



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz
Chorherrengasse 2, 1700 Freiburg

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

**Kantonale Beauftragte für Öffentlichkeit und
Transparenz**

Chorherrengasse 2, 1700 Freiburg

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

—

Referenz: AZR 2018-Trans-46
Direkt: +41 26 305 59 73
E-Mail: annette.zunzerraemy@fr.ch

Empfehlung

gemäss Art. 33

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

zum Schlichtungsantrag

von

gegen

das freiburger spital

I. Die Kantonale Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz stellt fest:

1. Im August 2017 erteilt der Verwaltungsrat (VR) des freiburger spitals (HFR) der Firma triaspect ein Mandat, um die Unternehmensführung des HFR zu analysieren. Zehn Jahre nach der Gründung des HFR als öffentlich-rechtliche Einrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit und nach mehreren Rücktritten im Direktionsrat lässt der VR die Organisation und die Funktionsweise des Verwaltungsrats, der Generaldirektion und des Direktionsrats untersuchen.
2. Der Schlussbericht wird dem VR im Februar 2018 vorgestellt und hat verschiedene Massnahmen zur Folge.
3. Am 21. Februar 2018 sind die Ergebnisse des Audits Gegenstand einer externen Kommunikation, begleitet von einer Zusammenfassung der Studie.

4. Zwischen dem 23. Februar 2018 und dem 22. März 2018 gehen vier Zugangsgesuche zu dem Auditbericht beim HFR ein. Am 11. Juni 2018 wird ein fünftes Gesuch an die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) gerichtet und dem HFR zur Bearbeitung weitergeleitet.
5. Das HFR informiert die betroffenen Drittpersonen über die Zugangsgesuche und bittet sie dazu Stellung zu nehmen. Zwei Drittpersonen sprechen sich gegen die Zugänglichmachung des Berichts aus und machen dabei überwiegendes privates Interesse geltend.
6. Am 7. Mai 2018 informiert das HFR die beiden Personen und die Zugangsgesuchsteller, dass es einen teilweisen Zugang zum Bericht vorsehe und gewisse Passagen zum Schutz der Personendaten einschwärze.
7. Innerhalb der im InfoG vorgesehenen Frist reichen beide betroffenen Drittpersonen Schlichtungsanträge bei der Transparenzbeauftragten ein.
8. Die _____, vertreten durch die Anwaltskanzlei _____, begründet ihren Schlichtungsantrag folgendermassen:
 - der Bericht sei aus methodischer und wissenschaftlicher Sicht fragwürdig. Es handle sich um eine reine Personenbefragung unter Beiziehung nicht näher spezifizierter Dokumente. Ob die geäusserten Empfindungen und Vorwürfe zuträfen, werde nicht analysiert
 - der Inhalt des Berichts sei für den professionellen Ruf und den weiteren beruflichen Werdegang der Gesuchstellerin äusserst schädigend.

I. Die Kantonale Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz zieht in Erwägung :

A. Mediation und Empfehlung gemäss Art. 33 InfoG

1. Gemäss Art. 33 InfoG können die gesuchstellende Person und Dritte, die Einspruch erhoben haben, innert 30 Tagen nach der Stellungnahme des öffentlichen Organs gegen diese bei der oder dem Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz einen Schlichtungsantrag stellen. Wird kein Antrag gestellt, so gilt die Stellungnahme als akzeptiert (Art. 14 Abs. 1 DZV).
2. Die Antragstellerin hat sich als betroffene Drittperson gegen die Zugänglichmachung des Auditberichts ausgesprochen und ist legitimiert, einen Mediationsantrag zu stellen. Dieser ist der Beauftragten am 14. Juni 2018 zugestellt worden.
3. Aus organisatorischen Gründen findet das Schlichtungsverfahren schriftlich statt.
4. Da bei dem vorliegenden Fall auch datenschutzrechtliche Überlegungen anzustellen sind, wurde die Datenschutzbeauftragte um eine Stellungnahme gebeten.
5. Ist eine Empfehlung abgegeben worden, so trifft das öffentliche Organ von Amtes wegen einen Entscheid; schliesst es sich der Empfehlung an, so kann zur Begründung auf diese verwiesen werden (Art. 33 Abs. 3 InfoG).

B. Materielle Erwägungen

1. Der Auditbericht ist ein amtliches Dokument im Sinn des InfoG. Es handelt sich um ein fertig gestelltes Dokument, welches einem öffentlichen Organ zugestellt worden ist und das die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (Art. 22 InfoG und Art. 2 Abs. 1 Verordnung über den Zugang zu Dokumenten, DZV).
2. In ihrem Mediationsantrag unterstreicht die Gesuchstellerin, dass es sich um ein internes Dokument mit überwiegend subjektiven Beurteilungen handle, das weder der Transparenz diene, noch die freie Meinungsbildung oder das Verständnis und Vertrauen der Bevölkerung gegenüber dem öffentlichen Organ fördere. Aus diesen Gründen sei von der Veröffentlichung abzusehen. Diese Sichtweise wird von der Transparenzbeauftragten nicht geteilt. Der Bericht wurde dem VR des HFR im Februar 2018 unterbreitet und hatte diverse Massnahmen zur Folge. Es handelt sich dabei klar um ein dem InfoG unterstelltes amtliches Dokument.
3. Der Bericht zählt hingegen nicht zu den im Gesetz erwähnten Evaluationsberichten, zu denen der Zugang garantiert ist: *„Überdies ist unter folgenden Voraussetzungen der Zugang zu Evaluationsberichten über die Leistungsfähigkeit der Verwaltung und die Wirksamkeit ihrer Massnahmen gewährleistet: a) die Evaluation betrifft nicht Leistungen bestimmter Personen; und b) das Organ, für das der Bericht bestimmt ist, hat über das weitere Vorgehen entschieden, oder seit seiner Abgabe sind sechs Monate verstrichen“* (Art. 30 Abs. 2 InfoG). Der Auditbericht betrifft die Leistungen bestimmter Personen und die Zugänglichmachung muss daher auf Basis der Regeln des InfoG analysiert werden.
4. Die Gesuchstellerin macht eine schwere Verletzung ihrer beruflichen und persönlichen Ehre geltend und verlangt infolgedessen, die Veröffentlichung des Berichts zu unterlassen oder mindestens von ihr gekennzeichnete Passagen einzuschwärzen. Gemäss Artikel 27 InfoG wird überwiegendes privates Interesse anerkannt, wenn *der Zugang den Schutz der Personendaten beeinträchtigen kann, es sei denn das öffentliche Interesse an der Information überwiege das Geheimhaltungsinteresse der betroffenen Person.*
5. Die zentrale Frage der Empfehlung ist daher, ob der gewünschte Zugang zu dem Bericht zu gewähren ist oder überwiegendes privates Interesse vorliegt.
6. Die für die Ausarbeitung des Berichts ausgewählte Methodik ist bei der Analyse dieser Frage nicht entscheidend. Der Bericht wurde vom Verwaltungsrat des HFR abgesegnet und infolgedessen geht es nicht um die Art und Weise seiner Erarbeitung, sondern um die unter Punkt 5 genannte Analyse. Die ÖDSB nimmt daher keine Stellung zu den verschiedenen im Schlichtungsantrag erwähnten Bemerkungen in punkto Methodik.
7. Untersuchen wir also das Interesse der betroffenen Drittperson im vorliegenden Fall. Bei dem Audit geht es um die Analyse der Führungssysteme des HFR. Die Studie basiert auf Dutzenden Gesprächen mit Führungskräften am HFR und der Direktion für Gesundheit und Soziales. Die beauftragte Firma hatte zudem Zugang zu rund 100 Dokumenten, die

von den verschiedenen Gesprächspartnern zur Verfügung gestellt wurden, um ihre Aussagen zu stützen.

8. Die Namen der interviewten Personen werden nicht genannt. Die von ihnen gegebenen Informationen beziehen sich aber unter anderem auf bestimmte oder bestimmbare Personen.
9. Der Inhalt eines derartigen Bericht kann, sofern er der Öffentlichkeit bekannt ist, die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen verletzen. Eine Lösung, um das überwiegende private Interesse bei einigen Passagen und das bestehende öffentliche Interesse zu vereinbaren, ist die Einschwärzung sensibler Passagen und die Zugangsgewährung zum Rest des Berichts.
10. Das HFR hat dieser Lösung Rechnung getragen und ihm sensibel erscheinende Passagen eingeschwärzt um die Vertraulichkeit gewisser Stellen bezüglich der beiden betroffenen Drittpersonen sicherzustellen, die sich gegen die Zugänglichmachung des Berichts ausgesprochen hatten.
11. Die Gesuchstellerin kennzeichnet in ihrem Gesuch die in ihren Augen einzuschwärenden Stellen. Ein Grossteil dieser Stellen wurde bereits in der vom HFR vorgeschlagenen Version unkenntlich gemacht. Andere Passagen betreffen Sätze, die bereits im Rahmen der im Februar 2018 veröffentlichten Zusammenfassung publiziert wurden oder beschreiben die Situation des HFR aus Sicht der interviewten Personen oder der Firma triaspect ohne die Rechte der betroffenen Drittpersonen zu verletzen. Für einige wenige weitere Passagen kann allerdings auch nach Ansicht der ÖDSB überwiegendes privates Interesse geltend gemacht werden. Sie sind im beiliegenden Dokument grün markiert.
12. Zusammenfassend kommt die Kantonale Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz zum Schluss, dass das HFR die von der ÖDSB markierten Passagen in seine Einschwärzungen aufnehmen sollte. Für den Rest des Dokuments überwiegt das öffentliche Interesse gegenüber dem privaten Interesse der betroffenen Drittpersonen.

II. Aufgrund dieser Erwägungen empfiehlt die Kantonale Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz :

1. Das HFR gewährt teilweisen Zugang zum Bericht und respektiert dabei die in der beiliegenden Version gekennzeichneten Einschwärzungen.
2. Das HFR benutzt eine Einschwärzungstechnik, die sicherstellt, dass eingeschwärzte Passagen weder gelesen noch wiederhergestellt werden können und klar gekennzeichnet sind. Das HFR scannt den eingeschwärzten Bericht ein und gibt lediglich Zugang zu einer Papierversion.
3. Das HFR trifft wie in Art. 33 Abs. 3 InfoG vorgesehen eine Entscheidung und präzisiert, dass der Zugang erst dann gewährt wird, wenn der Entscheidung rechtskräftig ist.
4. Der Entscheidung ist beim Kantonsgericht anfechtbar (Art. 34 Abs. 1 InfoG).

5. Die vorliegende Empfehlung kann publiziert werden (Art. 41 Abs. 2 Lit.e InfoG). Zum Schutz der Persönlichkeitsrechte werden die Angaben zum Gesuchsteller anonymisiert.
6. Die Empfehlung wird eröffnet :
 - _____
 - freiburger spital, Generalsekretariat, Chemin des Pensionnats 2-6, 1708 Freiburg

Freiburg, 28. Juni 2018

Annette Zunzer Raemy
Kantonale Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz