenbeschaffung schein nicht unerlässlich für die Erfüllung des Lehrauftrags zu sein und könne manchmal sogar die *Persönlichkeit* gewisser Schüler oder ihrer Eltern *verletzen* (z.B. arbeitsloser Elternteil, IV-Bezüger). Ein Elternteil kann sich folglich weigern, diese Angabe zu machen.

5.4. Auskunftersuchen im Hinblick auf das Verluſtscheininkasso

Es wurde auch gefragt, ob die Gemeinden anderen Gemeinden Angaben über Einwohnerinnen und Einwohner machen dürfen (z.B. familiäre Verhältnisse, Anzahl unterhaltspflichtige Kinder, steuerbares Einkommen und Vermögen, Zahlungsmoral, Sozialhilfemassnahmen), damit diese Verluſtscheine geltend machen können.

Solche Angaben sind Personendaten im Sinne des DSchG, da sie sich auf bestimmbare Personen beziehen (Art. 3 DSchG). Ausserdem ist zu bedenken, dass Daten bezüglich Verlustscheine und Sozialhilfemassnahmen *besonders schützenswerte* Informationen sind, für die eine besondere Sorgfaltspflicht gilt (Art. 3 und 8 DSchG). Nach konstanter Haltung der Behörde braucht es eine formelle Gesetzesgrundlage für solche Bekanntgaben. Da eine solche gesetzliche Grundlage fehlt, ist die Datenschutzbeauftragte zum Schluss gekommen, die Gemeinden dürften keine Personendaten bekanntgeben, um Verlustscheine geltend zu machen.

5.5. Veröffentlichung eines Gemeindeversammlungsprotokolls

Die Datenschutzbeauftragte wurde von einer Gemeinde gefragt, ob ein Gemeindeversammlungsprotokoll anonymisiert werden müsse, bevor es auf der Website der Gemeinde veröffentlicht werde.

Die Datenschutzbeauftragte wies darauf hin, das DSchG sei nicht anwendbar auf die Verhandlungen der Gemeindeversammlungen (Art. 2 Abs. 2 Bst. a DSchG). Sie war der Ansicht, für die Protokolle, die diese Sitzungen dokumentieren, gelte das Gleiche und sie fielen nicht in den Geltungsbereich des DSchG. Zur Information wies die Datenschutzbeauftragte die Gemeinde gestützt auf Artikel 13 Abs. 2 des Ausführungsreglements vom 28. Dezember 1981 zum Gesetz über die Gemeinden (ARGG) darauf hin, es wäre angebracht, gewisse Passagen in den Protokollen zu anonymisieren, die unkorrekte Äusserungen enthalten (z.B. beleidigende oder diffamierende Äusserungen), weil die Veröffentlichung von Personendaten auf einer Website ein grösseres Risiko für die Verletzung der Grundrechte beinhaltet, da sich diese Informationen weit verbreiten.

5.6. Möglichkeit, Daten einer Person auszudrucken (FRI-PERS)

Das Amt für Bevölkerung und Migration (BMA), die für die kantonale Informatikplattform FRI-PERS zuständige Dienststelle, fragte die Datenschutzbeauftragte an, ob es einerseits möglich sei, die Daten der darin erfassten Personen auszudrucken, und ob andererseits die Organe, die die Möglichkeit haben, Listen zu generieren, diese Listen auch ausdrucken können.

Die Datenschutzbeauftragte wies darauf hin, *Daten* auszudrucken sei ein Bearbeiten von Daten im Sinne des DSchG (Art. 3 Bst. d DSchG). Sie bemerkte auch, die Möglichkeit, Daten auszudrucken, sei nicht ausdrücklich im Gesetz über die Einwohnerkontrolle (EKG) vorgesehen, der gesetzlichen Grundlage, die das Bearbeiten der Einwohnerregisterdaten erlaubt. Nach dem Grundsatz der Rechtmässigkeit sollte es also keine Möglichkeit geben, Daten auszudrucken. Die Möglichkeit, Daten auszudrucken, wurde jedoch mit Blick auf den Grundsatz der Zweckbindung bejaht. So sollten Daten, die zu dem Zweck bearbeitet werden, für den sie beschafft wurden, oder zu einem Zweck, der mit diesem nach Treu und Glauben vereinbar ist, ausgedruckt werden können.

Die gleiche Überlegung gilt für auszudruckende *Listen*. Die einzige Einschränkung besteht darin, dass sich mit diesen Listen die Personendaten der Bürgerinnen und Bürger in den Registern des öffentlichen Organs überprüfen oder ergänzen lassen müssen. Die Datenschutzbeauftragte war der Ansicht, die Grundrechte würden nicht stärker beeinträchtigt, wenn Listen ausgedruckt werden. Wenn man bedenkt, dass eine formelle Gesetzesgrundlage das Bearbeiten der Einwohnerregisterdaten erlaubt (EKG) und dem öffentlichen Organ eine Zugriffsbewilligung auf die kantonale Einwohnerkontrollplattform erteilt wurde, so wäre es paradox, den gegenteiligen Schluss zu ziehen, wonach dasselbe öffentliche Organ diese Daten zur Ergänzung seiner Register oder zur Überprüfung der Richtigkeit von Daten, die bereits ganz oder zum Teil in seinem Besitz sind, nicht bearbeiten dürfte. Mit anderen Worten, solange die Daten entsprechend dem Zweck verwendet werden, für den sie beschafft wurden, muss es möglich sein, sie auszudrucken.

In beiden Fällen müssen die Personendaten enthaltenden ausgedruckten Seiten vernichtet werden, sobald das öffentliche Organ, das sie ausgedruckt hat, sie nicht mehr benötigt, oder zumindest anonymisiert werden.

5.7. Veröffentlichung von Schülerfotos

Die Datenschutzbeauftragte wurde von einer Gemeinde gefragt, ob es aus Sicht des Datenschutzes zulässig sei, an einem Sportanlass für Kinder aufgenommene Fotos von Schülern im Internet zu veröffentlichen.

Dieses Aufschalten von Fotos gilt als Bekanntgabe von Daten, was weder in einer gesetzlichen Grundlage vorgesehen, noch für die Aufgabenerfüllung der Gemeinde notwendig ist (Art. 4 DSchG). Ausserdem haben weder die Eltern noch die Kinder ihre Zustimmung erteilt, und auf eine stillschweigende Zustimmung ist nicht zu schliessen. Allerdings könnte die Veröffentlichung der Fotos *unter gewissen Voraussetzungen* zulässig sein, insbesondere wenn die Fotos Gesamtansichten zeigen, mit genügend Distanz, damit kein Kind erkennbar ist, wenn die Fotos in einer Auflösung ins Netz gestellt werden, mit der sie nicht heranzoomt werden können und ein Kind klar erkennbar gemacht werden kann, wenn die Gemeinde die Zustimmung der Eltern des Kindes einholt, wenn dieses minderjährig ist, oder bei Volljährigen deren Zustimmung, wenn keine persönlichen Angaben unter den Fotos oder im Dateinamen stehen, die eine selbst indirekte Identifizierung eines Kindes möglich machen würden.

5.8. Auf einen Strand gerichtete Webcam

Die Datenschutzbeauftragte wurde von einer Gemeinde gefragt, ob die Verbreitung von Bildern von Webcams, die von der Gemeinde betrieben werden und auf Strand und Hafen gerichtet sind, datenschutzkonform sei. Dazu ist zu sagen, dass die Bilder rund um die Uhr auf der Website der Gemeinde zugänglich sind (ein Bild pro Stunde).

Die Datenschutzbeauftragte stellte vorab fest, dass das Filmen von Personen mit einer Kamera eine Verletzung der Grundrechte begründen kann. Nur schon die Tatsache, gefilmt zu werden, kann bewirken, dass jemand sein übliches Verhalten ändert und dadurch in seiner persönlichen Freiheit eingeschränkt wird. In diesem besonderen Fall sind die Gesichter der Personen nicht erkennbar, an ihrer Haltung, den Kleidern, die sie tragen, den Tieren, die sie dabei haben, oder an den Gegenständen, die sie mitführen, können diese Leute aber erkennbar werden. Gewisse Bilder, die eine körperliche Besonderheit oder eine Behinderung zeigen, könnten sogar als besonders schützenswert im Sinne von Artikel 3 Bst. c DSchG eingestuft werden, so dass eine gesetzliche Grundlage für eine solche Einrichtung notwendig ist.

Die Datenschutzbeauftragte war der Ansicht, dass in diesem Fall auf gewisse Techniken für eine komplette *Anonymisierung* zurückzugreifen wäre, z.B. Unkenntlichmachung, wodurch der Betrieb einer Tourismus-Webcam datenschutzkonformer würde. Schliesslich müssten die Personen, die ins Blickfeld der Kamera geraten, wählen können, ob sie dies wollen. Dazu müsste ein entsprechender Hinweis in der Nähe angebracht werden.

5.9. Human Resources und Datenschutz

Die Datenschutzbeauftragte wurde von einem staatlichen Organ angefragt, ob der Staat als Arbeitgeber der Arbeitslosenkasse Informationen übermitteln, insbesondere Verfügungen, sowie Auskünfte darüber erteilen dürfe, inwiefern jemand für den Verlust seiner Arbeitsstelle verantwortlich ist.

Ohne ins Detail zu gehen, kam die Datenschutzbeauftragte zum Schluss, dass der Staat im Einzelfall alle Auskünfte erteilen müsse, die zur Abklärung des Leistungsanspruchs *erforderlich* sind, gemäss Artikel 88 Abs. 1 Bst. d AVIG bzw. 28 ATSG.

5.10. Von der Ausgleichskasse übernommene Steuerdaten

Eine Frage wurde von einer Person gestellt, die sich Gedanken über die Rechtmässigkeit der Bekanntgabe von sie betreffenden Personendaten von der Ausgleichskasse an ihren volljährigen Sohn machte, als dieser eine Verbilligung der Krankenversicherungsprämien für das Jahr 2011 beantragte.

In diesem Fall wurde eine solche Bekanntgabe für zulässig erachtet, da sie auf gesetzlichen Grundlagen beruhte: Da für den Unterhalt des volljährigen Kindes die Eltern aufkommen, wird der Unterstützungsantrag auf der Grundlage der

vom Antragsteller, also dem volljährigen Kind gelieferten Unterlagen und Auskünften geprüft. Für die Berechnung des massgeblichen Einkommens kann die AHV-Ausgleichskasse auf die für die Prüfung des Anspruchs auf Prämienverbilligung erforderlichen Steuerdaten zugreifen, nachdem der Antragsteller angegeben hat, wer sein gesetzlicher Vertreter ist, und für den Betroffenen eine Verfügung erlassen.

5.11. Care Management

Eine kantonale Dienststelle bat die Datenschutzbeauftragte um Stellungnahme zu einem Care-Management-Projekt und wollte insbesondere wissen, ob dieses Projekt datenschutzkonform sei.

Gleich vorab wurde das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage festgestellt. Das Gesetz vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG) ist nämlich offenbar keine ausreichende gesetzliche Grundlage, um die geplanten Care-Management-Aktivitäten zu begründen (medizinische Beurteilung sowie Zustimmung der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters, Verantwortung für die individuelle Betreuung, Organisation der Fallübernahme innerhalb der Dienststellen, Schulung und Information ...).

Zusätzlich zur fehlenden Rechtsgrundlage ergaben sich auch verschiedene Aspekte, die von der betroffenen Dienststelle vertieft werden sollten, z.B. das Beschaffen der Daten, die Vertraulichkeit, die Zustimmung, die Bekanntgabe von Personendaten, die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit, die Datensicherheit, die Aufbewahrung der Daten.

6. Arbeiten für die Kommission

Die Datenschutzbeauftragte bereitete die Sitzungen und entsprechenden Dossiers vor (namentlich 30 Vernehmlassungsverfahren) und sorgte dafür, dass den Kommissionsmitgliedern die Unterlagen, Informationen und Studien zu allgemeinen oder besonderen Fragen zugestellt wurden.

7. Register der Datensammlungen «ReFi»²²

Die Anmeldung der Datensammlungen ist für die öffentlichen Organe eine gesetzliche Pflicht (Art. 19ff. DSchG). Mit den Anmeldungen, mit denen 2006 begonnen worden war, ging es im Berichtsjahr aber nur teilweise weiter. Die Gemeinden hätten kontaktiert werden sollen, aber die Datenschutzbeauftragte verzichtete vorläufig darauf, einerseits aufgrund der zur Verfügung stehenden Mittel, andererseits weil die Gemeinden noch mit der Volkszählung 2010 befasst waren. Bis jetzt sind 1165 Anmeldungen erfolgt.

²² Die Website ist unter folgender Adresse zu finden: <http://appl.fr.ch/refi/etat/client/index.aspx>

IV. Koordination zwischen Öffentlichkeit/ Transparenz und Datenschutz

Die gute Zusammenarbeit zwischen den beiden Beauftragten ging auch 2011 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, was seit dem Umzug in ihre gemeinsamen Büros einfacher geworden ist. Schliesslich ist die Koordination auch dank der Kontakte mit dem Präsidenten gewährleistet. Nach einem Jahr der erfolgreichen Zusammenarbeit hat sich die Entscheidung, beide Bereiche, also Öffentlichkeit/Transparenz und Datenschutz ein und derselben Behörde zu übertragen, als sinnvoll und effizient erwiesen.

V. Schlussbemerkungen

Im Jahr 2012 will sich die Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz schwerpunktmässig mit den folgenden Aufgaben befassen:

- › die *Koordination* zwischen den beiden Beauftragten bei Fragen zu den Bereichen Öffentlichkeit/Transparenz und Datenschutz gewährleisten;
- › Aufschalten einer Website für die *Evaluation* der Wirksamkeit und der Kosten der Umsetzung des Zugangsrechts;
- › Durchführung der notwendigen *Kontrollen* im Rahmen der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel;
- › Abschluss der Evaluierung der 2010 begonnenen *Nachkontrolle* der vorangegangenen Kontrollen zur Feststellung, inwieweit sich die öffentlichen Organe an die Empfehlungen der Kommission gehalten haben;
- › *Stellungnahmen* bezüglich FRI-PERS sowie Videoüberwachung und Evaluierung der geleisteten Arbeiten;
- › Nochmalige Erinnerung der öffentlichen Organe daran, dass sie der Behörde die im Datenschutz getroffenen *Entscheidungen* mitteilen müssen (Art. 27 Abs. 2 Bst. a DSchG);
- › Pflege der *Website* und Evaluierung deren Wirkung;
- › falls es die Mittel erlauben: Anmeldungen im *ReFi* durch die kommunalen öffentlichen Organe veranlassen und Nachführung der Anmeldungen durch die kantonalen öffentlichen Organe sowie die mit öffentlichen Aufgaben betrauten Privatpersonen; Nachführung des *Leitfadens zuhanden der Gemeinden*.

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

Statistiken 2011 Öffentlichkeit und Transparenz

Anfragen / Präsentationen

Jahr	Auskunfts- begehren	Gesetzgebung	Präsentationen	Zugangs- gesuche	Schlichtungen	Total
2011	60	36	19	1	7	123

- > 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» beinhaltet Referate im Rahmen der Einführung des Zugangsrechts, die Teilnahme an Sitzungen (z.B. Arbeitsgruppen) und Konferenzen sowie die Teilnahme an Tagungen.
- > Bei der Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz ist ein Zugangsgesuch eingereicht worden. Das Gesuch ist an das zuständige öffentliche Organ weitergeleitet worden.
- > Von den 123 Dossiers, die 2011 vorlagen, betreffen 47 auch den Datenschutz, wovon 33 Vernehmlassungen.

Anfragen / Präsentationen

Jahr	Kant. Ämter	Gemeinden Pfarreien	Privatpersonen und private Institutionen	Andere öffentlich- rechtliche Organe	Anwalt	Medien
2011	59	33	14	13	1	3

- > Zu den Privatpersonen gehören auch die Staatsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter.
- > Zu den anderen öffentlich-rechtlichen Organen gehören die kantonalen und die Eidgenössische Behörde für Öffentlichkeit und Transparenz sowie die mit öffentlichen Aufgaben betrauten Institutionen.

Statistiken 2011 Datenschutz

Anfragen / Interventionen

Jahr	Stellungnahmen	Auskunftsbegehren	Kontrollen	Gesetzgebung	Präsentationen	Mitteilung Entscheide	Empfehlungen	Bekanntgabe von Daten ins Ausland	Stellungnahmen FRI-PERS	Total
2011	107	80	9	36	5	2	0	0	30	269
2010	112	6	8	38	8	4	0	0	0	176
2009	128	0	4	35	11	8	0	4	0	190
2008	127	0	4	26	13					170
2007	130	0	7	27	11					175
2006	101	0	3	41	9					154
2005	123	0	3	37	12					175

- > Die «Stellungnahmen» werden von der Datenschutzbeauftragten abgegeben. Sie umfassen auch die Beratung der öffentlichen Organe und die Auskünfte an Privatpersonen. Sie beziehen sich insbesondere auf die Datenbeschaffung und bekanntgabe, die Veröffentlichung im Internet, das Auskunftsrecht, die Aufbewahrung, die Vernichtung und die Archivierung, die Sicherheit, das Amts- und das Berufsgeheimnis. In diese Kategorie fallen auch die Prüfungen von Bearbeitungsvorhaben (Art. 31 Abs. 2 Bst. b).
- > Die «Kontrollen» umfassen auch die Inspektionen und Auskunftsbegehren der Datenschutzbeauftragten.
- > Der Begriff «Gesetzgebung» umfasst die Beschäftigung mit Gesetzesbestimmungen und die Antworten auf Vernehmlassungen.
- > Der Begriff «Präsentationen» beinhaltet Referate, Berichte, Studien sowie die Teilnahme an Tagungen.
- > Bezüglich «Mitteilung von Entscheiden» siehe Artikel 27 Abs. 2 Bst. a DSchG.
- > Bezüglich «Empfehlungen» siehe Artikel 30a DSchG.
- > Bezüglich «Bekanntgabe ins Ausland» siehe Artikel 12a DSch.
- > Von den 269 Dossiers, die 2011 vorlagen, betreffen 47 auch die Öffentlichkeit/Transparenz, wovon 33 Vernehmlassungen.

Anfragen / Interventionen

Jahr	Kant. Ämter	Gemeinden Pfarreien	Privatpersonen und private Institutionen	Andere öffentlichrechtliche Organe
2011	92	59	74	44
2010	72	41	45	18
2009	81	30	55	24
2008	72	28	47	23
2007	65	27	52	31
2006	78	25	37	14
2005	62	44	41	28

- > Zu den Privatpersonen gehören auch die Staatsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter.
- > Zu den anderen öffentlich-rechtlichen Organen gehören die kommunalen, kantonalen und die Eidgenössische Datenschutzbehörde sowie die mit öffentlichen Aufgaben betrauten Institutionen.