

## ERLÄUTERNDER BERICHT zum Vorentwurf vom 30. Oktober 2007

### In Kürze

1. Mit diesem Vorentwurf (VE) soll einerseits der **Motion Berset/Rhême** über ein Gesetz über die Information der Öffentlichkeit und den Zugang zu den Dokumenten und andererseits den einschlägigen Anforderungen der **neuen Verfassung** entsprochen werden. Der Vorentwurf soll zur vermehrten Beteiligung der Bevölkerung am demokratischen Prozess und zum Vertrauen in den Beziehungen zwischen den öffentlichen Organen und den Bürgerinnen und Bürgern beitragen.

2. Der Vorentwurf dürfte auf Grund seines **Geltungsbereichs** eine gewisse Anzahl Organe und Institutionen interessieren. Er gilt für alle Organe des Staates und der Gemeinden (gesetzgebende, ausführende und richterliche Behörden sowie ihre Verwaltungen, einschliesslich Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit und besonderer Organe wie des Justizrats), aber auch für die Mehrzahl der Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts (Baulandumlegungsgenossenschaften, Revierkörperschaften, Bodenverbesserungskörperschaften) und für privatrechtliche Personen, die öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen, soweit sie als Inhaberinnen der öffentlichen Gewalt handeln. Dem Staatsrat wird aber die Möglichkeit gegeben, diesen Geltungsbereich einzuschränken; dabei muss er die Bedingungen beachten, die ausdrücklich im Gesetz festgelegt werden.

3. Das zentrale Element des Vorentwurfs besteht in der **Einführung des Zugangsrechts zu den amtlichen Dokumenten** (Art. 19-46 VE). Im Kanton Freiburg gilt zurzeit das Geheimhaltungsprinzip bei der Verwaltungstätigkeit. Die Einführung des Zugangsrechts kehrt das Geheimhaltungsprinzip um und bildet deshalb eine Neuerung, die für die Freiburger Verfassung besonders wichtig ist, denn sie hat das Zugangsrecht zu einem echten Grundrecht gemacht (Art. 19 Abs. 2 KV).

Das neue Recht zeichnet sich hauptsächlich durch folgende Eigenschaften aus:

- Das Zugangsrecht besteht darin, dass man ein Dokument im Besitz der öffentlichen Organe einsehen oder eine Kopie davon erhalten kann. Wie das im Allgemeinen auch anderswo der Fall ist, umfasst der Begriff «amtliches Dokument» alle Informationen, die auf irgendeiner Unterlage aufgezeichnet sind und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen; ausgenommen sind nicht fertig gestellte Dokumente oder solche für den persönlichen Gebrauch.
- Dieses Recht ist nicht absolut. Die nötigen Einschränkungen haben in erster Linie die Form von allgemeinen Grenzen: Zugänglich sind nur Dokumente, die von den dem Gesetz unterstehenden Organen hergestellt oder als Hauptadressat entgegengenommen wurden, sofern dies nach dem Inkrafttreten des Gesetzes geschah; ausserdem sind die Dokumente erst nach dem Entscheid, dessen Grundlage sie bildeten, zugänglich. Diese allgemeinen Grenzen werden durch ein System von Generalklauseln und Interessenabwägungen ergänzt, bei dem die Begriffe «überwiegendes öffentliches Interesse» oder «privates Interesse», das der Einsicht in die Dokumente entgegensteht, genauer umschrieben werden und der Konflikt mit dem Schutz der Personendaten geregelt wird. Schliesslich gibt es für bestimmte Kategorien von Dokumenten besondere Vorschriften.
- Jedermann kann sich auf das Zugangsrecht berufen, ohne dass irgendein Interesse nachgewiesen werden muss. Das Gesuch um Zugang löst ein Verfahren aus, an dessen Ende eine formelle Verfügung steht, die mit Beschwerde angefochten werden kann, aber nur, wenn die vorherigen Etappen – die auch eine Schlichtungsphase umfassen – nicht zu einem befriedigenden Ergebnis führen.
- Die öffentlichen Organe müssen die Ausübung des Zugangsrechts erleichtern, indem sie den Personen, die ihr Recht geltend machen wollen, helfen, ihre Ablagesysteme den Anforderungen des Zugangsrechts anpassen und die Gesuche speditiv behandeln.
- Die Umsetzung des Zugangsrechts wird auch durch ein besonderes Organ sichergestellt, das mit gebildet wird, indem die bestehende Struktur beim Datenschutz entwickelt wird: die Kantonale Auf-

sichtsbehörde für Öffentlichkeit und Datenschutz, die sich aus einer Kommission zusammensetzt, die die Tätigkeiten der beiden Vorsteherinnen und Vorsteher, eine (oder einer) für die Öffentlichkeit, und eine (oder einer) für den Datenschutz, koordiniert. Diese Behörde spielt auch die Rolle des unabhängigen Organs in der Schlichtungsphase, die im Zugangsverfahren enthalten ist.

4. Im Vorentwurf wird auch die **Öffentlichkeit der Sitzungen** der Behörden (Art. 4-7 VE) und deren **Informationspflicht** (Art. 8-15 VE) behandelt. Bei diesen Fragen beschränkt er sich im Allgemeinen darauf, die bestehenden Bestimmungen zu revidieren, zu ergänzen und sie wenn nötig allgemein einzuführen; dabei gibt es aber einige Besonderheiten:

- Die Möglichkeit der parlamentarischen Organe (Grosser Rat und Gemeindeparlamente), die Öffentlichkeit ihrer Sitzungen einzuschränken, wird auf das strikte Minimum beschränkt (Änderung der Art. 119 GRG und 9<sup>bis</sup> GG).
- Nach den Arbeiten sind die Kommissionen des Grossen Rates verpflichtet, ausser den offiziellen Anträgen auch die in einer Abstimmung abgelehnten Anträge zusammen mit dem Abstimmungsergebnis zu veröffentlichen (Änderung des Art. 23 GRG).
- Der Staatsrat muss von Amtes wegen die wichtigen Entscheide, die er getroffen hat, zusammen mit den nützlichen Unterlagen mitteilen (Änderung des Art. 8 SVOG).
- Das Verhältnis zwischen Informationspflicht und Datenschutz wird nach demselben Modell wie dasjenige zwischen Zugangsrecht und Datenschutz geregelt; damit wird eine Lücke im geltenden Recht ausgefüllt (Art. 10 VE).
- Die Pflicht der Mitglieder des Grossen Rates und des Staatsrats sowie der Oberamt männer, ihre Interessenbindungen offenzulegen, wird auf die Mitglieder der Gemeinderäte ausgedehnt und umfassend und einheitlich geregelt (Art. 12 f. VE).

5. Dieser Bericht ist wie folgt aufgebaut:

## 1 ALLGEMEINES

### 1.1 Hintergrund und Ursprung des Vorentwurfs

### 1.2 Ablauf der Arbeiten

### 1.3 Die groben Züge des Vorentwurfs

- 1.3.1 Allgemeiner Inhalt
- 1.3.2 Öffentlichkeit der Sitzungen der Behörden
- 1.3.3 Allgemeine Informationspflicht
- 1.3.4 Zugangsrecht zu den Dokumenten

### 1.4 Folgen des Vorentwurfs

## 2 KOMMENTAR ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN

### 2.1 1. Kap., Allgemeine Bestimmungen

### 2.2 2. Kap., Information der Öffentlichkeit

- 2.2.1 a) Öffentlichkeit der Sitzungen
- 2.2.2 b) Informationspflicht
- 2.2.3 c) Medien

### 2.3 3. Kap., Zugang zu den amtlichen Dokumenten

- 2.3.1 a) Grundsätze
- 2.3.2 b) Schranken
- 2.3.3 c) Zugangsverfahren
- 2.3.4 d) Umsetzung

### 2.4 4. Kap., Übergangs- und Schlussbestimmungen

### 2.5 Anhang, Gesetzesänderungen

- 2.5.1 Änderung des GRG
- 2.5.2 Änderung des SVOG
- 2.5.3 Änderung des Gesetzes über die Oberamt männer
- 2.5.4 Änderung des StPG
- 2.5.5 Änderung des GOG
- 2.5.6 Änderung des GG
- 2.5.7 Änderung des AggG
- 2.5.8 Änderung des DSchG
- 2.5.9 Änderung der StPO
- 2.5.10 Änderung des KISG
- 2.5.11 Änderung des PolG
- 2.5.12 Änderung des FHG
- 2.5.13 Änderung des FKBG

Die Gesetze und Reglemente werden mit den Abkürzungen zitiert; eine Liste befindet sich am Ende dieses Berichts.

# 1 ALLGEMEINES

## 1.1 Hintergrund und Ursprung des Vorentwurfs

**1.1.1.** Die letzten Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts waren gekennzeichnet durch die *Entwicklung der «Informationsgesellschaft»*. Als Antwort auf die Fragen, die mit dieser Entwicklung einhergingen, entstanden seit ungefähr 1970-1980 zwei Rechtsgebiete, die einander sehr nah und doch ganz gegenteilig sind: einerseits der Datenschutz und andererseits die Information der Öffentlichkeit und die Transparenz. Zwar sind beide Gebiete ganz eng mit der Informationsgesellschaft verknüpft, aber sie verfolgen dennoch zwei ziemlich verschiedene Ziele. Der Datenschutz verteidigt den Einzelnen gegen einen Missbrauch, den jemand, namentlich der Staat, mit den über ihn gespeicherten Daten betreiben könnten, weil die Gefahren insbesondere mit der Einführung der Informatik grösser geworden sind. Er beschränkt also den Informationsfluss insofern, als diese Information von Personendaten gebildet wird. Umgekehrt geht der Bereich der Information der Öffentlichkeit und der Transparenz von der Forderung aus, dass die Zirkulation der vom Staat gehaltenen Informationen, die durch die Informatik in grossem Mass vereinfacht wird, für eine funktionsfähige Demokratie lebenswichtig sei; deshalb sollen die Beschränkungen der Zirkulation der vom Staat gehaltenen Informationen soweit möglich aufgehoben werden.

**1.1.2. In der Schweiz** hat sich der Datenschutzbereich zuerst entwickelt und seit Mitte der 80-er Jahre gab es zahlreiche Gesetze (das Bundesgesetz stammt von 1991, das Freiburger Gesetz von 1994). Der Bereich der Information der Öffentlichkeit und der Transparenz kam erst zehn Jahre später ins Rampenlicht. Die Frage des Zugangsrechts zu den Dokumenten taucht auf Bundesebene seit den 80-er Jahren auf, aber die ersten konkreten Antworten werden in den Kantonen gegeben. Nach der Hitze des Gefechts um die Affäre der geheimen Kassen, die 1984 zum Vorschein kam, unternimmt der Kanton Bern eine Reflexion, die 1993 zum Erlass des Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit führt; in diesem Gesetz wird erstmals in der Schweiz das Zugangsrecht zu den Dokumenten der Verwaltung garantiert. Appenzell Ausserrhoden folgt 1996; 2001 ist die Reihe an Solothurn und Genf, dann geht es immer schneller: Waadt und Jura 2002, der Bund 2004, Neuenburg, Aargau und Uri 2006, Zürich 2007. In weiteren Kantonen laufen ausserdem Arbeiten (Wallis, Schwyz, St. Gallen, Basel-Stadt, Tessin).

Zu dieser Entwicklung muss man drei Bemerkungen machen. Zunächst muss man darauf hinweisen, dass in einigen Kantonen das Zugangsrecht zu den Dokumenten auch auf Verfassungsebene verankert ist, was ihm eine gewisse Bedeutung verleiht; eine solche Verankerung gibt es auf Bundesebene nicht. Dann scheint es, dass die Westschweizer Kantone besonders auf das Zugangsrecht achten, denn Freiburg wird wahrscheinlich der letzte Kanton sein, der es einführt. In der Deutschschweiz haben mehrere Kantone Transparenz und Datenschutz in einem Text vereinigt; die Gesetze in den Kantonen Zürich und Aargau folgen in dieser Hinsicht dem Solothurner Modell, aber die materiellen Lösungen scheinen nicht sehr verschieden von denjenigen zu sein, die auf Bundesebene und in den Westschweizer Kantonen gewählt wurden.

**1.1.3.** Die Tendenz, auf dem Gebiet, das uns beschäftigt, zu legiferieren, ist in der Schweiz relativ neu, und auch in *Europa und im Rest der Welt* ist sie nicht viel älter. Als Ausnahme, die die Regel bestätigt, kann man Schweden erwähnen, wo das Öffentlichkeitsprinzip schon 1776 verankert wurde. Aber erst zweihundert Jahre später kann man eine wirkliche Grundbewegung erkennen: Die skandinavischen Länder folgen ihrem Nachbar in den 50er Jahren des letzten Jahrhunderts, die Vereinigten Staaten erlassen 1966 ihre «Freedom of Information Act», Frankreich folgt 1978, Australien 1982 und Kanada 1985; dann seien noch als Beispiele aufgeführt: Belgien 1994, Irland 1997, das Vereinigte Königreich 2000, die Europäische Union für ihre Organe 2001, Deutschland 2005 (für den Bundesstaat; in den Ländern begann die Bewegung 1998); die Zahl der betroffenen Länder hat sich seit Beginn des 21. Jahrhunderts verdoppelt und liegt nun bei etwa 70.

Schliesslich hat der Europarat 2002 eine Empfehlung verabschiedet, die in dem Bereich von grosser Bedeutung ist: es handelt sich um die Empfehlung des Ministerrates vom 21. Februar 2002 an die Mitgliedsstaaten über den Zugang zu den öffentlichen Dokumenten (Rec(2002)2).

**1.1.4.** Im *Kanton Freiburg* ist die Ausarbeitung des Gesetzes über die Information und den Zugang zu den Dokumenten aus folgenden zwei Gründen geboten: Sie wird vom Grossen verlangt und von der neuen Verfassung vorgeschrieben.

Nachdem der Grosse Rat 1996 eine Motion Chollet, die in diese Richtung ging<sup>1</sup>, abgelehnt hatte, erklärt er im Februar 2001 die Motion Berset/Rhône, mit der die Schaffung eines Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit und den Zugang zu den Dokumenten verlangt wird<sup>2</sup>, erheblich. Seit jenem Jahr wurden mehr als 15 parlamentarische Vorstösse (hauptsächlich Anfragen) eingereicht, die mehr oder weniger einen direkten Zusammenhang mit der Information der Öffentlichkeit und der Transparenz haben.

Ausserdem schwieg sich zwar die Kantonsverfassung vom 7. Mai 1857 (KV) zu diesem Thema fast aus<sup>3</sup>, aber das gilt nicht für die Verfassung vom 16. Mai 2004. Nicht weniger als acht Artikel behandeln den Bereich der Information, damit gehört die Freiburger Verfassung zu den Grundgesetzen, die am meisten bestrebt sind, den Transparenzbedürfnissen Ausdruck zu verleihen. Dabei gibt es drei zentrale Elemente, die sich gegenseitig ergänzen: das Recht für alle, Zugang zu den amtlichen Dokumenten zu erhalten, das als wirkliches Grundrecht betrachtet wird (Art. 19 Abs. 2 KV); die Verpflichtung der Behörden zur Information der Öffentlichkeit (Art. 88 KV); und die Öffentlichkeit der Sitzungen des Parlaments und der Gerichte (Art. 96 Abs. 2 und 31. Abs. 2 KV).

## 1.2 Ablauf der Arbeiten

**1.2.1.** Nach der Annahme der Motion Berset/Rhône und einer Vorstudie, die 2002 vom Amt für Gesetzgebung durchgeführt wurde, hat der Staatsrat im Herbst 2003 eine Kommission eingesetzt mit dem Auftrag, einen Vorentwurf für ein Gesetz auszuarbeiten; Zweck des Vorentwurfs sollte es sein, das Zugangsrecht zu den Dokumenten in der Freiburger Gesetzgebung einzuführen und die Arbeiten auf die Bereiche der Information von Amtes wegen und die Öffentlichkeit der Sitzungen der Behörden auszudehnen, so dass man über eine vollständige und einheitliche Gesetzgebung über die Information der Öffentlichkeit verfügt. Ende 2004 wurde das Projekt in die Arbeiten zur Umsetzung der Verfassung integriert, dort bildet es das Projekt Nr. 4<sup>4</sup>.

**1.2.2. Die Kommission**, die zunächst unter dem Vorsitz von Staatskanzler René Aebischer und dann unter demjenigen seiner Nachfolgerin Danielle Gagnaux stand, setzte sich aus einem Vertreter von Impressum Freiburg, zwei Vertretern der Gemeinden, einem Vertreter der Gerichtsbehörden und verschiedenen Mitgliedern der Kantonsverwaltung zusammen. Nach etwas mehr als zweijähriger Arbeit übergab sie dem Staatsrat im Oktober 2006 einen Vorentwurf (VE) zusammen mit einem ausführlichen erläuternden Bericht; ihre Anträge stützten sich im Wesentlichen auf eine systematische vergleichende Studie der Lösungen, die auf Bundesebene und in den wichtigsten betroffenen

---

<sup>1</sup> TGR 1995 S. 354 und S. 1971 ff., TGR 1996 S. 441 ff. und S. 1439 ff.

<sup>2</sup> TGR 2000 S. 1284, 2001 S. 234 und 279 ff.

<sup>3</sup> Ausnahme: der Art. 44 KV 1857 über die Öffentlichkeit der Sitzungen des Grossen Rates.

<sup>4</sup> siehe Bericht Nr. 170 des Staatsrats an den Grossen Rat über die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung, TGR 2004 S. 1716 ff.

Kantone gewählt oder diskutiert wurden<sup>5</sup>; diese Studie wurde mit einem Blick auf Gesetzgebungen des Auslandes (insbesondere Frankreich, Kanada, Québec, deutsche Bundesländer und Europäische Union) und auf die Empfehlung Rec(2002)2 des Europarats ergänzt.

**1.2.3.** Der Staatsrat war der Meinung, dass einige der im Vorentwurf vorgeschlagenen Lösungen der Kommission zu weit gingen, sich auf die Arbeit der Kantonsverwaltung nachteilig auswirken konnten und nicht wirklich machbar waren. Er hat deshalb den Vorentwurf der Kommission vollständig geprüft und daran Änderungen angebracht, die hauptsächlich die folgenden Elemente betreffen:

- Der Geltungsbereich wird nach dem Modell des Bundesgesetzes verkleinert (Art. 2 f. VE).
- Die Pflicht, die Interessenbindungen offenzulegen, wird auf die Mitglieder der Gemeinderäte ausgedehnt (Art. 12f. VE).
- Die Schranken des Zugangsrechts werden mit verschiedenen Massnahmen ergänzt. Insbesondere: Das Zugangsrecht kann bei Dokumenten, die ein öffentliches Organ als Kopie erhielt, nicht ausgeübt werden (Art. 24 Abs. 1 Bst. a VE) und es kann vor der Entscheidung nicht geltend gemacht werden (Art. 24 Abs. 1 Bst. b VE); ausserdem sind die Dokumente aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des Gesetzes (Art. 48 VE) und die Dokumente des Mitberichtsverfahrens (Änderung von Art. 30 SVOG) nicht zugänglich; schliesslich wird die Definition der internen Notizen, die dem Zugangsrecht entzogen werden, gegenüber dem Antrag der Kommission erweitert (Art. 28 Abs. 1 Bst. b VE).
- Was das Verfahren und die Umsetzung des Zugangsrechts anbelangt, wird die Zuständigkeit zur Behandlung der Zugangsgesuche dem Organ gegeben, das das Dokument erstellt oder als Hauptadressat erhalten hat, anstatt dem Organ, das es aufbewahrt (Art. 31 Abs. 1 und 42 Abs. 1 VE); die Verpflichtung der öffentlichen Organe, ihre Klassierungspläne und Dokumentenverzeichnisse zu veröffentlichen, wurde fallengelassen (Art. 43 Abs. 1 VE).

## **1.3 Die groben Züge des Vorentwurfs**

### **1.3.1 Allgemeiner Inhalt**

**1.3.1.1.** Der allgemeine Inhalt des Vorentwurfs geht klar aus dem *Aufbau* hervor. Das erste und das letzte der vier Kapitel enthalten die üblichen allgemeinen Bestimmungen (Art. 1 - 3 VE: Gegenstand und Ziele, Geltungsbereich) und Schlussbestimmungen (Art. 47 - 50 VE: Übergangsrecht, Änderung bestehenden Rechts, Inkrafttreten). Es bleiben also zwei Hauptkapitel. Im 2. Kapitel, unter dem Titel «Information der Öffentlichkeit» werden allgemeine Bestimmungen über die Öffentlichkeit der Sitzungen der Behörden (Art. 4 - 7 VE) und Bestimmungen über die Pflicht, die Öffentlichkeit zu informieren (Art. 8 - 15 VE), sowie Bestimmungen über die Medien, die beide Bereiche betreffen (Art. 16 - 18 VE), zusammengenommen. Das 3. Kapitel ist ganz dem Zugang zu den amtlichen Dokumenten gewidmet und in vier Abschnitte gegliedert: Grundsätze (Art. 19–23 VE), Schranken (Art. 24–30 VE), Verfahren (Art. 31–41 VE) und Umsetzung (Art. 42–46 VE).

**1.3.1.2. Im Vorentwurf werden gewisse** verwandte Themen, die in den entsprechenden Gesetzen von anderen Kantonen geregelt werden, nicht behandelt.

a) Das ist namentlich der Fall beim *Datenschutz*. Der Kanton Freiburg verfügt bereits über eine gefestigte Gesetzgebung in diesem Bereich, und die Ziele einer solchen Gesetzgebung stehen teil-

---

<sup>5</sup> Eine Übersicht über diese Gesetzgebungen und Links zu den betreffenden Texten stehen im Übrigen auf der Internetseite der Umsetzung der Kantonsverfassung zur Verfügung, siehe unter [http://www.fr.ch/ofl/de/cst2004/documentation.htm#\\_4](http://www.fr.ch/ofl/de/cst2004/documentation.htm#_4).

weise der Idee der Transparenz diametral entgegen. Deshalb ist zwar die Koordination zwischen den beiden Bereichen unumgänglich, aber es ist möglich und schliesslich vorzuziehen, dass sie mit punktuellen Anpassungen sichergestellt wird.

b) Es war nie geplant, den Bereich der *Archivierung* in die Arbeiten mit einzubeziehen. Das liegt an der allgemeinen Sichtweise, die dem Entwurf zu Grunde liegt: Die Information der Öffentlichkeit bildet den Leitfadern, und nicht die umfassende Verwaltung der Verwaltungsdokumente mit ihren verschiedenen Bestandteilen.

c) Die *Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlungen und der Urteilsöffnung* wurde an sich geprüft und wird im Vorentwurf erwähnt (s. Art. 4 Abs. 1 Bst. d VE), aber die Überlegungen wurden nicht weiter vertieft, da geplant ist, diese Frage im Rahmen eines besonderen Projekts zur Umsetzung der neuen Verfassung, des Projekts Nr. 44, erneut zu prüfen.

d) Schliesslich wurden die besonderen Fragen im Zusammenhang mit der *Information bei Abstimmungs- und Wahlkampagnen* überhaupt nicht behandelt. Sie gehören eher zum Bereich der politischen Rechte; im Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte befindet sich ausserdem eine kurze gesetzliche Grundlage für diese Art Information (Art. 12 Abs. 1 Bst. b PRG). Auf Bundesebene wird zurzeit über diesen Bereich heftig diskutiert; im Kanton gab es zu mehreren parlamentarischen Vorstössen Anlass<sup>6</sup> und falls ein Bedürfnis vorhanden sein sollte, müsste ein spezieller Entwurf ausgearbeitet werden.

**1.3.1.3. Der Geltungsbereich des Vorentwurfs** umfasst alle Gemeinwesen und die Organe, die von ihnen abhängen (s. Art. 2 f. VE). Die gewählten Lösungen lehnen sich weitgehend an diejenigen im Bundesgesetz an.

a) Der Vorentwurf gilt für die Organe des Staates, der Gemeinden und der interkommunalen Zusammenarbeit, unabhängig davon, ob es sich um gesetzgebende, ausführende oder gerichtliche (einschliesslich des Justizrats) Organe handelt; daneben gilt er auch für juristische Personen des öffentlichen Rechts (kantonale öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit, weitere juristische Personen des öffentlichen Rechts wie die Kantonalkasse).

b) Für privatrechtliche Personen und Organe gilt er nur, wenn sie öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen, und auch dann nur, wenn sie es als Inhaber der öffentlichen Gewalt tun.

c) Die anerkannten Kirchen sind an sich öffentlich-rechtliche Körperschaften; es besteht aber kaum ein Interesse daran, sie einem solchen Gesetz zu unterstellen. Der Staatsrat kann ausserdem unter den Voraussetzungen nach Artikel 3 Abs. 2 und 3 VE weitere Organe vom Geltungsbereich ausnehmen.

## 1.3.2 Öffentlichkeit der Sitzungen der Behörden

**1.3.2.1.** Bei allem, was die Öffentlichkeit der Sitzungen der Behörden betrifft, bringt der Vorentwurf *nicht viel Neues*. Aber das war auch nicht das Ziel: Es ging vielmehr darum, einen Überblick über die bestehenden Lösungen, die im Prinzip in den Organisationsgesetzen der wichtigsten Be-

---

<sup>6</sup> Siehe insbesondere Anfrage Beat Vonlanthen vom 19.09.2000 – Broschüren für die Volksabstimmungen: Kompetenz des Staatsrats, Antwort des Staatsrats vom 31.10.2000, TGR 2000 S. 165; Anfrage Georges Emery vom 18.01.2002 – Information der Jugendlichen über die Abstimmungen und Wahlen, Antwort des Staatsrats vom 16.04.2002, TGR 2002 S. 314; Anfrage Ernst Maeder-Rothermann vom 19.09.2005 – Informationsbroschüre der Staatskanzlei zur kantonalen Abstimmung vom 25. September 2005, Antwort des Staatsrats vom 14.11.2005, TGR 2005 S. 1900; Anfrage Denis Boivin vom 14.11.2005 – Zuständigkeit des Oberamtmanns, Antwort des Staatsrats vom 7.03.2006, TGR 2006 S. 966.

hörden stehen, zu geben und sie entweder allgemein einzuführen oder aber die nötigen Ergänzungen anzubringen, damit die gewählten Lösungen zum allgemeinen Inhalt des künftigen Gesetzes passen.

**1.3.2.2.** Die Öffentlichkeit der Sitzungen der Behörde war historisch gesehen die erste Form von Transparenz. Beim **Grossen Rat** war sie schon in der alten Verfassung (Art. 44 KV 1857) vorgeschrieben und sie steht ausdrücklich im Art. 96 Abs. 2 KV.

Auf Gesetzesebene bildet ihre Erwähnung deshalb einen einfachen Hinweis (Art. 4 Abs. 1 Bst. a VE; siehe auch Art. 98 Abs. 1 Bst. a GRG). Dieser Hinweis wird aber wie in der Verfassung vorgesehen ergänzt mit Ausnahmen, die unter die Gesetzgebung über den Grossen Rat fallen; dabei schlägt der Vorentwurf vor, dass die Fälle von Sitzungen unter der Ausschluss der Öffentlichkeit wie im GRG vorgesehen auf das strikt Notwendige beschränkt werden (s. Änderung von Art. 119 GRG).

Hingegen folgt der Vorentwurf dem Verfassungsrat und stellt den Grundsatz, wonach die Sitzungen der parlamentarischen Kommissionen geheim sind, nach Art. 99 Abs. 1 GRG nicht in Frage.

**1.3.2.3.** Für **parlamentarische Organe der Gemeinden oder für gemeindeübergreifende parlamentarische Organe** (Gemeindeversammlungen, Generalräte, Bürgerversammlungen, Delegiertenversammlungen der Gemeindeverbände, konstituierende Versammlungen der Agglomerationen und Agglomerationsräte) gilt logischerweise das Öffentlichkeitsprinzip (s. Art. 4 Abs. 1 Bst. b VE); dies entspricht übrigens dem geltenden Recht. Der Vorentwurf weist darauf hin, dass dieses Prinzip für die verschiedenen betreffenden Organe gilt<sup>7</sup>, und bringt eine wichtige Änderung an: Er hebt jede Möglichkeit für eine Tagung unter Ausschluss der Öffentlichkeit auf (s. Änderung von Art. 9<sup>bis</sup> GG). Bei den Gemeindeversammlungen ist es offensichtlich unsinnig, unter Ausschluss der Öffentlichkeit zu tagen. Bei den Generalräten und anderen parlamentarischen Organen auf Gemeindeebene oder bei gemeindeübergreifenden parlamentarischen Organen schien keiner der Rechtfertigungsgründe, die bisher vorgebracht wurden, wirklich überzeugend.

**1.3.2.4.** Auch für weitere Beschlussorgane von juristischen Personen, deren Arbeitsweise im Wesentlichen derjenigen eines Parlaments entspricht, gilt das Öffentlichkeitsprinzip (s. Art. 4 Abs. 1 Bst. c VE): Dabei handelt es sich um die **Generalversammlungen der kantonalen öffentlichen Körperschaften** (Baulandumlegungsgenossenschaften, Revierkörperschaften und Meliorationsgenossenschaften) und um den **Senat der Universität**. Einige dieser Organe werden neu dem Öffentlichkeitsprinzip unterstellt.

**1.3.2.5.** Die Öffentlichkeit der Sitzungen der **Gerichte** hängt grösstenteils von den internationalen Verpflichtungen der Schweiz (Art. 6 EMRK, Art. 14 IPBPR) und vom Verfassungsrecht des Bundes und des Kantons ab; dort wird Öffentlichkeit der Verhandlungen und der Urteilsverkündung vorgeschrieben.

Wie schon erwähnt (Pkt. 1.3.1.2.c) muss sich das Projekt Nr. 44 der Umsetzung der Verfassung mit der Frage beschäftigen, ob die gegenwärtig geltenden Bestimmungen wirklich den Anforderungen der Verfassung entsprechen; der Vorentwurf beschränkt sich deshalb bei diesem Punkt auf einen allgemeinen Verweis auf die Spezialgesetzgebung (Art. 4 Abs. 1 Bst. d VE). Davon ausgenommen sind die folgenden zwei Punkte, wo es nötig scheint, dass die Koordination mit den Bestimmungen, die für andere Behörden erlassen wurden, gewährleistet wird:

– Die Öffentlichkeit des Sitzungskalenders der Gerichte muss gegenüber heute verstärkt werden (Änderung des Art. 88 Abs. 1 GOG).

---

<sup>7</sup> S. die Verweise auf Art. 9<sup>bis</sup> GG, die in den Art. 106 Abs. 2 und 117 Abs. 2 GG und im Art. 34 Abs. 1 AggG eingeführt werden.

– Für die Bild- und Tonaufnahmen bei den Sitzungen wird die gegenwärtige Bestimmung in der StPO etwas flexibler gestaltet und ihr Geltungsbereich wird auf Zivil- und Verwaltungsverfahren ausgedehnt (Änderung des Art. 88 Abs. 2 GOG und des Art. 170 Abs. 3 StPO).

**1.3.2.6.** Die Sitzung der *übrigen Organe*, die nicht zu den oben erwähnten gehören, finden unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt (Art. 5 Abs. 1 VE). Das gilt insbesondere für die Sitzungen von exekutiven Organen (namentlich Staatsrat und Gemeinderäte) und für die Sitzungen von Verwaltungsorganen (Kommissionen, Arbeitsgruppen usw.). Im Vorentwurf wird diese Regel jedoch etwas abgeschwächt und den betreffenden Organen wird die Möglichkeit gegeben, ihre Sitzungen der Öffentlichkeit zu öffnen (Art. 5 Abs. 2 VE), und es wird darauf hingewiesen, dass über die Gegenstände, die unter Ausschluss der Öffentlichkeit diskutiert wurden, informiert werden muss (Art. 7 Abs. 1, 1. Satz VE).

### 1.3.3 Allgemeine Informationspflicht

**1.3.3.1.** Die Informationspflicht der Behörden wird *bereits jetzt anerkannt*, und man findet sie in der bestehenden Gesetzgebung unter verschiedenen Formen. Die besonderen Informationspflichten für die Behörden, z. B. bei der Gleichstellung von Mann und Frau, beim Umweltschutz und beim Energiesparen, fallen unter die Spezialgesetzgebung. Im Vorentwurf werden deshalb vor allem die allgemeine Informationspflicht und die Beziehungen zu den Medien behandelt. Damit werden die entsprechenden Bestimmungen, die sich seit 2001 im SVOG befinden, ohne wesentliche Änderungen als allgemein verbreitet. Dazu kommen aber zwei neue Elemente: Die Bekanntgabe von Personendaten wird speziell behandelt, und die Pflicht nach Art. 88 Abs. 2 KV, die Interessenbindungen offenzulegen, wird geregelt.

**1.3.3.2.** Die Bestimmungen des SVOG über die *allgemeine Pflicht, die Öffentlichkeit zu informieren*, wurden kürzlich mit dem Erlass von zwei Verordnungen<sup>8</sup> und der Betriebsaufnahme des Informationsbüros bei der Staatskanzlei (1. April 2006) konkret umgesetzt. Materiell behalten diese Bestimmungen des SVOG ihre Gültigkeit; sie gelten aber nur für den Staatsrat und die Kantonsverwaltung. Der Inhalt wird nun teilweise in den Vorentwurf verlagert und allgemein gültig erklärt, so dass er für die Organe, die zum Geltungsbereich des Gesetzes gehören, gilt (Art. 8 und 9 VE). Die allgemeine Informationspflicht der öffentlichen Organe umfasst die Information von Amtes wegen oder aktive Information (Art. 8 Abs. 1 Bst. a VE), aber auch die Antworten auf Auskunftsgesuche (Art. 8 Abs. 1 Bst. b VE), die zur passiven Information gehören. Die wesentliche Rolle, die die Medien dabei spielen, wird anerkannt, und die Möglichkeit, dass die wichtigsten Behörden ein Akkreditierungssystem einführen können, wird bestätigt (Art. 16 ff. VE). Bei der Umsetzung dieser allgemeinen Grundsätze stellt schliesslich die Pflicht jedes Organs, einen Informationsverantwortlichen zu bezeichnen, eine wichtige Massnahme dar (Art. 14 VE).

Was die Gesetze über die verschiedenen Behörden anbelangt, werden sie an die Bestimmungen des Vorentwurfs angepasst, weil man von der Idee ausgeht, dass die Besonderheiten der Spezialgesetzgebung unterstehen (siehe Art. 15 VE).

– Die Bestimmungen des GRG, die zum diesem Thema schon sehr vollständig sind, erfahren einige Anpassungen im Detail (z. B. Art. 96 über die Akkreditierung) und eine wichtige Änderung: die parlamentarischen Kommissionen sind verpflichtet, für den gesamten Grossen Rat, aber auch für die allgemeine Öffentlichkeit nicht nur die verabschiedeten Anträge, sondern alle Anträge, die in

---

<sup>8</sup> Verordnung vom 22.03.2005 über die Information der Öffentlichkeit über die Tätigkeit des Staatsrats und der Verwaltung (InfoV, SGF 122.0.51) und Verordnung vom 3.05.2005 über die Websites des Staates (InternetV, SGF 122.0.52).

einer Abstimmung verworfen wurden, zusammen mit den zahlenmässigen Abstimmungsergebnissen bekanntzugeben (Änderung von Art. 23 GRG).

– Dasselbe gilt für das SVOG: Zwar hat die Vereinfachung von Art. 8 keinen grundsätzlichen Einfluss, aber mit der Verpflichtung des Staatsrats, von Amtes wegen seine wichtigen Beschlüsse mit der nötigen Dokumentation mitzuteilen (siehe Art. 8 Abs. 2 neu SVOG) dürfte die gegenwärtige Praxis noch verstärkt werden.

– Im GOG werden allgemeine Bestimmungen über die Informationspflicht der Gerichtsbehörden eingeführt (Art. 88a ff. neu GOG), die zurzeit fehlen.

– Schliesslich wird das GG, das bis jetzt zu diesem Thema nicht viel enthielt, mit einem allgemeinen Verweis auf den Vorentwurf und mit verschiedenen punktuellen Verweisen ergänzt (siehe Änderung von Art. 34, 60, 83a, 125a Abs. 2 GG).

**1.3.3.3. Das Verhältnis zwischen Datenschutz und Informationspflicht** stellt ähnliche Probleme wie diejenigen, die sich aus dem Konflikt zwischen Zugangsrecht und Datenschutz ergeben (siehe dazu Punkt 1.3.4.10). Sowohl beim Zugangsrecht als auch bei der Informationspflicht findet letztlich sehr oft eine Bekanntgabe von Personendaten im Sinne des DSchG statt. In beiden Fällen rechtfertigt das öffentliche Interesse an der Information diese Mitteilung. Da die Bestimmungen des DSchG über die Bekanntgabe von Personendaten nicht für diese Situationen gemacht sind, füllt der Vorentwurf eine Lücke, indem er das öffentliche Interesse an der Information zu einem Grund macht, der die Bekanntgabe von Personendaten allgemein und auf dem Internet rechtfertigt. Er bestimmt ausserdem, dass ein öffentliches Interesse an dieser Bekanntgabe in gewissen Fällen vermutet werden muss, insbesondere wenn es um Daten über die Mitglieder der öffentlichen Organe geht, die ihre berufliche Tätigkeit betreffen (Art. 10 f. VE).

**1.3.3.4. Laut Art. 88 Abs. 2 KV** «legen die Mitglieder des Grossen Rates und des Staatsrats sowie die Oberamtspersonen alle ihre privaten und öffentlichen Interessenbindungen offen». Diese **Verpflichtung, die Interessenbindungen offenzulegen**, kennt man anderswo in der Schweiz sehr wohl für die Parlamentarierinnen und Parlamentarier, aber für die Regierungsmitglieder und zweifelsohne auch für die Oberamtmänner ist sie eine freiburgische Besonderheit.

Im Vorentwurf wird diese Pflicht nun auf die Gemeinderäte ausgedehnt. Die Gemeindeangelegenheiten können – aus dem einfachen Grund der räumlichen Nähe – eher besondere Interessen berühren als kantonale Angelegenheiten; dazu kommt, dass die Mitglieder der Gemeindeexekutiven dieses Amt im Allgemeinen nicht berufsmässig ausüben und dass es deshalb grundsätzlich keine Unvereinbarkeiten im Zusammenhang mit den beruflichen Tätigkeiten gibt. In diesem Umfeld ergänzt die Pflicht, die Interessenbindungen offenzulegen, auf nützliche Weise die Bestimmungen über den Ausstand.

Dann setzt der Vorentwurf die Pflicht zur Offenlegung der Interessenbindungen um, indem er die Situation für die betreffenden Personen umfassend regelt (Art. 12 f. AP): Für das Öffentlichkeitsprinzip müssen die Interessenbindungen beim Amtsantritt offengelegt werden, und es muss ein Register, das der Öffentlichkeit zur Verfügung steht, erstellt werden.

Ein Hinweis auf diese Pflicht wird in alle betroffenen Gesetze eingeführt. Bei den Mitgliedern des Grossen Rates wird das System der Offenlegung beim Amtsantritt noch mit der Pflicht ergänzt, während der Sitzung auf das Vorhandensein von Interessenbindungen hinzuweisen (siehe Zusatz zu Art. 55 Abs. 2 GRG).

### 1.3.4 Zugangsrecht zu den Dokumenten

#### a) Allgemeines

**1.3.4.1.** Bis vor kurzem herrschte in der Schweiz bei der Verwaltungstätigkeit allgemein der Geheimhaltungsgrundsatz vor. Gegen Ende der 1970er Jahre anerkannte zwar das Bundesgericht die Informationsfreiheit als ungeschriebenes verfassungsmässiges Recht, aber es lehnte von Anfang an ab, den Schutzbereich dieses neuen Freiheitsrechts auf die Informationen und die Tätigkeiten des Staates auszudehnen (BGE 104 Ia 94). Mehr noch, es bekräftigte, dass das Geheimhaltungsprinzip der Verwaltung aus den Bestimmungen über das Amtsgeheimnis und dem Recht der Bürger auf vertrauliche Beziehungen mit den Behörden hervorgehe, wobei es Ausnahmen von diesem Prinzip anerkannte (BGE 107 Ia 304). In diesem Zusammenhang ist die Einführung des Zugangsrechts zu den amtlichen Dokumenten für unseren Kanton gemäss der häufig dafür verwendeten Redensart einen «**Paradigmenwechsel**»: Auf die Geheimhaltungsregel unter Vorbehalt der Öffentlichkeit folgt die Öffentlichkeitsregel unter Vorbehalt der Geheimhaltung.

**1.3.4.2.** Wie wir gesehen haben, ist diese Änderung nicht nur das Ergebnis einer Motion, sondern sie wird auch von der neuen Verfassung gewollt (s. Pkt. 1.1.4). Im Art. 19 Abs. 2 KV erhält das Zugangsrecht in der Tat den Status eines **Grundrechts** (wie das auch in den Kantonen BE, VD, NE, SO, ZH der Fall ist), und das ist von entscheidender Bedeutung:

- Zunächst einmal ist die verfassungsmässige Anerkennung in der Schweiz nicht die Regel, selbst dort, wo das Öffentlichkeitsprinzip bereits eingeführt wurde: Der Bund und verschiedene Kantone (GE, JU, VS) haben sich damit begnügt, das Zugangsrecht auf Gesetzesstufe einzuführen. In den übrigen Kantonen, in denen das Zugangsrecht Verfassungsrang hat, erscheint es nicht unter den Grundrechten, sondern unter den Grundsätzen des staatlichen Handelns (z. B. BS, AG).
- Indem die Freiburger Verfassung dann das Zugangsrecht zu den Dokumenten und das Recht auf den Schutz der persönlichen Daten auf dieselbe Ebene stellt, verhindert sie, dass der Datenschutz stärker gewichtet wird (wie das z. B. die Gesetze in den Kantonen JU und GE und sogar das Bundesgesetz machen): Der absolute Datenschutz muss also relativiert werden. Aber umgekehrt gilt auch, dass die Transparenz der Verwaltung nicht zur Transparenz der Verwalteten werden darf.
- Schliesslich müssen bei den Schranken des Zugangsrechts, die im Vorentwurf festgelegt werden sollten, die Grundsätze beachtet werden, die für jede Einschränkung eines Grundrechts gelten (s. Art. 38 KV und unten Punkt 1.3.4.8 und 1.4.6).

#### b) Grundsätze (Art. 19 - 23 VE)

**1.3.4.3.** Das Zugangsrecht zu den Dokumenten ist ein subjektives persönliches Recht, das von **irgendjemandem** angerufen werden kann (Art. 19 Abs. 2 KV und Art. 19 Abs. 1 VE), ohne dass dazu irgendeine Begründung angeführt werden muss (s. Art. 31 Abs. 2 VE). Das Interesse der Öffentlichkeit, informiert zu werden, bildet an und für sich schon eine genügende Begründung, und das Prinzip der Gleichbehandlung gilt dann gemäss dem Grundsatz «*access to one is access to all*».

**1.3.4.4.** Das Zugangsrecht gilt für **amtliche Dokumente**.

Der Begriff wird sehr breit definiert (Art. 21 VE); dies ist im Allgemeinen auch anderswo der Fall: Informationen, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet sind und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen, bilden amtliche Dokumente; ausgenommen sind Dokumente, die nicht fertig gestellt oder ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind (Art. 21 Abs. 2 VE). Diese breite Definition enthält aber eine erste Einschränkung: Das Zugangsrecht gilt nicht für Informationen, die auf keinem Dokument festgehalten sind.

**1.3.4.5.** Das Zugangsrecht gilt nur für Dokumente *im Besitz der öffentlichen Organe* (Art. 19 Abs. 1 VE). In einem ausschliessenden Sinn verstanden bedeutet das, dass die öffentlichen Organe grundsätzlich keine neuen Dokumente verfassen und keine bestehenden übersetzen müssen, um einem Gesuch stattzugeben. In einem einschliessenden Sinn verstanden heisst das aber, dass das Zugangsrecht grundsätzlich für alle Dokumente, die sich im Besitz dieser Organe befinden, gilt: diejenigen, die sie selbst erzeugt oder ausgearbeitet haben, und diejenigen, die ihnen von anderen öffentlichen Organen oder von Privaten zugestellt wurden (Art. 24 Abs. 1 Bst. a VE bleibt aber vorbehalten). Ausserdem gilt das Zugangsrecht sowohl für «aktive» als auch für archivierte Dokumente (Art. 19 Abs. 2 VE), sofern sie aus der Zeit nach dem Inkrafttreten des Gesetzes stammen (Art. 48 VE).

**1.3.4.6.** Die *Modalitäten des Zugangs* sind je nach den Umständen und den Wünschen der Person, die ihr Recht wahrnimmt, verschieden (Art. 22 Abs. 1 VE): Einsichtnahme vor Ort oder Versand einer Kopie des Dokuments bilden die normalen Varianten des Zugangs. Ergänzende Erklärungen zum Inhalt des Dokuments gehören ebenfalls zum Zugang, aber sie könnten nicht als besonderes Recht geltend gemacht werden (Art. 22 Abs. 2 VE). Die Ausübung des Zugangsrechts ist grundsätzlich gratis (Art. 23 VE).

**1.3.4.7.** Schliesslich geht aus dem Art. 31 VE klar hervor, dass das Zugangsrecht zu den Dokumenten in einem konkreten Fall *auf Verlangen ausgeübt wird*. Es gehört deshalb zur passiven Information (und bildet dessen zweiten Bestandteil, der erste umfasst die ordentlichen Auskunftsgesuche nach Art. 8 Abs. 1 Bst. b VE), und auf Grund des Zugangsrechts kann nicht verlangt werden, dass die Öffentlichkeit von Amtes wegen über ein bestimmtes Thema informiert wird oder dass Dokumente auf dem Internet zugänglich gemacht werden.

#### *c) Schranken des Zugangsrechts (Art. 24 - 30 VE)*

**1.3.4.8.** Im Art. 19 Abs. 2 KV wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das Zugangsrecht «sofern kein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht» ausgeübt werden kann. Mit der Definition der Schranken des Zugangsrechts befassen sich also die Art. 24 - 30 VE. Das ist eine besonders heikle Sache: Man muss dafür sorgen, dass die Ausnahmen genug klar und exakt formuliert werden, verhältnismässig zum angestrebten Ziel sind, den Grundsatz nicht seiner Substanz berauben und *nicht den Kerngehalt des Zugangsrechts verletzen*, gleichzeitig muss es möglich sein, wirklich überwiegende Interessen zu wahren (s. Art. 38 KV).

Im Vorentwurf werden verschiedene Einschränkungen vorgesehen. Da sind einmal die allgemeinen Schranken, dann ein System der Interessenabwägung, das durch Generalklauseln ergänzt wird, und schliesslich Spezialfälle, die in besonderen Bestimmungen geregelt werden.

**1.3.4.9.** Die *allgemeinen Schranken* wurden vom Staatsrat in den Vorentwurf eingeführt, damit die Verwaltungstätigkeiten nicht gelähmt werden und die Institutionen korrekt funktionieren können. An sich stellen sie für gewisse Dokumentenkategorien das Geheimhaltungsprinzip wieder her: Mit diesem System wägt der Gesetzgeber die Interessen ab und definiert auf absolute Weise die Fälle, in denen es keinen Zugang gibt. Das klärt die Lage für die Öffentlichkeit und erleichtert die Umsetzung des Zugangsrechts für die Organe des Staates und der Gemeinden.

Im Artikel 24 Abs. 1 VE werden diese allgemeinen Schranken definiert: Nur bei Dokumenten, die ein Organ, das diesem Gesetz untersteht, erstellt oder als Hauptadressat erhalten hat, kann ein Zugangsrecht geltend gemacht werden (Bst. a); das bedeutet, dass dieses Recht bei Dokumenten, von denen es lediglich eine Kopie erhalten hat, nicht geltend gemacht werden kann; um schliesslich die freie Meinungsbildung beim Entscheidungsverfahren zu wahren, sind die Dokumente erst am Ende dieses Entscheidungsverfahrens zugänglich (Bst. b).

Die Beschränkung des Zugangsrechts auf Dokumente aus der Zeit nach dem Inkrafttreten des Gesetzes bildet eine weitere allgemeine Schranke, aber sie hat Übergangscharakter und findet sich deshalb im Artikel 48 VE.

**1.3.4.10.** Die allgemeinen Schranken lösen nur einen Teil der Probleme, die sich aus dem Zugangsrecht ergeben. Wenn ein Fall nicht mit den allgemeinen Schranken geregelt wird, muss er mit einem System der *Interessenabwägung*, das durch *Generalklauseln* ergänzt wird, konkret geprüft werden (Art. 24 Abs. 2 und 25 - 27 VE); dieses Modell wird in der Schweiz und in den meisten Ländern angewandt, die sich kürzlich für die Transparenz entschieden haben. Bei diesem System gelangt allgemein das Verhältnismässigkeitsprinzip zur Anwendung (s. Art. 24 Abs. 2 VE). Das bedeutet zum Beispiel, dass der Zugang nicht vollumfänglich verweigert werden kann, wenn das Dokument mit der Abdeckung von einigen heiklen Passagen oder der Anonymisierung ohne grossen Aufwand zugänglich gemacht werden kann.

Die Generalklauseln werden wie im Verfassungstext (Art. 19 Abs. 2 KV; siehe auch Art. 24 Abs. 2 VE) in zwei Kategorien zusammengefasst: die überwiegenden öffentlichen Interessen (Art. 25 VE) und die überwiegenden privaten Interessen (Art. 26 f. VE).

a) Die Liste der *überwiegenden öffentlichen Interessen* im Artikel 25 VE umfasst die Fälle, die man auch in fast allen Gesetzen in der Schweiz findet. Die fragliche Liste ist aber nur als Aufzählung von Beispielen zu verstehen; die öffentlichen Organe können sich deshalb wenn nötig noch auf weitere Gründe öffentlichen Interesses berufen als auf diejenigen, die ausdrücklich erwähnt werden (s. auch Kommentar zum Art. 25 VE, Punkt f).

b) Unter den *überwiegenden privaten Interessen* (Art. 26 und 27 VE) nimmt der *Datenschutz* natürlich eine zentrale Stellung ein, da es einen latenten Konflikt zwischen Zugangsrecht und Datenschutz gibt. Vereinfachend kann man sagen, dass das Zugangsrecht gebietet, dass die amtlichen Dokumente öffentlich sind, während der Schutz der Personendaten deren Geheimhaltung erfordert (siehe auch Pkt. 1.1.1 f.).

Um diesen Konflikt zu lösen, muss man folgenden Voraussetzungen ausweichen: 1) Die amtlichen Daten enthalten sehr oft Personendaten und ein Teil von ihnen wurde direkt von Bürgerinnen und Bürgern eingereicht, die darauf vertrauen, dass diese geschützt sind. 2) Die Gewährung von Zugang zu einem amtlichen Dokument, das Personendaten enthält, entspricht einem Bekanntgeben von Daten im Sinne von Art. 3 Bst. e DSchG. 3) Die ordentlichen Regeln für das Bekanntgeben von Personendaten (Art. 10 f. DSchG) sind nicht geschaffen, um das Bekanntgeben im Rahmen des Zugangsrechts zu regeln. 4) Datenschutz und Zugangsrecht zu den Dokumenten sind im Kanton Freiburg gleichermaßen von der Verfassung geschützt (s. Punkt 1.3.4.2), und man kann deshalb nicht einem Grundsatz zum Nachteil des anderen den Vorrang einräumen.

Angesichts dieser Voraussetzungen gibt es kaum eine andere Lösung, als zu verlangen, dass in jeder konkreten Situation die auf dem Spiel stehenden Interessen abgewogen werden. Darauf läuft der Art. 26 VE im Wesentlichen hinaus; er erlaubt das Bekanntgeben von Personendaten in amtlichen Dokumenten, wenn das Interesse der Öffentlichkeit an der Information wichtiger ist als das Interesse der betreffenden Person an der Geheimhaltung (Art. 26 Abs. 2 Bst. c VE).

Die Aufgabe des öffentlichen Organs wird für eine Kategorie von Personendaten, die man in zahlreichen öffentlichen Dokumenten findet, erleichtert; dabei handelt es sich um Daten zu Mitgliedern des öffentlichen Dienstes, die ihre beruflichen Tätigkeiten betreffen. In diesem Fall wird ein Interesse der Öffentlichkeit an der Information angenommen (s. Art. 26 Abs. 3 und 11 VE).

**1.3.4.11.** Das System der allgemeinen Schranken und der Generalklauseln wird durch verschiedene *besondere Fälle* ergänzt. Gewisse Situationen, die mehr oder weniger unter Rechtsmissbrauch fallen, werden in Artikel 24 Abs. 3 VE erwähnt. Ausserdem erschien es für einige Dokumentenkategorien möglich und nützlich, Regeln vorzusehen, die den öffentlichen Organen keine Ermessensspiel-

raum lassen, oder an sie zu erinnern: Die entsprechenden Dokumente werden deshalb automatisch als zugänglich (Art. 29 VE) oder unzugänglich erklärt (Art. 28 VE). In einem verwandten Gebiet bleibt die Spezialgesetzgebung vorbehalten, wenn sie die Einsicht in Dokumente in einem Bereich gesamthaft (Art. 20 VE) oder in Einzelfällen (Art. 30 VE) besonders behandelt.

**1.3.4.12.** Die *allgemeinen Bestimmungen zum Amtsgeheimnis* müssen etwas näher erklärt werden. Man findet diese Bestimmungen in verschiedenen Freiburger Gesetzen (Art. 60 StPG, Art. 100 GRG, Art. 17 SVOG, Art. 83<sup>bis</sup> GG). Die Bestimmungen sind so formuliert, dass klar daraus hervorgeht, dass das Amtsgeheimnis nicht für alle Informationen gilt, von denen die Amtsinhaber in Ausübung ihres Amtes Kenntnis erhalten, sondern nur für diejenigen Informationen, für die das Amtsgeheimnis auf Grund der Art der Tatsachen, der besonderen Umstände und besonderer Weisungen gerechtfertigt ist.

Wenn man diese Bestimmungen unter dem Gesichtspunkt des Zugangsrechts zu den Dokumenten auslegt, beschränkt sich deshalb in Zukunft ihre Wirkung (zumindest im Wesentlichen, denn das Amtsgeheimnis gilt auch für Informationen die auf keinem Dokument festgehalten sind) auf die Dokumente, bei denen das Zugangsrecht ausgeschlossen ist; darauf wird in Art. 30 Abs. 2 VE ausdrücklich hingewiesen.

Der Vorbehalt von Art. 30 Abs. 2 VE gilt hingegen nicht für die qualifizierten Arten des Amtsgeheimnisses wie das Steuergeheimnis (Art. 139 DStG) oder besondere Arten des Amtsgeheimnisses nach Bundesrecht (z. B. Art. 33 ATSG), die das Zugangsrecht ausser Kraft setzen.

#### *d) Verfahren (Art. 31 - 41 VE)*

**1.3.4.13.** Damit alle interessierten Personen unter den besten Voraussetzungen ihr Zugangsrecht geltend machen können, wird ein *besonderes Verfahren* vorgesehen, das in den Art. 31–41 VE beschrieben wird. Diese Bestimmungen richten sich grösstenteils nach dem Bundesgesetz, und dem Genfer und dem Solothurner Modell, sind in chronologischer Reihenfolge gehalten und gehen ziemlich stark in die Einzelheiten, damit die Dienststellen des Kantons und die Gemeinden das Verfahren möglichst einfach anwenden können.

**1.3.4.14.** Da man es mit einem subjektiven Recht, das jeder betroffenen Person zusteht, zu tun hat, besteht das zentrale Element des Verfahrens darin, dass man die Möglichkeit hat, dieses Recht auf dem Rechtsweg geltend machen kann. Das Verfahren muss deshalb unbedingt zu *einem formellen Entscheid führen, der bei einem Gericht mit Beschwerde angefochten werden kann* (Art. 38 - 40 VE).

**1.3.4.15.** Aber der Vorentwurf sieht *vorgängige Etappen* vor, dank denen es in den meisten Fällen gar nicht so weit kommen sollte; das Ziel besteht darin, die Gesuche nicht abzulehnen und das Verfahren zu beschleunigen, sooft es geht.

– Das Einreichen des Gesuchs wird soweit möglich erleichtert: Es braucht keine Begründung, es gibt keine formellen Anforderungen und es besteht die Möglichkeit, sich an jedes Organ zu wenden, in dessen Besitz sich das Dokument befindet, ohne dass man sich Gedanken machen muss, woher es kommt (Art. 31 VE); ausserdem wird die gesuchstellende Person bei der Identifizierung des Dokuments unterstützt (Art. 32 Abs. 2 VE).

– Das Organ, an das das Gesuch gerichtet wird, prüft dieses in einer ersten Phase (Art. 32 - 35 VE). Am Ende dieser ersten Phase gewährt es direkt das Zugangsrecht, wenn dieses keine Probleme verursacht (s. Art. 32 Abs. 3 und 33 Abs. 3 VE); wirft der Zugang besondere Fragen auf, so nimmt es summarisch Stellung (Art. 33 Abs. 3 und 34 VE).

– Wenn die Stellungnahme die Zielperson nicht befriedigt, kann diese ein Schlichtungsverfahren auslösen, bei dem ein neutrales Organ versucht, die verschiedenen Standpunkte zu versöhnen (Art.

36 f. VE). Gelingt die Schlichtung, so wird die Vereinbarung zwischen den beiden Parteien rechtskräftig (Art. 37 Abs. 2 VE); wenn das nicht der Fall ist, gibt das mit der Schlichtung beauftragte Organ eine schriftliche Empfehlung heraus (Art. 37 Abs. 3 VE).

– Unabhängig davon, ob das öffentliche Organ in der Empfehlung Recht bekommt oder nicht, muss es automatisch einen Entscheid erlassen (Art. 38 VE). Gegen diese Verfügung kann gemäss den üblichen Bestimmungen Beschwerde geführt werden (in den meisten Fällen zunächst interne Beschwerde und dann Beschwerde an das Kantonsgericht).

**1.3.4.16.** Während allen Etappen gilt für das Verfahren das allgemeine **Beschleunigungsgebot** (Art. 32 Abs. 1 VE), und es werden grundsätzlich Fristen von 20 Tagen (die einen Mittelweg zwischen der ordentlichen Frist von 30 Tagen und der verkürzten Frist von 10 Tagen bilden) festgesetzt, um diesem Gebot in der Praxis Nachachtung zu verschaffen (s. Art. 35, 36 Abs. 2, 38 Abs. 1 VE; Ausnahmen: Art. 33 Abs. 1, 37 Abs. 3 und 39 Abs. 3 VE).

**1.3.4.17.** Wie beim Zugang selbst (s. Art. 23 VE und oben Pkt. 1.3.4.6) ist das Verfahren bis zur internen Beschwerde, nicht aber die Beschwerde an das Kantonsgericht (Art. 41 Abs. 2 VE) **gratis**.

**1.3.4.18.** Obwohl das Verfahren eher den Zugang erleichtern soll, *berücksichtigt es weitgehend die anderen betroffenen Interessen*. Bei der letzten Phase der Prüfung des Gesuchs, muss das öffentliche Organ grundsätzlich die betroffenen Dritten anhören; diese können ein öffentliches oder privates Interesse, das dem Zugang entgegensteht, geltend machen (Art. 33 VE). Es muss anschliessend zuhänden dieser Dritten Stellung nehmen, wenn es den Zugang trotz ihrer Ablehnung gewähren will (Art. 34 Abs. 1 Bst. b VE). Diese Dritten werden als Parteien beim Verfahren betrachtet und können deshalb ein Schlichtungsgesuch einreichen (Art. 36 Abs. 1 Bst. a VE) und an der Schlichtung teilnehmen (Art. 37 Abs. 1 VE). Sie erhalten gegebenenfalls die Empfehlung des neutralen Organs (Art. 37 Abs. 3 VE) und die Verfügung des öffentlichen Organs (Art. 38 VE) und können diese mit Beschwerde anfechten (Art. 39 f. VE). Ausserdem werden im Vorentwurf gewisse Vorsichtsmassnahmen eingebaut, damit bei einem Zugangsverfahren, die Identität der Dritten nicht im Voraus enthüllt wird, wenn es beim Zugangsrecht um eben diese Identität geht (Art. 38 Abs. 2 Bst. b und 41 Abs. 1 VE).

#### *c) Umsetzung des Zugangsrechts (Art. 42 - 46 VE)*

**1.3.4.19.** Der letzte Abschnitt des 3. Kapitels (Art. 42–46 VE) ist logischerweise der Umsetzung des Zugangsrechts gewidmet; für diese sind grösstenteils die öffentlichen Organe selbst, aber auch das besondere Organ, das mit dem Vorentwurf geschaffen wird, zuständig.

**1.3.4.20.** Die wichtigste Aufgabe der **ordentlichen Organe** besteht natürlich darin, auf die Zugangsgesuche, die an sie gerichtet werden, zu antworten (Art. 42 VE). Da aber die Gesuche Dokumente betreffen, ist es wichtig, dass die entsprechenden Dokumente auf Grund von zuverlässigen Ablagesystemen aufgefunden werden können (Art. 43 Abs. 1 VE).

**1.3.4.21.** Für die Umsetzung des Vorentwurfs müssen zahlreiche weitere Aufgaben erfüllt werden (s. Art. 45 und 46 Abs. 2 VE). Sie umfassen unbedingt notwendige Ausbildungs-, Beratungs- und Informationstätigkeiten sowie die Koordination mit dem Datenschutz, dazu kommen Schlichtungstätigkeiten beim Zugangsverfahren. Es muss deshalb **ein besonderes Organ eingeführt werden**. Im Vorentwurf (Art. 44 - 46 VE) wurde folgende Lösung gewählt:

– Es wird ein Organ geschaffen, das den Auftrag hat, eine doppelte Rolle als Verantwortlicher für die allgemeine Umsetzung des Zugangsrechts und als Schlichtungsorgan zu spielen (s. Art. 37 VE).

– Dieses Organ wird gebildet, indem die bestehende Struktur beim Datenschutz entwickelt und gleichzeitig dem Bereich der Transparenz eine gewisse Autonomie gegeben wird, damit können

sowohl die Vorteile einer Zusammenfassung der beiden Bereiche (erleichterte Koordination) und diejenigen einer radikalen Trennung der Funktionen (klare Unterscheidung zwischen den Tätigkeiten, die häufig gegensätzlich Ziele verfolgen) genutzt werden. Die **Kantonalen Aufsichtsbehörde für Öffentlichkeit und Datenschutz** setzt sich aus einer Kommission für Öffentlichkeit und Datenschutz zusammen, die die beiden Beauftragten, denjenigen für Öffentlichkeit und denjenigen für Datenschutz, leitet (s. Änderung von Art. 29 ff. DSchG und von Art. 44 Abs. 1 und 2 VE).

– Den Gemeinden wird die Wahl gelassen, ob sie ein eigenes Organ zur Schlichtung und zur Umsetzung schaffen wollen oder sich dem kantonalen Organ unterstellen; dieses Modell gilt bereits für den Datenschutz (Art. 44 Abs. 3 VE).

## 1.4 Folgen des Vorentwurfs

### a) Änderungen in der Verwaltungspraxis

**1.4.1.** Der Übergang vom Geheimhaltungsprinzip bei der Verwaltungstätigkeit zum Öffentlichkeitsprinzip ist die grösste Herausforderung des Vorentwurfs. Die wirkliche Auswirkung dieser Änderung auf das Verhalten der Verwaltung ist schwer vorherzusehen. Einige sagen voraus, dass die Dokumente, zu denen der Zugang verlangt werden könnte, anders als bisher verfasst werden, andere sehen eine Rückkehr der Verwaltung zur mündlichen Kultur kommen. Es ist aber wahrscheinlicher, dass **die Verwaltungspraxis nicht über den Haufen geworfen wird**, wenn man die Situation in den Kantonen, die bereits das Öffentlichkeitsprinzip kennen, betrachtet.

**1.4.2.** Wie dem auch immer sei, wenn der Vorentwurf wirklich ermöglichen soll, dass die Ziele nach Artikel 1 verwirklicht werden, muss er einen **Mentalitätswechsel** bei den öffentlichen Organen und ihren Verwaltungen auslösen: Die Geheimhaltungskultur muss der Öffentlichkeitskultur weichen. Man muss zugeben, dass dieser Wechsel nicht im Handumdrehen stattfinden kann. Aber dieser Wechsel stellt neben dem Gebrauch, den die Privatpersonen von ihrem neuen Recht machen werden, den wirklichen Kern des Vorentwurfs dar. Der Öffentlichkeit der amtlichen Dokumente sollte es letzten Endes so gehen wie der Öffentlichkeit der Sitzungen des Parlaments oder der Öffentlichkeit der gerichtlichen Verhandlungen: Niemand käme auf die Idee, deren Berechtigung in Frage zu stellen, obwohl in der Praxis wenig davon Gebrauch gemacht wird.

### b) Finanzielle und personelle Auswirkungen

**1.4.3.** In diesem Stadium der Arbeiten können die finanziellen und personellen Auswirkungen des Vorentwurfs nur **sehr allgemein abgeschätzt werden**.

**1.4.4.** Die Bestimmungen über die **Öffentlichkeit der Sitzungen** und über die **Informationspflicht** dürften kaum direkte finanzielle und personelle Auswirkungen haben. Gewisse Neuerungen wie die Öffentlichkeit der Agenda der Gerichtssitzungen und Verpflichtung der parlamentarischen Kommissionen, die Anträge, die bei einer Abstimmung verworfen wurden, öffentlich zu machen, werden besondere Massnahmen mit sich bringen; das gilt für die Gerichte vorübergehend (Schaffung eines Systems) und für das Sekretariat des Grossen Rates ständig. Im Übrigen sollten die ordentlichen Arbeitskräfte eine allfällige zusätzliche Arbeitsbelastung auf Grund der verbesserten Massnahmen bei der Information von Amtes wegen grundsätzlich zu bewältigen vermögen; die verbesserten Massnahmen umfassen insbesondere die Bezeichnung von Informationsverantwortlichen bei den verschiedenen Organen. Für die Kantonsverwaltung stimmt das aber erst, wenn die Massnahmen, die bereits für die Umsetzung der InfoV nötig sind, in Kraft sind.

**1.4.5.** Etwas anders schaut die Situation beim **Zugangsrecht** aus, das eine wirkliche und bedeutende Neuerung darstellt.

Beim Personal bildet die **Schaffung einer 50%-Stelle einer oder eines Öffentlichkeitsbeauftragten** logischerweise die Ergänzung zur bestehenden 50%-Stelle der oder des Datenschutzbeauftragten. Eine halbe Stelle ist nicht zuviel, um die Doppelrolle als Schlichtungs- und als Umsetzungsorgan zu erfüllen. Es wird allgemein anerkannt, dass das Zugangsrecht zu den Dokumenten nach dem Inkrafttreten einer intensiven Begleitung bedarf, bis das Öffentlichkeitsprinzip zur Gewohnheit wird. Ausserdem wird die Mitgliederzahl der Kommission für Öffentlichkeit und Datenschutz von 5 auf 7 erhöht, und die Zunahme der Aufgaben, die ihr anvertraut werden, erfordern zweifelsohne zusätzliche Sitzungen; der Aufwand für die Kommission wird also ein bisschen zunehmen.

Die **Aufgaben, für die die ordentlichen Organe zuständig sind**, sind schwieriger abzuschätzen, dürften aber mit der normalen Arbeit der Verwaltungseinheiten abgedeckt werden können. Die Bearbeitung der Zugangsgesuche bildet eine gewisse Unbekannte. Aber die Erfahrungen der anderen Kantone (namentlich BE, GE, VD und SO) sind bis jetzt übereinstimmend: Man muss nicht mit einer Lawine von Gesuchen rechnen. Laut dem ersten Bericht über die Umsetzung des Waadtländer Gesetzes z. B. «stellt man im Allgemeinen fest, dass die Dienststellen nach dem Inkrafttreten des InfoG keinen spürbaren Unterschied bei der Zahl der Auskunftsgesuche bemerkt haben». Die Erfahrung der Berner nach 10-jähriger Praxis führt nicht zu einer anderen Feststellung. Ausserdem dürften die verbesserte Information von Amtes wegen und die Tatsache, dass Dokumente spontan und organisiert auf Internet zur Verfügung gestellt werden, die Zahl der möglichen Gesuche verringern.

#### c) Weitere Folgen

**1.4.6.** Der Vorentwurf entspricht **der Verfassung** und setzt verschiedene darin enthaltene Bestimmungen um (siehe Ingress des Vorentwurfs).

Insbesondere beachten die Schranken zum Zugangsrecht die Voraussetzungen nach Art. 38 KV für die Einschränkung der Grundrechte. Die Schranken werden auf Gesetzesstufe festgehalten und sind genau genug formuliert, damit die Anforderung an eine klare gesetzliche Grundlage erfüllt ist (Art. 38 Abs. 1 KV). Sie sind ausserdem jedes Mal durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz eines anderen Grundrechts begründet (Art. 38 Abs. 2 KV). Schliesslich meinte der Staatsrat, als er im Vorentwurf die zusätzlichen Schranken zum Zugangsrecht (namentlich die allgemeinen Schranken, s. Punkte 1.23 und 1.3.4.9) einführte, dass mit diesen Schranken das Verhältnismässigkeitsprinzip gewahrt wird und dass diese Schranken den Kern des Zugangsrechts nicht in Frage stellen (Art. 38 Abs. 4 KV).

**1.4.7.** Im Übrigen erfüllt der Vorentwurf folgende Anforderungen:

- Er berührt die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden nicht, wenn man von der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz absieht, die ihre Funktionen ebenfalls für die Gemeinden ausüben soll, die kein eigenes Organ zur Umsetzung schaffen wollen.
- Es gibt keine Probleme unter dem Gesichtspunkt der **Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht**,
- Er ist europaverträglich: Die bereits erwähnte Empfehlung des Europarats ist der wichtigste europäische Text, in dem von den Staaten verlangt wird, dass sie im Allgemeinen nach dem Öffentlichkeitsprinzip handeln; sie ist nicht zwingender Natur, aber bei den meisten Punkten wurden ihre Forderungen berücksichtigt.

## 2 KOMMENTAR ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN

### 2.1 1. Kap., Allgemeine Bestimmungen

#### *Art. 1, Gegenstand und Ziele*

a) Im *Abs. 1* wird auf die beiden Haupt**gegenstände**, die im Vorentwurf behandelt werden und seine Gliederung bestimmen, hingewiesen. Es geht einerseits um die Information der Öffentlichkeit über die staatlichen Tätigkeiten: Dieser Begriff umfasst die beiden Teile des Vorentwurfs, die bereits in der bestehenden Gesetzgebung verankert sind, nämlich die Öffentlichkeit der Sitzungen und die Informationspflicht. Andererseits handelt es sich um das Zugangsrecht zu den Dokumenten; das ist die grosse Neuerung, die mit dem Vorentwurf eingeführt wird.

b) Im *Abs. 2* werden die **Ziele** des Gesetzes, die den verschiedenen behandelten Gegenständen gemeinsam sind, festgelegt.

Das erste Ziel besteht darin, zur Transparenz der staatlichen Tätigkeit beizutragen (Bst. a). Der Begriff der Transparenz wird hier in einem breiten Sinn verstanden; er beschränkt sich nicht auf das Zugangsrecht zu den amtlichen Dokumenten (wie das im Bundesgesetz der Fall ist).

Wenn dieses allgemeine Ziel der Transparenz erreicht wird, sollte es möglich sein, die wesentlichen Ziele nach Bst. b und c zu verwirklichen. Diese wesentlichen Ziele sollen zur vermehrten Beteiligung der Bevölkerung am demokratischen Prozess und zur Verstärkung des Vertrauens in den Beziehungen zwischen den öffentlichen Organen und den Bürgerinnen und Bürgern beitragen. In der Präambel zur Empfehlung des Europarats werden diese Gesichtspunkte ausdrücklich erwähnt; diese werden als Konstante bei den Gesetzen, mit denen das Zugangsrecht zu den Dokumenten eingeführt wird, anerkannt.

c) Der Begriff «**staatliche Tätigkeiten**», der in *Abs. 1* und *2* Bst. a erwähnt wird, wurde aus Art. 4 und 52 KV übernommen. Er hat deshalb seine breite Bedeutung, die ihm in der Verfassung verliehen wird, und umfasst nicht nur die Tätigkeiten des Staates im engen Sinn (im Gegensatz zu den Gemeinden), sondern auch diejenigen der Organe, die zum Geltungsbereich des Gesetzes gehören.

#### *Art. 2 und 3, Geltungsbereich*

a) Der Hauptgeltungsbereich (*Art. Abs. 2 VE*) ist im Wesentlichen demjenigen des DSchG nachempfunden.

Er deckt zunächst alle Organe ab, die zu den **gesetzgebenden, ausführenden und richterlichen Behörden** auf Kantons- und interkommunaler Ebene gehören; das schliesst die öffentlich-rechtlichen Anstalten (mit oder ohne eigene Rechtspersönlichkeit) und die Körperschaften nach kantonalem öffentlichem Recht (z. B. Baulandumlegungsgenossenschaften, Revierkörperschaften oder Meliorationsgenossenschaften) ebenso mit ein wie besondere Organe wie die Kantonalbank und der Justizrat.

Er umfasst aber auch **Private, die öffentlich-rechtliche Aufgaben ausführen**, falls und soweit sie über öffentliche Gewalt verfügen. Das Gesetz gilt für diese natürlichen oder juristischen Personen also nur für den Teil der Tätigkeiten, die zu den beiden Aufgabenkategorien nach Art. 2 Bst. b VE gehören: Erlass von rechtsetzenden Bestimmungen und von Entscheiden im Sinne des VRG. Beispiele dafür sind: der Freiburger Tourismusverband und die lokalen Tourismusorganisationen für gewisse Aufgaben, für die sie laut dem Gesetz über den Tourismus zuständig sind, oder die amtlichen Geometer, wenn sie Entscheide erlassen (s. Art. 63 AVG).

b) Dieser sehr weite Geltungsbereich muss aber aus Gründen der Praktikierbarkeit relativiert werden (*Art. 3 VE*):

– Obwohl sie an sich zu den «übrigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts» nach Art. 2 Abs. 1 Bst. a VE gehören, sind die **anerkannten Kirchen** (katholische Kirche, reformierte Kirche und israelitische Kultusgemeinschaft) vollkommen vom Geltungsbereich des Vorentwurfs ausgenommen (*Art. 3 Abs. 1 VE*). Diese Ausnahme betrifft sowohl die eigentlichen kirchlichen Körperschaften als auch die juristischen Personen des Kirchenrechts nach Art. 4 KSG (Bistum, Domkapitel St. Niklaus, Kloster usw.). Zwar gab es gute Gründe, für sie eine besondere Ordnung im Bereich des Datenschutzes vorzusehen (s. Art. 2 Abs. 3 DSchG), aber ihnen Verpflichtungen bei der Information und beim Zugang zu Dokumenten aufzuerlegen, schien unverhältnismässig und kaum vereinbar mit der Autonomie, die ihnen ausdrücklich von der Verfassung gewährt wird (Art. 141 KV).

– Ausserdem muss **der Staatsrat die Möglichkeit haben**, auf Grund von Kriterien, die im Vorentwurf definiert werden (*Art. 3 Abs. 2 und 3 VE*), weitere Organe vom Geltungsbereich des künftigen Gesetzes **auszunehmen**; diese Lösung wurde auch auf Bundesebene gewählt. Diese Kriterien entsprechen denjenigen, die im Bundesgesetz stehen, und werden in der Botschaft vom Bundesrat zum BGÖ erläutert<sup>9</sup>: Die Erfüllung von Aufgaben, die einem externen Organ übertragen werden, kann es nötig machen, dass dieses vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen wird, namentlich wenn die Erfüllung dieser Aufgaben nahezu ausschliesslich eine Bearbeitung von Personendaten oder von Daten, die als Berufs- und Geschäftsgeheimnisse einzustufen sind, erfordert; das Kriterium der Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit verstärkt den Schutz des Geschäftsgeheimnisses, auf das in Art. 27 Bst. a VE hingewiesen wird, und kann angerufen werden, wenn das betroffene Organ im Tätigkeitsbereich, in dem es dem Öffentlichkeitsprinzip unterstellt ist, unmittelbar im Wettbewerb mit einem Privatunternehmen steht; Aufgaben von geringer Bedeutung schliesslich liegen dann vor, wenn eine bestimmte Aufgabe nur wenige Adressaten betrifft, eine Beeinträchtigung von Rechten oder Interessen eines grösseren Personenkreises ausgeschlossen ist und der fragliche Bereich keine nennenswerten finanziellen Aufwendungen der öffentlichen Hand erfordert.

## 2.2 2. Kap., Information der Öffentlichkeit

### 2.2.1 a) Öffentlichkeit der Sitzungen

#### *Art. 4 und 5, öffentliche und nicht öffentliche Sitzungen*

Die Öffentlichkeit der Sitzungen der Behörden ist die erste und direkteste Form der Transparenz und der Information der Öffentlichkeit, sie steht deshalb logischerweise am Anfang des 2. Kapitels. Nebst den Elementen, die oben unter Pkt. 1.3.2, erwähnt wurden, kann man auf folgende Gesichtspunkte hinweisen:

a) Der Vorentwurf beschränkt sich auf diesem Gebiet auf grundsätzliche Hinweise und auf **allgemeine Mindestvorschriften**, die gelten, wenn in den Gesetzen über die verschiedenen Behörden (GRG, SVOG, GG, GOG) keine genauen Bestimmungen stehen. Diese Gesetze wurden übrigens vollständig überprüft (s. die Anträge zur Anpassung der Spezialgesetzgebung).

b) Selbst wenn die Einrichtung einer **verfassungsgebenden Versammlung** in den kommenden Jahren kaum wahrscheinlich ist, ist es auf Grund des Gehalts von Art. 5 Abs. 1 VE nötig, sie in *Art. 4 Abs. 1 Bst. a VE* zu erwähnen.

c) Im *Art. 4 Abs. 1 Bst. c VE*, der vom Genfer Recht inspiriert wurde, wird das Öffentlichkeitsprinzip der Sitzungen auf die **Organe von juristischen Personen des öffentlichen Rechts** ausgedehnt; diese müssen zwei Kriterien erfüllen: Es muss sich um ein beschliessendes Organ handeln, im Gegensatz zu einem ausführenden Organ; mit diesem Gesichtspunkt wird auf die Zuständigkeiten des

---

<sup>9</sup> BBl 2003 S. 1963 ff., 1988.

Organs Bezug genommen. Von der Zusammensetzung her muss dieses Organ ausserdem einer Generalversammlung oder einer Delegiertenversammlung vergleichbar sein; dabei geht es darum, dass alle betroffenen Kreise vertreten sind. Zu den Organen, die derzeit diese Kriterien erfüllen, siehe oben Pkt. 1.3.2.4.

**d)** Bei den **Gerichtsbehörden** beschränkt man sich im *Art. 4 Abs. 1 Bst. d VE* darauf, auf die Öffentlichkeit der Verhandlungen und der Urteilsverkündung hinzuweisen; diese hängen im Wesentlichen von höherem Recht ab (Pkt. 1.3.2.5). Hingegen wird die Öffentlichkeit der Beratungen nicht erwähnt: Diese Öffentlichkeit wird vom höheren Recht nicht vorgeschrieben, und die Freiburger Zivil- und Strafprozessordnung sehen sie nicht vor (s. Art. 267 Abs. 2 ZPO, Art. 180 Abs. 1 StPO)<sup>10</sup>; ausserdem wird diese Frage demnächst mit der Vereinheitlichung von Zivil- und Strafprozess auf Bundesebene gelöst<sup>11</sup>.

**e)** Wenn eine Sitzung grundsätzlich öffentlich ist, muss der **Ausschluss der Öffentlichkeit** möglich bleiben, aber dafür gilt dann das Verhältnismässigkeitsprinzip. Das zeigt sich auch im Text von *Art. 4 Abs. 2 VE*, in dem der teilweise Ausschluss der Öffentlichkeit erwähnt und die Wendung «soweit» gebraucht wird. Das bedeutet insbesondere, dass die Medien nur ausgeschlossen werden dürfen, wenn das absolut nötig ist.

Die besonderen Bestimmungen über den Ausschluss der Öffentlichkeit in Art. 119 GRG und 9<sup>bis</sup> GG wurden auf Grund des Verhältnismässigkeitsprinzips überprüft.

**f)** Die Sitzungen der **Regierungsorgane**, die im Text von *Art. 5 Abs. 1 VE* mitgemeint sind, bleiben nicht öffentlich. Das Solothurner Modell, bei dem die Öffentlichkeit der Regierungssitzungen von der Verfassung vorgeschrieben wird, vermochte nicht genügend zu überzeugen gegenüber den Gründen, die im Allgemeinen für den Ausschluss der Öffentlichkeit sprechen: Kollegialität, Suche nach Konsens und Glaubwürdigkeit der Regierung.

**g)** Wenn es sich als nötig erweisen kann, dass bei Sitzungen, die grundsätzlich öffentlich sein sollten, der Ausschluss der Öffentlichkeit angeordnet wird, gilt auch das Umgekehrte: In einigen Fällen kann es gerechtfertigt sein, dass **Sitzungen, die normalerweise unter dem Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden, geöffnet werden**. In *Art. 5 Abs. 2 VE* wird deshalb die Strenge von Abs. 1 abgeschwächt, und überlässt dem betreffenden Organ die Entscheidung, ob der Ausschluss der Öffentlichkeit aufgehoben werden soll.

#### **Art. 6 und 7**, Modalitäten der Öffentlichkeit und des Ausschlusses der Öffentlichkeit

**a)** Die Bestimmungen von Art. 6 und 7 VE haben das Ziel, die Öffentlichkeit der Sitzungen und den Ausschluss der Öffentlichkeit so zu regeln, dass die Ziele, die mit den beiden Einrichtungen verfolgt werden, tatsächlich (Art. 6 Abs. 1, 2. Satz, und Abs. 2 VE, Art. 7 Abs. 2 VE) und ohne zu übertreiben (Art. 6 Abs. 3 VE, Art. 7 Abs. 1 et VE) verwirklicht werden können. An und für sich braucht es dazu keinen Kommentar.

**b)** Man kann aber darauf hinweisen, dass Art. 7 Abs. 2 VE ein **allgemeines Amtsgeheimnis** vorschreibt, das sich, wie der Wortlaut der Bestimmung klar zeigt, auf Tatsachen, die ihrer Natur oder den Umständen nach oder gemäss besonderen Weisungen geheim zu halten sind, beschränkt. Es

---

<sup>10</sup> Beim Verwaltungsverfahren ist das Verwaltungsgericht zuständig, diese Frage zu regeln (Art. 32 Abs. 2 VRG).

<sup>11</sup> Beim Zivilverfahren schreibt Art. 52 Abs. 1 des Entwurfs für eine ZPO des Bundes die Öffentlichkeit der Beratungen vor, im Vorentwurf hingegen wurde die Regelung dieser Frage noch den Kantonen überlassen, und es ist möglich, dass der endgültige Text wieder zu dieser Lösung zurückkommt. Beim Strafverfahren hingegen schliesst Art. 69 Abs. 1 StPO des Bundes vom 5.10.2007 das Öffentlichkeitsprinzip für die Beratung aus.

geht nicht um eine Schweigepflicht, wie sie zum Beispiel für die Sitzungen in geheimer Beratung des Grossen Rates vorgeschrieben ist (Art. 120 Abs. 2 GRG, der gegenüber von Art. 7 Abs. 2 VE eine Spezialbestimmung darstellt).

### 2.2.2 b) Informationspflicht

#### *Art. 8 und 9, Grundsätze und Modalitäten*

a) Wie bereits erwähnt (Pkt. 1.3.3.2) dehnen die Art. 8 und 9 VE die **Prinzipien, die gegenwärtig einzig im SVOG** und in den Ausführungsreglementen (InfoV und InternetV) vorgeschrieben werden, auf alle öffentlichen Organe aus. Das Prinzip der regelmässigen Information von Amtes wegen (oder der spontanen Information) (*Art. 8 Abs. 1 Bst. a VE*) wird ergänzt durch die Pflicht der öffentlichen Organe, die an sie gerichteten Auskunftsgesuche zu beantworten (*Art. 8 Abs. 1 Bst. b VE*) und einen Hinweis auf die besonderen Informationspflichten, die man in zahlreichen Gesetzen, z. B. über die Gleichstellung von Frau und Mann, den Schutz der Fauna oder das Energiesparen findet (*Art. 8 Abs. 1 Bst. c VE*). Bei der Ausübung dieser Informationsaufgaben müssen die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungshandelns beachtet werden (*Art. 8 Abs. 2 VE*); der Hinweis darauf ist nicht unnötig, denn die fraglichen Aufgaben unterstehen nicht der Kontrolle durch die Gerichte. Auch die allgemeinen Kriterien nach *Art. 9 Abs. 1 VE* müssen beachtet werden.

b) Das **Auskunftsgesuch** nach *Art. 8 Abs. 1 Bst. b VE* muss klar vom Gesuch um Zugang zu einem Dokument im Sinne von Art. 31 VE unterschieden werden. Abgesehen von der Tatsache, dass das Auskunftsgesuch nicht denselben Gegenstand hat, wird es nicht durch ein Recht des Gesuchstellers begründet. Obwohl das Recht auf Information nach Art. 19 Abs. 2 KV ein wirkliches Zugangsrecht zu den amtlichen Dokumenten verleiht, gibt es kein Recht darauf, von den öffentlichen Organen Auskünfte zu erhalten. Deshalb wird im Allgemeinen angenommen, dass ordentliche Informationstätigkeiten materielle Handlungen und nicht formale Entscheide bilden; sie sind deshalb nicht justizierbar.

Das heisst nicht, dass die Auskunftsgesuche locker behandelt werden können: Selbst wenn der Gesuchsteller kein Recht auf Auskunft hat, ist das öffentliche Organ gehalten, innerhalb seiner Zuständigkeit und im Rahmen dessen, was man vernünftigerweise von ihm verlangen kann, dem Gesuch Folge zu leisten. In den Art. 14 ff. InfoV wird die Bestimmung von Art. 8 Abs. 1 Bst. b VE im Übrigen auf Verordnungsstufe bereits konkretisiert.

Schliesslich wird in Art. 9 Abs. 3 VE darauf hingewiesen, dass es nicht möglich ist, über das Auskunftsgesuch auf informellem Weg an Informationen zu gelangen, die man mit einem formellen Zugangsgesuch nicht erhalten könnte.

#### *Art. 10 und 11, Bekanntgabe von Personendaten*

a) Wenn man von der Feststellung ausgeht, dass es kaum eine Information der Öffentlichkeit ganz ohne Personendaten gibt, wird es klar, dass die Frage der Bekanntgabe dieser Daten genau geregelt werden muss. Das geschieht in den Art. 10 und 11 VE. Aus ihrem Platz innerhalb des Vorentwurfs geht hervor, dass sie für die **normalen Informationstätigkeiten** gelten; da aber die Situationen sehr ähnlich sind, gelten sie auch im Bereich des Zugangsrechts; das wird mit Wiederholungen und Verweisen in den Art. 26 und 33 Abs. 2 VE ausgedrückt (s. auch Pkt. 1.3.3.3).

b) Das zentrale Element dieser Bestimmungen befindet sich in *Art. 10 Abs. 1 Bst. c VE*, mit dem eine Lücke in der bestehenden Gesetzgebung geschlossen wird. Heute sollte eine Veröffentlichung von Personendaten im Rahmen der normalen Informationstätigkeiten nur unter den restriktiven Voraussetzungen der Bekanntgabe von Personendaten erfolgen. Aber die Bestimmungen über die Be-

kanntgabe von Personendaten in Art. 10 ff. DSchG wurden nicht für die Probleme im Zusammenhang mit der Information der Öffentlichkeit verfasst. Sie sind im Wesentlichen (s. Art. 10 Abs. 1 Bst. a und b DSchG) auf der Unterscheidung zwischen Bekanntgabe an ein öffentliches Organ und Bekanntgabe an eine Privatperson aufgebaut. Die Öffentlichkeit gehört aber im Allgemeinen weder zur ersten noch zur zweiten Kategorie. Man muss also über eine **gesetzliche Grundlage für die Bekanntgabe von Personendaten an die Öffentlichkeit** verfügen, wenn unter dem Gesichtspunkt der Information der Öffentlichkeit ein Interesse besteht; diese Notwendigkeit wurde übrigens auch auf Bundesebene anerkannt<sup>12</sup>.

c) Die gesetzliche Grundlage in Art. 10 Abs. 1 Bst. c VE verlangt von den ausführenden Behörden, dass sie die vorhandenen Interessen abwägen, und gibt ihnen einen bedeutenden Ermessensspielraum. Deshalb schien es angebracht, diese Bestimmung zu vervollständigen und eine Kategorie von Personendaten einzuführen, für die eine Verbreitung in der Öffentlichkeit von Amtes wegen zugelassen werden kann, ohne dass das Organ die Situation jedes Mal im Einzelnen untersuchen muss. Es handelt sich um **Daten von Mitgliedern eines öffentlichen Organs**, die deren berufliche Tätigkeit betreffen (*Art. 11 Abs. 1 VE*):

– Diese Lösung, die in der schweizerischen Gesetzgebung eine Neuigkeit bildet, wurde von den Gesetzen Kanadas und Québecs sowie der deutschen Bundesländer inspiriert<sup>13</sup>.

– Die Aufzählung in Abs. 1 (*Art. 11 Abs. 1 Bst. a, b und c VE*) zeigt klar, dass es sich im Wesentlichen um unbedeutende Daten handelt, die bereits heute ohne Zögern weitgehend bekannt gegeben werden.

– Die Nennung von weiteren Vermutungen wird dem Ermessen des Staatsrats überlassen (*Art. 11 Abs. 2 VE*). Sie sollte sich logischerweise auf die Erfahrungen in der Praxis stützen und deshalb nicht sofort in das Ausführungsreglement aufgenommen werden.

– Der Vorbehalt zu den besonders schützenswerten Personendaten (*Art. 11 Abs. 3 VE*) betrifft die Daten, die in Art. 3 DSchG als solche definiert werden (insbesondere Daten über die Religion, die Gesundheit, die Intimsphäre, die Rassenzugehörigkeit, die Massnahmen der Sozialhilfe und die Sanktionen).

d) Es gibt aber andere Fälle, in denen die Personendaten der Öffentlichkeit bekanntgegeben werden können, ohne dass man sich die Frage stellen muss, ob ein öffentliches Interesse an der Information vorhanden ist. Es handelt sich um **Situationen, die in Wirklichkeit bereits die restriktiven Bestimmungen des DSchG beachten**: Die Bekanntgabe an die Öffentlichkeit wird in einer gesetzlichen Bestimmung vorgesehen oder von der betroffenen Person erlaubt (*Art. 10 Abs. 1 Bst. a und b VE*; diese Situationen entsprechen denjenigen, die in Art. 10 Abs. 1, Einleitungssatz und Bst. c DSchG) geregelt werden.

e) **Das Internet** ist zu einem wesentlichen Hilfsmittel für die Information der Öffentlichkeit geworden (s. auch Art. 9 Abs. 2 *in fine* VE). Dieses Instrument wirft auch neue Fragen im Zusammenhang mit dem Datenschutz auf, und der Vorentwurf gibt darauf Antworten (*Art. 10 Abs. 2 und 3 VE*), wie das übrigens auch auf Bundesebene gemacht wurde<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Siehe Art. 19 Abs. 1<sup>bis</sup> des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG), der mit dem BGÖ eingeführt wurde.

<sup>13</sup> Der Führer 2004 über den Zugang zu den amtlichen Dokumenten, der von der Generaldirektion der Menschenrechte des Europarats erarbeitet wurde und die Öffentlichkeit für die Grundsätze in der Empfehlung Rec(2002)2, sensibilisieren soll, weist auch ausdrücklich darauf hin, dass «wenn die Beamten amtlich tätig sind, ihre Tätigkeiten nicht zum Privatleben gehören».

<sup>14</sup> Siehe namentlich Art. 19 Abs. 3<sup>bis</sup> DSG, der mit dem BGÖ eingeführt wurde.

Zunächst muss man feststellen, dass die **Verbreitung von Personendaten** auf Internet ein «Abrufverfahren» im Sinn des DSchG darstellt, denn sie ermöglicht den Bestimmungspersonen (der Öffentlichkeit im Allgemeinen), selbst über den Zeitpunkt und den Umfang des Zugriffs zu entscheiden<sup>15</sup>. In Art. 10 Abs. 2 DSchG wird eine besondere gesetzliche Grundlage für jedes Abrufverfahren verlangt. *Art. 10 Abs. 2, 1. Satz, VE* bildet diese gesetzliche Grundlage und füllt damit eine weitere Lücke in der bestehenden Gesetzgebung.

Dann müssen die **besonderen Risiken**, die eine Veröffentlichung von Personendaten auf Internet mit sich bringt und die daher rühren, dass die verbreiteten Dokumenten mit Suchmaschinen in der ganzen Welt und zeitlich unbeschränkt zugänglich sind, berücksichtigt werden. Dazu gewährt der Vorentwurf eine Art Recht auf Vergessen im Internet und sieht vor, dass die Personendaten gelöscht werden (*Art. 10 Abs. 2, 2. Satz VE*). Um aber zu verhindern, dass zu genau und zu oft geprüft werden muss, ob die auf Internet veröffentlichten und archivierten Dokumente noch aktuell sind, wird eine Löschung nur vorgeschrieben, wenn dafür ein besonderes Interesse vorhanden ist; diese besondere Interesse muss nicht unbedingt überwiegend sein, sofern die fragliche Information nicht mehr aktuell ist.

Schliesslich brauchen die **amtlichen Veröffentlichungen** in dieser Hinsicht eine besondere Behandlung, die unter die Spezialgesetzgebung fällt (*Art. 10 Abs. 3 VE*). Es fragt sich tatsächlich, ob es reicht, dass diese Gesetzgebung eine amtliche Veröffentlichung vorschreibt, um zu rechtfertigen, dass alle Personendaten in der fraglichen Veröffentlichung im Internet zur Verfügung gestellt werden. Sie kann nur jeweils im Einzelfall gelöst werden, je nach Umständen und allfälligen Vorschriften des Bundesrechts, die manchmal eine Auswirkung haben; für das TGR ist die Frage in Art. 90 Abs. 3 GRG schon gelöst.

### **Art. 12 und 13, Offenlegungspflichten**

a) Die Pflicht, Interessenbindungen offenzulegen, die die Mitglieder des Bundesparlaments und der Parlamente in verschiedenen Kantonen bereits kennen, bildet eine **Neuheit im Kanton Freiburg**. Dieser zeichnet dadurch aus, dass diese Pflicht neben den Mitgliedern des Parlaments (s. Punkt 1.3.3.4) auf weitere Personenkategorien ausgedehnt wird: auf die Mitglieder des Staatsrats und die Oberamtswärter, was ausdrücklich von Art. 88 Abs. 2 KV vorgeschrieben wird, und auf die Mitglieder der Gemeinderäte, was eine nützliche Ergänzung zum Ausstand bildet. Im Übrigen richtet sich der Vorentwurf in grossem Umfang nach den Bestimmungen, die andernorts zu diesem Thema bereits vorhanden sind.

b) Zwar steht die Pflicht, Interessenbindungen **auf Gemeindeebene** offenzulegen, nicht in der Verfassung und wurde anscheinend vom Verfassungsrat auch nicht diskutiert; sie entspricht aber einem Bedürfnis nach Öffentlichkeit, das durch die Nähe noch akzentuiert wird (s. Punkt 1.3.4.4). An und für sich wäre sie für alle Organe der Gemeinde und gemeindeübergreifenden Organe gerechtfertigt, eine solche Verallgemeinerung erscheint aber unverhältnismässig und kaum praktikierbar; deshalb scheint es logischer, sie auf die Mitglieder der Gemeinderäte zu beschränken.

c) Im Bestreben um Vereinfachung wird die Pflicht, Interessenbindungen offenzulegen, für alle betroffenen Personenkategorien **pauschal geregelt** mit einem gemeinsamen Verzeichnis der offenzulegenden Bindungen (*Art. 12 Abs. 2 VE*), einem gleichen Kontrollsystem (*Art. 13 Abs. 1 VE*) und Register (*Art. 13 Abs. 2 VE*) für alle, wobei einzig die beteiligten Organe verschieden sind.

---

<sup>15</sup> Siehe die Definition des Abrufverfahrens in Art. 2 Abs. 1 Bst. c DSR.

– Die **Liste der Interessenbindungen**, die gemeldet werden müssen (*Art. 12 Abs. 2 VE*), entspricht derjenigen, die man auf Bundesebene und in den Kantonen für die Parlamentsmitglieder findet. Für die Mitglieder des Staatsrats und die Oberamt männer bleibt ein Teil dieser Bindungen toter Buchstabe, weil bei ihnen einige Unvereinbarkeitsvorschriften gelten<sup>16</sup>: Sie müssen allfällige Nebenbeschäftigungen, die geduldet werden (nur für die Oberamt männer), und die Mandate, die sie auf Grund ihrer bedeutenden Funktion bei den Organen nach Art. 12 Abs. 2 Bst. b und c VE ausüben, melden. Die Meldung hat den Vorteil, dass der Öffentlichkeit ein vollständiger und leicht zugänglicher Überblick über diese Mandate geboten wird.

– Am **Kontrollsystem** sind in erster Linie die ausführenden Organe beteiligt (Büro des Grossen Rates, Kanzlei und Oberamt männer, s. *Art. 13 Abs. 1 VE*). Nur im Bedarfsfall wird um das Einschreiten der Behörde (Grosser Rat und Staatsrat) nachgesucht, wobei die Behörden nur zur Stellungnahme berechtigt sind (*Art. 13 Abs. 2 VE*); Streitfälle dürften sich in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle fast von selbst lösen.

– Die Führung eines **öffentlichen Registers der Interessenbindungen**, das nach Art. 47 VE innert eines Jahres geschaffen werden muss, stellt die logische Ergänzung zur Offenlegungspflicht dar (*Art. 13 Abs. 3 VE*). Für die Gemeinderegister sind zwei Lösungen denkbar: die Zuständigkeit der Gemeindeschreiberei scheint auf den ersten Blick die einfachere Lösung zu sein (Hauptantrag), aber ein Register in den Oberämtern hätte den Vorteil, dass der Zugang erleichtert und ein Überblick über die Lage im Bezirk gegeben sowie gleichzeitig die Ausübung der Aufsichtspflicht der Oberamt männer vereinfacht würde (Variante).

#### **Art. 14, Organisatorische Vorkehrungen**

**a)** Die Bezeichnung von **Informationsverantwortlichen** (*Abs. 1, 1. Teil*) bildet eine wesentliche Massnahme, um die Informationspflicht zu erfüllen. Für die Kantonsverwaltung wird dieses Pflicht schon in Art. 11 und 12 InfoV verwirklicht: jede Direktion hat eine Korrespondentin oder einen Korrespondenten für die Information bezeichnet; in den Verwaltungseinheiten spielen die Chefs der Einheiten diese Rolle, sofern nicht besondere Bedürfnisse eine andere Lösung nahelegen (wie das zum Beispiel bei der Universität, der Kantonspolizei oder beim Amt für den Arbeitsmarkt der Fall ist).

**b)** Der Erlass von **weiteren Massnahmen** hängt von den zur Verfügung stehenden Mitteln ab (*Abs. 1, 2. Teil*); dieser Hinweis ist insbesondere für kleine Gemeinden wichtig.

**c)** Die **Ausführungsbestimmungen** nach *Abs. 2*, auf die auch im SVOG und im GOG hingewiesen wird<sup>17</sup>, sind in einigen Sektoren schon vorhanden. Die InfoV und die InternetV gelten für den Staatsrat und die Kantonsverwaltung. Für die richterliche Gewalt gibt es ausserdem bereits ein Reglement des Kantonsgerichts über die Information der Öffentlichkeit in Strafsachen, Grundsätze des Kantonsgerichts über die Information der Öffentlichkeit durch die Gerichtsbehörden und Weisungen über die Information über die Tätigkeiten des Verwaltungsgerichts<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Für die Mitglieder des Staatsrats siehe Art. 87 KV und Art. 12 SVOG; für die Oberamt männer siehe Art. 87 KV, Art. 8 des Gesetzes über die Oberamt männer und Art. 67 StPG.

<sup>17</sup> Siehe Änderung von Art. 8 Abs. 2 SVOG und Einfügung von Art. 88a Abs. 2 GOG.

<sup>18</sup> Reglement vom 17. Mai 2001, SGF 32.12; Grundsätze von Januar 2003; Weisungen von November 1999.

### **Art. 15, Vorbehalt der Spezialgesetzgebung**

Der Vorbehalt in Art. 15 VE unterstreicht, dass die Lösung gewählt wurde, nicht alle Besonderheiten der verschiedenen Behörden im Vorentwurf zu behandeln (Grosser Rat, Staatsrat, richterliche Gewalt, Gemeinden). Diese Besonderheiten wurden in Form von Ergänzungen und punktuellen Anpassungen der bestehenden Bestimmungen direkt in die Spezialgesetze aufgenommen (GRG, SVOG, GOG, GG).

### **2.2.3 c) Medien**

Ein besonderer Abschnitt über die Medien ist in verschiedener Hinsicht gerechtfertigt. Er zeigt deutlich, welche wesentliche Rolle die Medien **bei der Weiterleitung der Information an die Öffentlichkeit** spielen, was auch aus Art. 9 Abs. 2 VE hervorgeht. Ausserdem sind sie sowohl von der Öffentlichkeit der Sitzungen als auch von der Informationspflicht betroffen. Schliesslich weist Art. 20 KV ausdrücklich auf die Medienfreiheit und das Redaktionsgeheimnis hin; er übernimmt den Art. 17 BV und zeigt damit, wie wichtig die Medien im Allgemeinen sind.

### **Art. 16, Grundsätze**

a) Die allgemeinen Grundsätze nach Art. 16 VE entsprechen einem **Standard**: erleichterter Zugang zur Information, Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse (insbesondere schnelle Information, s. Art. 9 Abs. 1 VE), Beachtung der Gleichbehandlung und kostenloser Zugang.

b) Die **Gleichbehandlung** der Medien ergibt sich aus dem Verfassungsgebot der Rechtsgleichheit und schreibt vor, dass z. B. die Informationen zeitgleich an alle interessierten Medien verteilt werden und dass alle Medienschaffenden gleichermassen Zugang zu den Medienkonferenzen haben. Die Anwendung der Gleichbehandlung durch die öffentlichen Organe darf nicht verhindern, dass die Medien exklusive Informationen verbreiten können: Die Gleichbehandlung schreibt vor, dass ungleiche Fälle ungleich behandelt werden.

### **Art. 17, Akkreditierung**

a) Aus der Formulierung von Art. 17 VE geht hervor, dass die Akkreditierung eine Massnahme ist, mit der die öffentlichen Organe den Medien, die ihre Tätigkeiten regelmässig verfolgen (s. Abs. 1 am Schluss), **zusätzliche Erleichterungen gewähren** können (die ganz allgemein in Abs. 2 umschrieben werden). Es ist anerkannt, dass sie den Grundsatz der Gleichbehandlung nicht verletzt.

b) Die wichtigsten Behörden haben die **Möglichkeit**, eine solche Massnahme zu ergreifen, ohne dass es sich dabei um eine Verpflichtung handelt (*Abs. 1*). Es besteht bereits eine Akkreditierung bei der Staatskanzlei (Art. 22 ff. InfoV), die auf den Grossen Rat ausgedehnt werden dürfte (s. Art. 96 GRG, geltender Text und Änderungsentwurf), und das Kantonsgericht kennt ein eigenes System in seinem Reglement über die Information der Öffentlichkeit in Strafsachen.

c) Die **Berufsregeln**, die in *Abs. 3* erwähnt werden, finden sich in der Erklärung der Rechte und Pflichten der Journalistinnen und Journalisten. Der Schweizerische Presserat ist ein unabhängiges Aufsichtsorgan, das von den Medienschaffenden eingerichtet wurde.

### **Art. 18, Sitzungen**

a) An den öffentlichen Sitzungen geniessen die Medien gewisse **Privilegien** vor der normalen Öffentlichkeit: reservierte Plätze (*Abs. 1*), Möglichkeit, Ton- und Bildaufnahmen zu machen (*Abs. 2*),

und Möglichkeit, an einer Sitzung mit geheimer Beratung teilzunehmen, die sich aus Art. 4 Abs. 2 VE ergibt.

b) Die **Bild- und Tonaufnahmen** und ihre direkte Weiterverbreitung bedürfen keiner besonderen Ermächtigung (Abs. 2). Die vorherige Mitteilung an die Präsidentin oder den Präsidenten wird als elementare Anstandsregel betrachtet; ist die Präsidentin oder der Präsident informiert, ist es an ihr oder ihm, zu entscheiden, ob die Anwesenden informiert werden sollen.

Dieser Bereich ist auch in besonderen Bestimmungen in der Gesetzgebung über den Grossen Rat (s. Art. 95 Abs. 2 GRG) und in der Gesetzgebung über die Gerichtsbehörden (s. Änderung von Art. 88 GOG) geregelt.

c) Hingegen bedarf es einer Bewilligung, um über **geheime Beratungen** berichten zu dürfen (Abs. 3). Diese Möglichkeit, über die geheimen Beratungen zu berichten, muss es auch für die Sitzungen des Grossen Rates geben (s. Änderung von Art. 120 Abs. 2 GRG und den Kommentar dazu).

## 2.3 3. Kap., Zugang zu den amtlichen Dokumenten

### 2.3.1 a) Grundsätze

#### *Art. 19, Zugangsrecht*

In Art. 19 VE wird an den Grundsatz des Zugangsrechts erinnert, der ursprünglich in Art. 19 Abs. 2 KV festgehalten wird und der den Grundsatz von der Geheimhaltung der Verwaltungstätigkeit umkehrt (s. Pkt. 1.3.4.1 und 1.3.4.2). Dazu werden einige Präzisierungen gegeben. Als Ergänzung zu den Kommentaren unter Pkt. 1.3.4.3 und 1.3.4.5 kann man auf folgende Elemente hinweisen:

a) «**Jede Person**» hat das Zugangsrecht; diese Formulierung wurde wortwörtlich von Art. 19 KV übernommen, man findet sie auch in der Empfehlung des Europarats (§ III). Das bedeutet, dass der Zugang nicht auf Grund der Nationalität, des Wohnorts, des Alters oder des Berufs eingeschränkt werden kann. Das bedeutet auch, dass es für die Grossrätinnen und Grossräte, für die anderen Gemeinwesen und die Medienschaffenden keine Privilegien gibt (unter Vorbehalt von Art. 35 Abs. 1, 2. Satz VE). Das bedeutet schliesslich, dass auch eine juristische Person dieses Recht in Anspruch nehmen kann<sup>19</sup>; darauf wird im Gesetzestext ausdrücklich hingewiesen, um alle Zweifel zu beseitigen.

b) Vollständigkeit des Zugangsrechts und Gleichbehandlung bewirken, dass der Zugang allen Personen gewährt werden muss, wenn er einer Person gewährt wurde. Das ist der **Grundsatz der kollektiven Information**, der in der englischen Sprache wie folgt ausgedrückt wird: «*access to one is access to all*». Der Grundsatz der kollektiven Information muss jedoch auf Grund des Faktors «Zeit» sowohl im positiven als auch im negativen Sinn näher umschrieben werden: Einer Person kann zu einem bestimmten der Zugang verweigert werden, aber er kann später gewährt werden, sofern die Gründe, mit denen die Verweigerung gerechtfertigt wurde, nicht mehr zutreffen. Umgekehrt könnte das Recht auf Vergessen, das von der Rechtsprechung bei den persönlichen Rechten entwickelt wurde, bewirken, dass man den Zugang verweigert, obwohl dieser in der Vergangenheit gewährt wurde.

c) Das Zugangsrecht gilt für amtliche Dokumente; dieser Begriff wird in Art. 21 VE definiert. Dazu kommt noch, dass die amtlichen Dokumente tatsächlich **im Besitz eines öffentlichen Organs** sein

---

<sup>19</sup> Entgegen der Rechtsprechung des Genfer Verwaltungsgerichts, siehe Entscheid vom 21.01.2003 in SJ 2003 I 465 ff.

müssen, mit allen Auswirkungen, die damit verbunden sind (s. Pkt. 1.3.4.5). Das Kriterium des Besitzes erscheint oft in der Definition des amtlichen Dokuments, aber es scheint logischer, es zu einem Gesichtspunkt des allgemeinen Grundsatzes zu machen und es deshalb in Art. 19 VE zu erwähnen. An und für sich ist es normal, dass für ein Dokument, das nicht im Besitz eines öffentlichen Organs ist, kein Gesuch um Zugang gestellt werden kann; aber das heisst nicht notwendigerweise, dass das fragliche Dokument nicht amtlich ist (mit anderen Worten: ein «amtliches» Dokument verliert diese Eigenschaft nicht, weil es nicht mehr im Besitz eines öffentlichen Organs ist).

**d)** Mit der Ablieferung der Dokumente an das *Archiv* wird das Zugangsrecht nicht aufgehoben (*Art. 19 Abs. 2 VE*). Die Situation darf nicht auf Grund der Umstände im Moment der Ablieferung an das Archiv, sondern auf Grund der Umstände im Zeitpunkt, in dem das Gesuch um Zugang gestellt wird, beurteilt werden. Die Situation konnte sich in die eine oder andere Richtung entwickeln: Zwar haben die öffentlichen Interessen, mit denen eine Einschränkung des Zugangsrecht gerechtfertigt werden kann, die Tendenz, mit der Zeit zu verschwinden, aber es gibt auch Fälle, in denen das Recht auf Vergessen erst nach einer gewissen Zeit entsteht. Im Übrigen wird die Zuständigkeit, solche Gesuche zu behandeln, in Art. 42 Abs. 2 VE näher ausgeführt; ausserdem wird das Verhältnis zwischen Zugangsrecht und Aussetzung des Einsichtsrechts in das Archiv, wie es in der Gesetzgebung über die kulturellen Angelegenheiten vorgesehen ist, direkt in dieser Gesetzgebung geregelt (s. Änderung KISG).

#### ***Art. 20, in der Spezialgesetzgebung geregelte Bereiche***

**a)** In Art. 20 VE werden nach einem Modell, das man fast überall in der Schweiz findet, gewisse Bereiche vom Zugangsrecht ausgenommen. Namentlich bei Gerichtsverfahren begründen der Persönlichkeitsschutz und die Gebote des Verfahrens einen solchen Ausschluss. In diesen verschiedenen Bereichen ist die Einsicht in die Dokumente ausserdem bereits in besonderen Bestimmungen geregelt, die sich im Allgemeinen auf besondere Verfassungsbestimmungen stützen; diese gewähren manchmal mehr und manchmal weniger als das Zugangsrecht.

**b)** Bei ***Zivil- und Schiedsgerichtsverfahren*** (*Bst. a*) ist der Zugang nicht nur während des Verfahrens, sondern auch nachher ausgeschlossen. In diesen Bereichen geht der Persönlichkeitsschutz vor, und die Einsicht in die Dokumente wird deshalb ausschliesslich von den Bestimmungen über das Recht auf Gehör und Akteneinsicht geregelt. Bei den Zivilverfahren wird die Information der Öffentlichkeit im Übrigen durch die Öffentlichkeit der Verhandlungen und der Urteile gewährleistet.

**c)** Eine solch weitgehende Einschränkung des Zugangsrechts schien bei den ***Strafverfahren*** und den ***Verwaltungsjustizverfahren*** (zu denen man sowohl die internen Beschwerdeverfahren als auch die Beschwerdeverfahren vor den Gerichtsbehörden zählen muss) zu radikal, selbst wenn sie beispielsweise im Bundesgesetz findet (s. Art. 3 BGÖ). Die Einschränkung gilt deshalb nur für die hängigen Verfahren, während denen die Einsicht in die Dokumente ebenfalls ausschliesslich von den Bestimmungen über das Recht auf Akteneinsicht geregelt wird (*Bst. b*). Wenn diese Verfahren abgeschlossen sind, kann es vorkommen, dass das Interesse der Öffentlichkeit an der Information dem Interesse der betreffenden Personen an der weiteren Geheimhaltung vorgeht; das Zugangsrecht muss deshalb unter den üblichen Voraussetzungen ausgeübt werden können (selbst wenn der Zugang in diesem Bereich öfter als in anderen Bereichen verweigert wird). Artikel 71 StPO wird zur Berücksichtigung dieses Elements geändert.

**d)** Die Fälle nach *Bst. c* und *d* umfassen Situationen, in denen in der Spezialgesetzgebung bereits ein besonderes Zugangsrecht, das sich auf das Recht auf Gehör und auf das Recht über den Schutz der Personendaten stützt, vorgesehen ist; dieses Recht geht (für die betroffenen Personen) weiter als das Zugangsrecht, das mit dem Vorentwurf eingeführt wird. Man muss deshalb vermeiden, dass die-

se besonderen und individuellen Zugangsrechte, die in Art. 63 ff. VRG (Recht auf Akteneinsicht bei einem Verwaltungsverfahren) und in Art. 23 ff. DSchG (Zugangsrecht zu den eigenen Personendaten) verankert sind, durch das allgemeine Zugangsrecht behindert werden.

### **Art. 21, Begriff des amtlichen Dokuments**

**a)** Die Definition der amtlichen Dokumente ist natürlich entscheidend für die Anwendung des Zugangsrechts. Soweit dieser Begriff überall in der Schweiz und in der Empfehlung des Europarats (§ I) mehr oder weniger gleich definiert wird, kann man nicht wirklich von ihm abweichen.

**b)** Diese Definition enthält deshalb **drei Hauptelemente** (s. auch Punkt 1.3.4.4):

– Es muss sich um ein Dokument handeln, d. h. irgendeine Information, die auf einem beliebigen Datenträger gespeichert wurde (*Abs. 1*); die Art des Datenträgers ist unwichtig, das kann Papier, eine Ton- oder Bildaufzeichnung oder ein elektronischer Datenträger sein, einschliesslich der Datenbanken (virtuelle Dokumente, *Abs. 2*).

– Das Dokument muss die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen (*Abs. 1*), was namentlich Dokumente, die die Mitglieder der öffentlichen Organe als Privatpersonen erhalten, vom Zugangsrecht ausschliesst; für Dokumente, die der Verwaltung von Privatpersonen zugestellt werden und die nötig sind, dass diese ihre Zuständigkeiten ausüben kann, gilt hingegen das Zugangsrecht.

– Das Dokument muss fertig gestellt sein und darf nicht zum persönlichen Gebrauch bestimmt sein (*Abs. 3*).

**c)** Diese verschiedenen Elemente werden auf 9 Seiten der Botschaft des Bundesrats zum Entwurf BGÖ<sup>20</sup>, der als allgemeine Referenz dienen muss, ausdrücklich erläutert. Als Beispiele für Arten von Dokumenten werden häufig genannt: Unterlagen, Berichte, Studien, Protokolle, Statistiken, Register, Richtlinien, Weisungen, Korrespondenz, Stellungnahmen und Entscheide. Ausserdem scheint es nützlich, einige Hinweise zu den virtuellen Dokumenten, zu den nicht fertig gestellten Dokumenten und zu den Dokumenten zum persönlichen Gebrauch zu geben.

– **Virtuelle Dokumente** (*Abs. 2*): Grundsätzlich kann das Zugangsrecht nur bei vorhandenen Dokumenten ausgeübt werden. Aber es ist manchmal anerkannt, dass EDV-Datenbanken auf Grund ihrer besonderen Struktur latente Dokumente (virtuelle Dokumente) enthalten; für diese Dokumente muss das Zugangsrecht gelten, wenn es möglich ist, sie herzustellen, indem man die betreffenden Informationen mit einer einfachen EDV-Handlung in einem Dokument vereinen kann. Genauso wie das Bundesgesetz (s. Art. 5 Abs. 2 BGÖ) weitet der Vorentwurf den Begriff des amtlichen Dokuments auch auf diese Auszüge aus Datenbanken aus, die erstellt werden, um einem besonderen Gesuch zu entsprechen.

– **Nicht fertig gestellte Dokumente** (*Abs. 3*): Unter Dokumente, «die nicht fertig gestellt sind», fallen Texte mit Streichungen, provisorische Versionen und Skizzen; der Begriff muss je nach Umständen interpretiert werden. Dass ein Dokument fertig gestellt ist, kann aus verschiedenen Hinweisen abgeleitet werden; dazu gehören das Vorhandensein einer Unterschrift, die Weiterleitung vom Organ weg oder die Registrierung in einem Klassierungssystem. Auf alle Fälle ist es ganz klar, dass «nicht fertig gestelltes Dokument» nicht mit «vorbereitendem Dokument» verwechselt werden kann: Ein Entwurf, der von einem Amt einer Direktion zum Entscheid überwiesen wird, ist grundsätzlich ein fertig gestelltes vorbereitendes Dokument und damit ein amtliches Dokument; dasselbe

---

<sup>20</sup> BBl 2003 S. 1807 ff., 1833-1842.

gilt für rohe Daten, die erhoben aber noch nicht interpretiert wurden (z. B. Erhebung von wasserbiologischen Daten<sup>21</sup>), sofern sie validiert wurden.

– **Dokumente, die zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind** (Abs. 3): Das sind berufliche Informationen, deren Gebrauch aber der Verfasserin oder dem Verfasser und allenfalls einem eingeschränkten Personenkreis vorbehalten ist. Es handelt sich um Dokumente, die grundsätzlich nicht dazu bestimmt sind, weitergeleitet zu werden, wie handschriftliche Anmerkungen, Arbeitskopien und Notizen zur Vorbereitung eines Vortrags.

### **Art. 22 und 23, Art des Zugangs**

**a)** Die Art des Zugangs kann **verschiedene Formen** haben; das hängt von der Situation und den Wünschen der betroffenen Person ab (Art. 22 Abs. 1 VE). Der elektronische Weg (Zustellung des Dokuments oder einer Internet-Adresse per E-Mail) ist der schnellste, praktischste und günstigste Weg. Die Erteilung von allgemeinen Auskünften am Telefon über das Dokument kann manchmal der Person, die Zugang verlangt, auch genügen. Es sei darauf hingewiesen, dass die Modalitäten des Zugangs (z. B. Öffnungszeiten für die Einsicht in Dokumente) von den verschiedenen Behörden je nach ihren Bedürfnissen geregelt werden können (Art. 22 Abs. 4 VE).

**b)** Als Ergänzung zum direkten Zugang kann die interessierte Person auch **zusätzliche Erläuterungen** zum Inhalt des Dokuments verlangen (Art. 22 Abs. 2 VE), z. B. wenn dieser schwer verständlich ist. Diese Möglichkeit bleibt aber beschränkt. Sie stellt kein besonderes Recht dar, das beim Zugangsverfahren getrennt angerufen werden könnte, sondern ist eine einfache Modalität bei der Ausübung des Zugangs. Das öffentliche Organ muss andererseits die Informationen nur so weit dies vernünftig ist liefern. Man kann von ihm nicht verlangen, dass es seine Zeit damit verbringt, Privatkurse über den Inhalt der Dokumente in seinem Besitz zu geben.

**c)** Die Weiterverwendung (Verbreitung, Inverkehrbringen) von Kopien des Dokuments durch die Person, die Zugang erhalten hat, unterliegt den Bestimmungen der Gesetzgebung des Bundes über das **Urheberrecht**, sofern diese in einem bestimmten Fall gelten (Art. 22 Abs. 3 VE). Das ist bei den meisten Dokumenten, die von der Verwaltung selbst hergestellt wurden, nicht der Fall (s. Art. 5 URG); gewisse Dokumente, die den Behörden von Dritten zugestellt wurden, können hingegen Werke bilden, die dem Urheberrecht unterstehen; dieses kann den Gebrauch einschränken (s. auch den Kommentar zu Art. 27 VE, Pkt. b).

**d)** Im Bundesgesetz ist vorgesehen, dass der Zugang mit Ausnahmen kostenpflichtig ist (s. Art. 17 BGÖ). Im Vorentwurf wird dieser Lösung das System des **kostenlosen Zugangs** vorgezogen; Ausnahmen bleiben vorbehalten (Art. 23 VE): Die Ausübung eines Grundrechts darf grundsätzlich nicht kostenpflichtig sein, und die Empfehlung des Europarats legt auch den kostenlosen Zugang nahe (§ VIII).

Anders lautende gesetzliche Bestimmungen müssen jedoch vorbehalten werden (Art. 23 Abs. 1 am Anfang VE), um die Gebühren, die in Bereichen wie Daten der amtlichen Vermessung oder Auszüge aus amtlichen Registern (Grundbuch, Zivilstand, ...) erhoben werden, abzudecken.

Eine Ausnahme ist ausserdem für die **Anfertigung von Kopien in grosser Anzahl** (Art. 23 Abs. 2 VE) vorgesehen, nicht jedoch für umfangreiche Nachforschungen, die wegen dem Gesuch nötig sind, noch für allfällige Datenträger. Der Staatsrat kann wenn nötig auf Grund seiner allgemeinen Zuständigkeit, Reglemente zu erlassen, den Tarif der Gebühren, die für die Kopien erhoben werden können, festlegen; da aber eine Gebühr die Ausnahme bleiben muss, kann sie auch fallweise festge-

---

<sup>21</sup> Waadtländer Verwaltungsgericht, Entscheid vom 24.07.2006 (GE.2005.0063).

setzt werden, wobei die üblichen Regeln über die Kostendeckung und die Angemessenheit berücksichtigt werden müssen.

## 2.3.2 b) Schranken

### *Art. 24, Schranken im Allgemeinen*

a) Im *Abs. 1* wird das Zugangsrecht in zwei genau bestimmten Situationen ausgeschlossen; diese Situationen können auf Grund ihrer Bedeutung nicht einfach als «besondere Fälle» im Sinn von Art. 28 VE betrachtet werden, sondern bilden wirkliche **allgemeine Schranken** (s. auch Punkt 1.3.4.9):

– Im *Abs. 1 Bst. a* werden **Dokumente, von denen nur eine Kopie zugestellt wurde, ausdrücklich vom Zugangsrecht ausgenommen** (s. Punkt 1.3.4.4). Diese Dokumente befinden sich zwar im Besitz eines Organs, für das das Gesetz gilt, aber dieses Organ ist weder der Verfasser noch der Hauptadressat dieser Dokumente. Nun ist es normal, dass die öffentlichen Organe die offizielle Natur von Dokumenten anerkennen, für die sie als Verfasser oder Hauptadressat verantwortlich sind, und bestimmen, ob diese zugänglich sind; das ist aber nicht der Fall für Informationen, von denen sie lediglich eine Kopie erhalten haben. Bei diesen Informationen sind die Dritten, die Verfasser oder Hauptadressaten sind, zuständig, zu bestimmen, ob die Informationen offizieller Natur und zugänglich sind; da die Dritten dem Gesetz nicht unterstellt sind, können ihre Dokumente nicht auf Grund des Gesetzes zugänglich gemacht werden.

– Im *Abs. 1 Bst. b* wird das Zugangsrecht bis zum Entscheid aufgeschoben, wobei der Begriff Entscheid im weiten und nicht im technischen Sinn verstanden werden muss. Der Vorentwurf übernimmt in diesem Punkt die Lösung des Bundesgesetzes aus denselben Gründen (s. Art. 8 Abs. 2 BGÖ)<sup>22</sup>: Die Öffentlichkeit hat zwar grundsätzlich das Recht zu wissen, auf welche Grundlage sich die Behörde beim Entscheid stützt, es ist hingegen nicht angebracht, dass ihr die Gelegenheit gegeben wird, in die Meinungs- und Willensbildung der Behörde einzugreifen; die fragliche Bestimmung bildet deshalb ein pragmatisches Mittel, um die freie Entscheidung der Behörde zu schützen. Es geht darum zu verhindern, dass Druck auf das öffentliche Organ ausgeübt wird, dass eine Debatte, die so breit wie möglich geführt werden sollte, eingeengt wird und dass die umsichtige Entscheidungsfindung beeinträchtigt wird. Die Empfehlung des Europarats spricht denn auch von der «Vertraulichkeit von Beratungen innerhalb oder zwischen Behörden während der internen Vorbereitung eines Geschäfts» (§ IV.1.x) als Grund, den Zugang einzuschränken. Wenn dieses Kriterium auf Kollegialbehörden wie den Staatsrat und die Gemeinderäte angewendet wird, fällt diese Schranke unter das Kollegialitätsprinzip; aber sie gilt auch für die übrigen öffentlichen Organe.

b) Kann keine allgemeine Schranke nach Vorentwurf geltend gemacht werden, so muss die Situation auf Grund der konkreten Umstände des Falls, der vom Gesetz als überwiegend betrachteten Interessen oder einer Interessenabwägung untersucht werden (*Abs. 2*). Das Verhältnismässigkeitsprinzip, dessen Bedeutung in der Empfehlung des Europarats ausdrücklich hervorgehoben wird (§§ IV.1 et VII.2), muss berücksichtigt werden, und die konkreten Schranken des Zugangsrechts können je nach den Umständen verschiedene Formen annehmen: **aufgeschobener Zugang, eingeschränkter Zugang oder verweigerter Zugang**. Da der Zugang ohnehin bis zum Entscheid aufgeschoben wird (Art. 24 Abs. 1 VE), dürfte der zeitlich aufgeschobene Zugang nicht sehr oft zur Anwendung gelangen; die vollständige Verweigerung des Zugangs kann hingegen nur verfügt werden,

---

<sup>22</sup> Die fragliche Bestimmung wurde bei der Beratung im Parlament eingeführt, s. AB NR 2004 S. 1258 ff. – Antrag, der ursprünglich zum Art. 4 gemacht wurde; s. auch AB SR 2004 S. 592 f. – zu Art. 4 und zu Art. 8.

wenn ein eingeschränkter (oder teilweiser) Zugang nach Streichung oder Unlesbarmachen von Abschnitten, die nicht verbreitet werden dürfen, nicht denkbar ist.

c) Das **Unlesbarmachen** von Textpassagen, die nicht veröffentlicht werden können, unabhängig davon, ob es sich um Personendaten oder andere Informationen handelt, gilt als blosser Modalität der Zugangsbeschränkung und ist von besonderen Anforderungen abhängig (*Abs. 3*). Die Lösung, die im Bundesgesetz gewählt wurde und die darin besteht, dass Dokumente, die Personendaten enthalten, grundsätzlich systematisch anonymisiert werden (Art. 9 Abs. 1 BGÖ), erschien in der Tat unverhältnismässig und der Wirklichkeit wenig angepasst zu sein sowie der Gleichbedeutung von Öffentlichkeitsprinzip und Datenschutz, die von der Freiburger Verfassung vorgeschrieben wird, entgegen zu laufen.

d) Im Gegensatz zu anderen Gesetzgebungen anerkennt der Vorentwurf die Möglichkeit nicht, den Zugang mit einer **Auflage** zu versehen. Es ist kaum eine andere Auflage vorstellbar, als ein Verbot, den Inhalt eines Dokuments anderen Personen bekannt zu geben, was auf eine individuelle und nicht kollektive Einsicht hinausläuft. Eine solche Lösung scheint den Grundlagen des Zugangsrechts klar entgegengesetzt, denn eine individuelle Einsicht entspricht nicht dem Interesse der Öffentlichkeit an Information, sondern einem privaten Interesse der Person, die Zugang verlangt. Diese Art der Einsicht bleibt natürlich möglich, aber sie kann sich nicht auf das Zugangsrecht zu amtlichen Dokumenten stützen; sie kann sich aber z. B. mit den Bestimmungen des DSchG über die Bekanntgabe von Personendaten begründen lassen (Art. 11 DSchG erwähnt ausdrücklich die Möglichkeit, die Bekanntgabe mit einer Auflage zu versehen).

e) Der Begriff des überwiegenden öffentlichen oder privaten Interesses, mit denen der Zugang beschränkt werden kann, wird ausdrücklich in Art. 19 Abs. 2 KV erwähnt und in Art. 24 Abs. 2 VE wird darauf hingewiesen; er wird in Art. 25 ff. VE näher ausgeführt. Art. 24 Abs. 3 VE enthält zwei Gründe, mit denen eine Beschränkung des Zugangsrechts gerechtfertigt werden kann und die sich nicht auf derselben Ebene wie die normalen Schranken befinden: Es handelt sich um Situationen, in denen das Gesuch unter die Kategorie **Rechtsmissbrauch** fällt oder, um die Terminologie der Empfehlung des Europarats (§ VI.6) zu gebrauchen, offensichtlich vernunftwidrig ist. Es sei darauf hingewiesen, dass der Begriff des Rechtsmissbrauchs sehr eng zu verstehen ist und z. B. die einfache Wiederholung eines Gesuchs nicht mit einschliesst.

### **Art. 25, Überwiegendes öffentliches Interesse**

a) Die Liste der überwiegenden öffentlichen Interessen in Art. 25 VE enthält die wichtigsten Gründe für eine Verweigerung, über die man sich in der Schweiz mehr oder weniger einig ist<sup>23</sup>. Die Formulierungen wurden an gewisse Ausdrücke, die in der Verfassung gebraucht werden, angepasst, aber in allen Fällen handelt es sich um allgemeine Klauseln, die den öffentlichen Organen einen gewissen **Ermessensspielraum** lassen.

Dieser Ermessensspielraum zeigt sich in der Notwendigkeit, gewisse relativ unbestimmte Begriffe auszulegen, die aber vom Gesetz bereits als überwiegend betrachtet werden: Für die Fälle nach Art. 25 VE darf das öffentliche Organ also nicht die im Spiel stehenden Interessen abwägen, sondern muss sich darauf beschränken zu prüfen, ob die erwähnten Risiken gegeben sind.

---

<sup>23</sup> Es sei darauf hingewiesen, dass praktisch alle existierenden Gesetze ausserdem die Behinderung des Entscheidverfahrens als überwiegendes öffentliches Interesse erwähnen; dieses Kriterium wurde aber nicht in die Liste nach Art. 25 VE aufgenommen, denn das ist auf Grund von Art. 24 Abs. 1 Bst. b VE unnötig.

**b)** Das Kriterium der *Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung* (*Bst. a*) übernimmt die Terminologie von Art. 76 KV und umfasst z. B. die Tätigkeiten der Polizei. In der Lehre wird allgemein anerkannt, dass die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung ein gültiger Grund ist, um die Ausübung der Grundrechte einzuschränken, und in der Empfehlung des Europarats wird «öffentliche Sicherheit» (§ IV.1.ii) ausdrücklich als Grund, aus dem das Zugangsrecht richtigerweise eingeschränkt werden kann, erwähnt. Dieses Kriterium erlaubt z. B. den Zugang zu Dokumenten wie Einsatzpläne bei Katastrophen und Aufständen, Weisungen zu den Einsatzarten der Polizei und Sicherheitsvorkehrungen zu verweigern, da diese Dokumente durch einen Zugang wertlos gemacht würden.

**c)** Die Klausel über die *Beeinträchtigung der Aussenbeziehungen des Kantons* (*Bst. b*) übernimmt ebenfalls die Terminologie der Verfassung (s. Art. 5 KV) und ist auch in der Empfehlung des Europarats begründet (§ IV.1.i). Mit ihr sind Dokumente gemeint, die nach dem Recht des Kantons, der sie zugestellt hat, geheim bleiben müssen, weil der fragliche Kanton entweder kein Zugangsrecht kennt oder dieses anders einschränkt als der Vorentwurf. Sie spielt für die öffentlichen Interessen eine Rolle, die mehr oder weniger mit der Klausel für die privaten Interessen in Art. 27 Bst. c VE vergleichbar ist.

**d)** Die *Behinderung der Ausführung der Entscheide* bildet einen weiteren Grund, um den Zugang zu verweigern (*Bst. c*), sie muss aber «wesentlich» sein. Wie das bereits bei Art. 24 Abs. 1 Bst. b VE der Fall ist, wird der Begriff «Entscheid» hier nicht im technischen Sinn gebraucht, sondern umfasst alle Massnahmen, die von den öffentlichen Organen ergriffen werden. Besonders betroffen sind die Entscheide über Überwachungsmassnahmen, die Organisation von Inspektionen, die Schaffung von Kornrollen, bei denen die Ausführung durch die Verbreitung der entsprechenden Dokumente beeinträchtigt werden könnte. Die Empfehlung des Europarats erwähnt im Übrigen unter den möglichen Schranken des Zugangsrechts die Notwendigkeit, «die Inspektion und die Kontrolle durch die Verwaltung» zu schützen (§ IV.1.viii).

**e)** Die Gefährdung der *Verhandlungsposition* des öffentlichen Organs ist das letzte Kriterium der Liste in Art. 25 VE (*Bst. d*). Es muss sich um laufende Verhandlungen handeln oder um solche, die in genügend naher Zukunft stattfinden, hingegen ist die Art dieser Verhandlungen kaum von Bedeutung. Die Idee, die dahinter steckt, ist, dass beide Verhandlungsparteien in Bezug auf die ihnen zur Verfügung stehenden Informationen gleiche Voraussetzungen haben; die entsprechenden Dokumente müssen daher die Verhandlungsposition des öffentlichen Organs wirklich gefährden, was nur im Einzelfall geprüft werden kann.

**f)** *Die Liste der Kriterien in Art. 25 VE hat Beispielcharakter.* Das bedeutet, dass das öffentliche Organ noch andere überwiegende öffentliche Interessen geltend machen kann und deshalb über ein grösseres Ermessen verfügt, als dies der Fall wäre, wenn die Kriterien vorher genau festgelegt würden. Diese Flexibilität ist notwendig und bietet genügend Garantien für die Ausübung des Zugangsrechts:

– Sie ist nötig, denn selbst wenn man weitere Fälle prüft, wäre es nicht möglich zu garantieren, dass alle besonderen Situation betrachtet wurden; und durch die Festlegung einer geschlossenen Liste liefe man Gefahr, dass die erschöpfenden Kriterien des Vorentwurfs zu weit ausgelegt würden, damit sie auf Situationen angewendet werden könnten, für die sie ursprünglich nicht vorgesehen waren.

– Sie liefert genügend Garantien, weil das öffentliche Organ seine Haltung in einem Schlichtungsverfahren und später allfällig bei einer Beschwerde stichhaltig begründen muss: Um ein öffentliches Interesse anzurufen, das sich nicht unter den im Vorentwurf aufgezählten befindet, muss das öffentliche Organ zunächst von der Möglichkeit, die Kriterien nach Art. 25 VE anzuwenden, absehen; dann muss es genügend genau das neue öffentliche Interesse definieren, das die Einschränkung des

Zugangsrechts rechtfertigt. Schliesslich muss es zeigen, dass dieses öffentliche Interesse gegenüber dem Recht der Öffentlichkeit auf Information überwiegt (Interessenabwägung).

#### *Art. 26 und 27*, Überwiegendes privates Interesse

**a)** Das Verhältnis zwischen Datenschutz und Zugangsrecht (*Art. 26 VE*) wurde schon erörtert. Als Ergänzung zu Pkt. 1.3.4.10 kann man auf folgende Elemente hinweisen:

– Im Vorentwurf wurde das Schwergewicht der Berücksichtigung der überwiegenden privaten Interessen bewusst auf den **Datenschutz** und nicht auf den Schutz der Privatsphäre, wie dies in anderen Gesetzgebungen gemacht wird, gelegt. Im Grund genommen gibt es keinen Konflikt mit dem Datenschutz, der ausdrücklich in einer Verfassungsbestimmung (*Art. 13 Abs. 2 KV*) verankert wurde und der Gegenstand einer Spezialgesetzgebung ist, die weiter geht als der einfache Schutz der Privatsphäre. Wenn der Konflikt mit dem Datenschutz geregelt ist, ist deshalb auch der Schutz der Privatsphäre gewährleistet und der Umweg über letztere kann nur Verwirrung stiften.

– Im Vorentwurf wurde darauf verzichtet, die **systematische Anonymisierung** der amtlichen Dokumente vor der Ausübung des Zugangsrechts zum allgemeinen Grundsatz zu erheben; dies geschah aus den Gründen, die weiter oben im Kommentar zu *Art. 24 VE*, Pkt. C, erwähnt wurden.

– Das **Ermessen** der Verwaltung konzentriert sich mehr auf die Abwägung der auf dem Spiel stehenden Interessen, als dies bei *Art. 25 VE* der Fall ist, denn *Art. 26 Abs. 2 Bst. c VE* hat einen höheren Stellenwert. Das öffentliche Organ kommt nur in den folgenden Fällen teilweise um diese Abwägung herum: Eine gesetzliche Bestimmung sieht die Bekanntgabe der Daten an die Öffentlichkeit vor, oder die betreffende Person hat dieser Bekanntgabe zugestimmt (*Art. 26 Abs. 2 Bst. a und b VE*, die den Fällen nach *Art. 10 Abs. 1 Bst. a und b VE* entsprechen). Oder die fraglichen Personendaten sind belanglos und betreffen die beruflichen Tätigkeiten der Mitglieder des öffentlichen Dienstes; in diesem Fall wird das Interesse der Öffentlichkeit an der Information angenommen (*Art. 26 Abs. 3 VE*, der auf *Art. 11 VE* verweist).

– Bei der Ausübung dieses Ermessens müssen die Kriterien beachtet werden, die in der Gesetzgebung über den Datenschutz definiert sind; insbesondere muss das besondere Beschleunigungsgebot bei den **besonders schützenswerte Personendaten** (s. *Art. 3 Bst. c* und *8 DSchG*) in Betracht gezogen werden.

**b)** In *Art. 27 VE* wird der Schutz der privaten Interessen vervollständigt, wobei diese Interessen in drei Fällen ausdrücklich als überwiegend erklärt werden:

– Der **Schutz des Berufs-, des Geschäfts- und des Fabrikationsgeheimnisses** (*Bst. a*) weist darauf hin, dass Spezialnormen auf diesem Gebiet bestehen, namentlich im Strafgesetzbuch (*Art. 321 und 162 StGB*). Dieser ausdrückliche Hinweis scheint namentlich wegen der besonderen Bedeutung, die er bei den öffentlichen Beschaffungsverfahren bekommen kann, gerechtfertigt.

– Der Schutz des **Urheberrechts** (*Bst. b*) verweist ebenfalls auf bestehende Spezialnormen, in diesem Fall auf die Bundesgesetzgebung über das Urheberrecht. Die meisten Dokumente, die von den öffentlichen Organen erstellt werden, stellen keine Werke dar, die vom Urheberrecht geschützt werden (s. *Art. 5 URG*), aber das gilt nicht immer für die Dokumente, die Dritte den öffentlichen Organen zugestellt haben. In einem solchen Fall kann der Umfang des Schutzes, den das Urheberrecht bietet, schwanken. Er verhindert den Zugang nicht, wenn der Urheber das Werk zugestellt und damit verbreitet hat<sup>24</sup>, aber er schränkt den Gebrauch ein, den die Person, die eine Kopie des Do-

---

<sup>24</sup> Ein Rechtsgutachten von D. BARRELET zuhanden des Bundesamtes für Justiz, in dem das Verhältnis zwischen Urheberrecht und Öffentlichkeitsprinzip untersucht wurde, kommt zu folgendem Schluss: «Vom Moment an, in dem der Staat vom Geheimhaltungsprinzip zum Öffentlichkeitsprinzip übergeht, sind sich die Personen, die ihm

kuments erhalten hat, davon macht (s. Art. 22 Abs. 3 VE). Hingegen steht der Schutz dem Zugriff direkt entgegen, wenn das Werk den öffentlichen Organen ohne das Wissen des Urhebers zugekommen ist, denn man kann in diesem Fall nicht mehr davon ausgehen, dass der Urheber das Werk selbst verbreitet hat.

– Der **Schutz der Informationen, die von Dritten freiwillig mitgeteilt wurden** (Bst. c), bildet eine richtige Ausnahme und nicht einfach einen Vorbehalt von bereits bestehenden Bestimmungen. Die Ausnahme ist an strenge Bedingungen geknüpft: Die Informationen müssen freiwillig mitgeteilt worden sein; das bedeutet, dass die Person, die sie mitgeteilt hat, rechtlich dazu nicht verpflichtet war. Ausserdem muss das öffentliche Organ die Geheimhaltung zugesichert haben. In einem solchen Fall verlangt der Grundsatz von Treu und Glauben, dass die Geheimhaltung beachtet wird.

### **Art. 28, Fälle von Ausschluss des Zugangs**

a) In den Art. 28 und 29 VE wird das System der Schranken und Generalklauseln der Art. 24 – 27 VE ergänzt (s. auch Pkt. 1.3.4.11), indem einige Fälle definiert werden, in denen das öffentliche Organ nur über ein stark eingeschränktes **Ermessen** verfügt. Da der Gesetzestext feste Regeln aufstellt, die entweder eine vollkommene Geheimhaltung oder einen garantierten Zugang festhalten, ist das Ermessen auf die Auslegung der Begriffe beschränkt, die gebraucht werden, um diese Fälle zu definieren.

b) Die **Protokolle nicht öffentlicher Sitzungen** (Art. 28 Abs. 1 Bst. a VE) sind dem Zugangsrecht entzogen, um die Meinungsäusserungsfreiheit in diesen Sitzungen soweit wie möglich zu bewahren. Das Solothurner, das Aargauer und das Neuenburger Gesetz enthalten eine ähnliche Bestimmung. Auf diese Regel wird für die Staatsratsitzungen ausdrücklich im SVOG hingewiesen (Änderung von Art. 41 SVOG), sie wird für die Sitzungen der Gemeindeorgane im GG etwas abgeschwächt (Änderung von Art. 103<sup>bis</sup> Abs. 2 GG); für die Sitzungen der parlamentarischen Kommission wird der Ausschluss der Protokolle vom Zugang mit der verstärkten Informationspflicht aufgewogen (Änderung von Art. 23 GRG).

c) In Art. 28 Abs. 1 Bst. b VE wird das Problem der **internen Notizen** geregelt. Es ist kaum denkbar, dass alle internen Notizen und Dokumente vom Zugangsrecht ausgenommen werden: Dieser Begriff ist zu vage, als dass der Grundsatz, wonach jede Einschränkung eines Grundrechts eine genügend klare und genaue gesetzliche Grundlage haben muss, beachtet würde (fast jedes Mitglied des öffentlichen Diensts hat eine eigene Vorstellung davon, was intern ist), und die Tatsache, dass man bei allem, was «intern» ist, wieder auf das Geheimhaltungsprinzip zurückkommt, wäre unter dem Gesichtspunkt des Verhältnismässigkeitsprinzips fragwürdig. Dennoch bilden die internen Dokumente ein Problem. Im Vorentwurf wird es gelöst, in dem man sich an die Gesetzgebung der Europäischen Union anlehnt<sup>25</sup>; vom Zugangsrecht werden Dokumente ausgeschlossen, die gleichzeitig die beiden folgenden Voraussetzungen erfüllen:

– Zunächst muss es um eine interne Notiz, die für die Diskussionen der öffentlichen Organe bestimmt ist, gehen, also um ein Dokument, das grundsätzlich nicht geschaffen wurde, um nach aussen verbreitet zu werden. Der Begriff als solcher ist sehr ungenau, selbst wenn die Rechtsprechung im Zusammenhang mit dem Recht auf Akteneinsicht zum Teil zur Abgrenzung dieses Begriffs her-

---

Werke zustellen, die vom Urheberrecht geschützt werden, bewusst, dass diese Werke zu einem amtlichen Dokument im Sinn des Gesetzes werden. Sie nehmen die Verbreitung, und damit die Kopien im Sinne von Art. 19 Abs. 1 Bst. c. URG stillschweigend hin. »

<sup>25</sup> Siehe Art. 4 Abs. 3 § 2 des Reglements (ER) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission.

beigezogen werden kann<sup>26</sup>; diese Rechtsprechung hat z. B. als intern «alles, was zur Bildung des internen Willens der mit dem Entscheid beauftragten Behörde beiträgt»<sup>27</sup>, charakterisiert.

– Es muss sich auch um persönliche Meinungen, Gedankenaustausch oder Stellungnahmen handeln; darunter versteht man alle subjektiven Beurteilungen, die in diesen Notizen enthalten sind. Das bedeutet, dass die darin enthaltenen Elemente, die objektiv überprüft werden können oder die einer Tatsache entsprechen, dem Zugangsrecht unterstehen.

**d)** Art. 28 Abs. 2 VE über die **kommerziell genutzten Dokumente** bildet einen besonderen Fall. Mit ihm soll nicht die Einsicht in Dokumente verhindert werden, sondern es soll vermieden werden, dass eine Person ein Gesuch um Zugang stellt, nur damit sie die Dokumente nicht zum Marktpreis kaufen muss.

### **Art. 29, Gewährleistung des Zugangs**

**a)** In Art. 29 VE wird in einigen Fällen der Zugang gewährleistet. Man muss darauf hinweisen, dass zum Teil lediglich bereits bestehende Bestimmungen in Erinnerung gerufen werden.

**b)** Das ist der Fall für die **Voranschläge und Rechnungen**, *Bst. a* übernimmt nur wortwörtlich Art. 84 Abs. 1 KV. Die Tatsache, dass bei den «übrigen staatlichen Einrichtungen» nur der Zugang zu den Rechnungen gewährleistet ist, wurde bei den Arbeiten des Verfassungsrats damit begründet, dass es nicht schlau wäre, wenn die Öffentlichkeit den Voranschlag einer Institution, die den Gesetzen der Konkurrenz untersteht, einsehen könnte. Mit diesem Ausdruck war vor allem die Kantonalbank gemeint<sup>28</sup>.

**c)** Für die **Dokumente der Vernehmlassungsverfahren** lehnt sich *Bst. b* an die Lösung an, die in der Gesetzgebung des Bundes über das Vernehmlassungsverfahren gewählt wurde. Diese verstärkt die Öffentlichkeit, die zurzeit auf Verordnungsebene für das Vernehmlassungsdossier vorgesehen ist<sup>29</sup>, indem sie auf die Stellungnahmen, die bei der Vernehmlassung abgegeben werden, ausgedehnt wird. Diese Bestimmung ist in der Tatsache begründet, dass das Vernehmlassungsverfahren die einzige wirklich öffentliche Etappe des Verfahrens zur Ausarbeitung wichtiger Projekte, insbesondere auf dem Gebiet der Gesetzgebung, bildet. Die Norm gilt daher nur für externe Vernehmlassungsverfahren.

**d)** Bei den **Evaluationsberichten** über die Leistungsfähigkeit der Verwaltung und die Wirksamkeit ihrer Massnahmen übernimmt *Bst. c* auch die Lösung im Bundesrecht (s. Art. 8 Abs. 5 BGÖ). Die Evaluation muss allgemein sein und ein System und nicht Personen betreffen, darauf wird in Buchstabe c ausdrücklich hingewiesen. Das heisst, dass weder die Berichte des Finanzinspektorates noch die Berichte einer administrativen Untersuchung oder eines Audits nach Pannen in einer Dienststelle unter diese Bestimmung fallen. Ausserdem wird die Gewährleistung des Zugangs verzögert, bis der Entscheid über die Folgen gefallen ist. Solche Berichte sind momentan nicht häufig in der Kantonsverwaltung; die Gesetzgebung über die Subventionen schreibt aber solche Evaluationen vor (s. Art. 35 SubG), dasselbe macht dieser Vorentwurf (s. Art. 45 *Bst. e* VE), und es ist möglich, dass dies zur allgemeinen Praxis wird.

---

<sup>26</sup> VG in FZR 2002 S. 427 ff., 430.

<sup>27</sup> In diesem Sinn ein Entscheid der Jurassischen Datenschutzkommission vom 1.9.2004, veröffentlicht in der Jurassischen Zeitschrift für Rechtsprechung 2004 S. 213 ff.

<sup>28</sup> Siehe TVR 2003 S. 220.

<sup>29</sup> Siehe Art. 24 Abs. 1 und 30 AER.

e) Die Erwähnung der **statistischen Informationen** (Bst. d) soll ebenfalls einfach an die Gewährleistung des Zugangs erinnern, die bereits in der Spezialgesetzgebung, in diesem Fall im neuen Gesetz über die kantonale Statistik enthalten ist (s. Art. 4 Abs. 2 StatG).

### **Art. 30, Vorbehalt der Spezialgesetzgebung**

a) Die Art. 24 ff. VE enthalten schon einige Elemente, die einfache Vorbehalte der bestehenden Gesetzgebung des Bundes und des Kantons darstellen (Art. 27 Bst. a und b und Art. 29 Bst. a und d VE). Dennoch ist ein allgemeiner Vorbehalt (*Abs. 1*) nötig, um an das Vorhandensein von **besonderen Regeln** zu erinnern, die jeden Zugang ausschliessen, diesen von besonderen Voraussetzungen abhängig machen oder ihn bedingungslos gewährleisten.

Das gilt namentlich für die Bestimmungen, die:

- die Einsichtnahme in die Erlasse regeln (Art. 10 VEG);
- den Zugang zu öffentlichen Registern regeln, seien diese im Bundesrecht (z. B. Grundbuch, Art. 970 ZGB; Zivilstandsregister, Art. 43a ZGB; Handelsregister, Art. 930 OR; Register der Betreibungs- und Konkursämter, Art. 8a SchKG) oder im kantonalen Recht geregelt (z. B., Steuerregister, Art. 140 DStG; Stimmregister, Art. 5 Abs. 1 PRG);
- besondere Geheimhaltungspflichten vorschreiben wie das Steuergeheimnis (Art. 110 DBG und Art. 139 DStG), das Statistikgeheimnis (Art. 16 StatG) und die besonderen Amtsgeheimnisse, die im Bundesrecht für gewisse Informationen oder Personen definiert werden: Geheimhaltungspflicht, der die Personen unterstehen, die an der Ausführung der Gesetze über die Sozialversicherungen mitarbeiten (Art. 33 ATSG); Schweigepflicht, die die Personen beachten müssen, die in einer Beratungsstelle für Opfer von Straftaten arbeiten (Art. 4 OHG 1991 und Art. 11 OHG 2007); oder die Geheimhaltungspflicht, der die Zivilstandsbeamten unterstehen (Art. 44 ZSV).

b) Der Vorbehalt betrifft jedoch nicht die **allgemeinen Bestimmungen über das Amtsgeheimnis** (im Gegensatz zu den Bestimmungen, die ein besonderes Amtsgeheimnis vorschreiben). Das wird überall in der Schweiz angenommen, wenn man die verschiedenen Botschaften und erläuternden Berichte konsultiert. Aber es schien nützlich, im Vorentwurf ausdrücklich darauf hinzuweisen (*Abs. 2*; s. dazu Pkt. 1.3.4.12). Das Amtsgeheimnis darf also kein Grund sein, um die Verweigerung des Zugriffs zu rechtfertigen; es gilt hingegen logischerweise für die Dokumente, bei denen der Zugang gemäss Art. 24 ff. VE eingeschränkt wurde.

### **2.3.3 c) Zugangsverfahren**

Zum Zugangsverfahren siehe auch oben Pkt. 1.3.4.13 ff., insbesondere über den allgemeinen Ablauf der **verschiedenen Phasen** des Verfahrens (Pkt. 1.3.4.15) und über den **Schutz der Interessen Dritter** (Pkt. 1.3.4.18).

### **Art. 31, Zugangsgesuch**

a) Das **Zugangsgesuch**, das nötig ist, um das Verfahren nach Art. 31 ff. VE auszulösen, muss beim Organ, das das Dokument hergestellt oder als Hauptadressat bekommen hat, eingereicht werden (*Abs. 1*), wie das auch auf Bundesebene der Fall ist (s. Art. 10 Abs. 1 BGÖ). Das Organ, das das Dokument hergestellt hat, kann dem Gesuch am besten entsprechen; das Gesuch wird ihm wenn nötig vom Organ, an das das Gesuch irrtümlicherweise gerichtet wurde, überwiesen (s. Art. 32 Abs. 2 VE). Mit einer Ausnahme: Wenn das Dokument von einem Dritten, der dem Gesetz nicht unterstellt ist, stammt, muss das Gesuch an den Hauptadressaten des Dokuments gerichtet werden (sofern dieser dem Gesetz unterstellt ist, natürlich; sonst gilt Art. 24 Abs. 1 Bst. a VE).

b) Das Zugangsrecht wird mit dem Interesse der Öffentlichkeit an der Information begründet. Deshalb muss die betreffende Person bei der Einreichung des Gesuchs **kein besonderes Interesse** geltend machen (*Abs. 2, 1. Teil*); darauf wird in der Empfehlung des Europarats ausdrücklich hingewiesen (§ V.1). Aber da das Zugangsrecht nur bei Dokumenten und nicht bei nicht dokumentierten Informationen ausgeübt wird (s. Pkt. 1.3.4.4), muss das Gesuch genügend genau formuliert sein (*Abs. 2, 2. Teil*); die Unterstützungspflicht des öffentlichen Organs bleibt aber vorbehalten (s. Art. 32 Abs. 2 VE).

c) Für die Einreichung des Gesuchs gibt es keine **Formvorschriften** (*Abs. 3, 1. Teil*). Das bedeutet, dass ein mündliches Gesuch grundsätzlich genügt und dass die betreffende Person sich nicht über ihre Identität ausweisen muss, genauso wenig wie die Personen, die den öffentlichen Sitzungen eines Parlaments oder eines Gerichts beiwohnen. Trotzdem werden in der Praxis Namen und Adresse häufig nützlich sein, sei es für die Zustellung einer Kopie des Dokuments oder um in einem bestrittenen Fall das Verfahren fortzusetzen. Wenn das Gesuch ausserdem kompliziert ist, erleichtern schriftliche Angaben die Behandlung (*Abs. 3, 2. Teil*).

### **Art. 32 - 35, Vorgehen nach Eingang des Gesuchs**

a) Die erste Phase des Zugangsverfahrens sollte eigentlich erlauben, auf die Mehrzahl der Gesuche zu antworten, ohne dass zusätzliche Schritte nötig sind. Deshalb müssen in ihr **verschiedene widersprüchliche Interessen in Einklang gebracht werden**: Interesse der Person, die Zugang verlangt, so schnell wie möglich eine befriedigende Auskunft zu erhalten; Interesse des öffentlichen Organs, die Sache ohne unnötige Formalitäten erledigen zu können; und Interesse von allfälligen Dritten, die vom Zugang betroffen werden (weitere öffentliche Organe und Drittpersonen). Ausserdem muss sie von den öffentlichen Organen, d. h. sowohl von den Einheiten der Kantonsverwaltung als auch von den Gemeinden, ohne grosse Schwierigkeiten ausgeführt werden können. Diese Gründe erklären, weshalb die Art. 32 - 35 VE relativ ausführlich sind.

b) Für diese erste Phase gelten ausserdem zwei allgemeine Vorschriften, die in allen Gesetzgebungen über die Öffentlichkeit eine Konstante bilden und die man auch in der Empfehlung des Europarats findet (§ VI.3, VI.4 und 5):

– Es geht zunächst um das **Beschleunigungsgebot** (s. auch Pkt. 1.3.4.16), das schon mit der Tatsache, dass Information schnell einmal belanglos wird, begründet werden kann. Die Aussage des allgemeinen Grundsatzes (*Art. 32 Abs. 1, 1. Satz VE*) wird vervollständigt mit einem genaueren Hinweis für die Medien: Es ist in der Tat wichtig, dass diese bei der Suche nach Informationen nicht vom Gesuchsverfahren benachteiligt werden (*Art. 32 Abs. 1, 2. Satz VE*). Diese Aussage wird ausserdem durch Fristen ergänzt: In Art. 35 VE wird direkt eine allgemeine Dauer von 20 Tagen vorgeschrieben, während der die Phase nach dem Eingang des Gesuchs in der Mehrzahl der Fälle beendet sein sollte; in Art. 33 Abs. 1 VE ist von einer kurzen Frist die Rede, ohne dass diese in Zahlen ausgedrückt würde, damit das Organ, an das ein Gesuch gerichtet wurde, die konkrete Situation besser berücksichtigen kann.

– Dann geht es um das Prinzip der **Unterstützung für die gesuchstellende Person** (*Art. 32 Abs. 2 VE*). Es handelt sich um eine allgemeine Pflicht der Verwaltung allen Personen gegenüber, die ihr Recht geltend machen wollen. Diese Pflicht hat eine besondere Bedeutung für behinderte oder des Lesens und Schreibens unkundige Personen.

c) Im Einzelnen sieht der **Ablauf dieser Phase nach Einreichung des Gesuchs** wie folgt aus:

1. Das öffentliche Organ prüft zunächst, ob eine Schranke nach Art. 24 Abs. 1 und 48 VE anwendbar ist oder ob der Zugang weitere öffentliche oder private Interessen berührt:

1.1 Ist dies nicht der Fall, so gewährt das Organ den Zugang ohne weitere Formalitäten (*Art. 32 Abs. 3 VE*) und das Dossier wird abgeschlossen.

- 1.2. Gelten allgemeine Schranken oder werden andere besondere Interessen berührt, so prüft das Organ das Gesuch anhand von Art. 24 ff. VE.
2. Die *Prüfung des Gesuchs auf Grund der Schranken des Zugangsrechts* kann zu drei verschiedenen Ergebnissen führen:
  - 2.1. Das öffentliche Organ ist der Meinung, dass das Zugangsrecht eingeschränkt werden muss. Es antwortet der gesuchstellenden Person in diesem Sinn und erlässt einen einfachen Entscheid, in dem die geplante Einschränkung genau festgehalten wird (Art. 34 Abs. 1 Bst. a VE):
    - 2.1.1. Wenn die gesuchstellende Person mit diesem Entscheid einverstanden ist, wird das Dossier abgeschlossen (s. Art. 36 Abs. 3 VE), nachdem allenfalls der Zugang innerhalb der festgelegten Schranken gewährt wurde.
    - 2.1.2. Wenn die gesuchstellende Person mit dem Entscheid nicht einverstanden ist, kann sie einen Schlichtungsantrag stellen (s. Art. 36 Abs. 1 und 2 VE).
  - 2.2. Das öffentliche Organ ist der Meinung, dass das Zugangsrecht nicht eingeschränkt werden muss. Ausserdem ist eine Anhörung von betroffenen Dritten wegen der Gründe in Art. 33 Abs. 2 VE nicht nötig. Der Zugang kann ohne weitere Formalitäten gewährt werden (Art. 32 Abs. 3 VE).
  - 2.3. Das öffentliche Organ ist der Meinung, dass das Zugangsrecht nicht eingeschränkt werden muss. Eine Anhörung von betroffenen (öffentlichen und/oder privaten) Dritten ist nötig, damit sie ihren Standpunkt geltend machen können (Art. 33 Abs. 1 VE).
3. Wenn *Dritte angehört werden*, hängt die Fortsetzung gleichzeitig von der Persönlichkeit der betroffenen Dritten und ihrem Standpunkt ab:
  - 3.1. Wenn der (öffentliche oder private) Dritte nicht gegen den Zugang ist, kann dieser ohne weitere Formalitäten gewährt werden (Art. 33 Abs. 3 VE).
  - 3.2. Wenn der Dritte ein öffentliches Organ ist und sich dem Zugang widersetzt, liegt es am Organ, an das das Gesuch gerichtet wurde, zu entscheiden:
    - 3.2.1. Entweder gewährt es trotz der Einsprache den Zugang (Art. 33 Abs. 3 VE), und das Dossier ist abgeschlossen.
    - 3.2.2. Oder es anerkennt die Einsprache (ganz oder teilweise) und muss sich gegenüber der gesuchstellenden Person entscheiden (Art. 33 Abs. 3 und 34 Abs. 1 Bst. a VE); man kehrt dann zu Punkt 2.1 zurück.
  - 3.3. Wenn der Dritte eine Privatperson ist und gegen den Zugang ist, liegt es erneut am Organ, an das das Gesuch gerichtet wurde, zu entscheiden, aber es gibt verschiedene Möglichkeiten:
    - 3.3.1. Entweder betrachtet es die Einsprache als begründet und erlässt einen Entscheid für die gesuchstellende Person (Art. 33 Abs. 3 und 34 Abs. 1 Bst. a VE); man kehrt dann zu Punkt 2.1 zurück.
    - 3.3.2. Oder es betrachtet die Einsprache als unbegründet und erlässt deshalb einen Entscheid für die private Drittperson gesuchstellende Person (Art. 34 Abs. 1 Bst. a VE):
      - 3.3.2.1. Wenn die private Drittperson mit der Stellungnahme einverstanden ist, kann der Zugang gewährt und das Dossier abgeschlossen werden (Art. 36 Abs. 3 VE).
      - 3.3.2.2. Wenn die private Drittperson mit dem Entscheid nicht einverstanden ist, kann sie einen Schlichtungsantrag stellen (Art. 36 Abs. 1 Bst. e VE).
    - 3.3.3. Oder es betrachtet die Einsprache schliesslich als teilweise begründet und muss zwei Entscheide fällen, einen für die gesuchstellende Person und den anderen für die private Drittperson, dabei haben beide die Möglichkeit, einen Schlichtungsantrag zu stellen.

**d) Zur *Anhörung der betroffenen Dritten* (Art. 33 VE) müssen noch folgende Bemerkungen gemacht werden:**

– Drittpersonen werden **verschieden behandelt**, je nachdem ob es sich um öffentliche Organe oder um Privatpersonen handelt. Beide Kategorien müssen angehört werden, aber ihre Einsprachen werden nicht gleich behandelt. Wenn der betroffene Dritte ein öffentliches Organ ist, hat er beim Verfahren keine Parteistellung, und das letzte Wort kommt dem Organ zu, an das das Gesuch gerichtet wurde. Ist der betroffene Dritte aber eine Privatperson, so erhält er im Allgemeinen die Parteistellung beim Verfahren, weshalb er die Schlichtungs-, die Entscheidungs- und die Beschwerdeetappe

auslösen kann. Die Arbeitsgruppe kam zum Schluss, diese Sichtweise sei der Gewährung eines Rechts zur Blockierung, wie man es in gewissen Gesetzen findet, vorzuziehen.

– Im Bemühen, das Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen, fällt die **Anhörung** in zwei Fällen weg. Das ist zunächst einmal der Fall, wenn das öffentliche Organ von Anfang an der Meinung ist, dass eine Schranke des Zugangsrechts nötig sei, um dieses oder jenes Interesse zu wahren: Eine Anhörung während der Phase nach Einreichung des Gesuchs würde die Sachen nur verzögern, und man kann sie weglassen, weil die privaten Dritten beim Schlichtungs- und beim Entscheidungsverfahren Parteistellung haben. Die Anhörung kann auch in den Fällen nach Art. 33 Abs. 2 VE wegfallen: Es geht um Situationen, in denen die Bekanntgabe der Daten an und für sich nicht auf Widerstand stösst (s. Art. 26 Abs. 2 Bst. a und b und Abs. 2 VE). Aber das öffentliche Organ kann trotzdem eine Anhörung durchführen, wenn es Zweifel hat, z. B. wenn es der Meinung ist, dass das Recht auf Vergessen geltend gemacht werden kann bei einem Dokument, das einst in der Öffentlichkeit verbreitet wurde.

e) Schliesslich besitzt die **Stellungnahme** nach Art. 34 VE zwei Eigenschaften:

– Es ist nicht immer möglich eine Stellungnahme für alle betroffenen Personen (gesuchstellende Person und interessierte Dritte) vorzusehen, denn das könnte sowohl den Rechten der betroffenen privaten Dritten (s. Art. 41 Abs. 1 VE) als auch dem allfälligen Wunsch der gesuchstellenden Person, anonym zu bleiben, zuwiderlaufen. In Art. 34 VE wird deshalb bestimmt, dass eine doppelte Stellungnahme abgegeben werden muss (*Abs. 1*), aber es wird gefordert, dass die übrigen Parteien angemessen informiert werden (*Abs. 3*). Um dieses Informationsziel zu erfüllen, kann man sich sicher vorstellen, dass eine Kopie der Stellungnahme verschickt wird, aber nur wenn die Interessen der verschiedenen Parteien nicht in Gefahr gebracht werden.

– Die Stellungnahme ist kein Entscheid im Sinne von Art. 4 VRG (*Abs. 2*). Es geht bei diesem Stadium des Verfahrens darum, die gesuchstellende Person nicht unnötig in ein allzu formelles Verfahren zu verwickeln und die Aufgabe der Verwaltung zu vereinfachen. Eine direkte Beschwerde ist auch nicht möglich: für die Partei, die die Stellungnahme bestreiten möchte, ist die Schlichtung obligatorisch.

### **Art. 36 und 37, Schlichtung und Empfehlung**

a) Die zweite Phase beim Zugangsverfahren besteht in der Schlichtung. An sich kann sie das Verfahren verlängern, denn sie bildet eine zusätzliche Etappe, bevor ein wirklicher Entscheid getroffen wird und die normalen Rechtsmittel ergriffen werden können. Aber das Ziel besteht genau darin, **zu verhindern, dass der ordentliche Rechtsweg beschritten wird**; mit dem Eingreifen eines unabhängigen und unparteiischen Organs sollen die Konflikte gelöst werden, die während der Phase nach der Einreichung des Gesuchs nicht geregelt werden konnten. Auf einem neuen Gebiet, das bei der Verwaltung eine Mentalitätsänderung voraussetzt und von ihr gleichzeitig die Ausübung eines bedeutenden Ermessens verlangt, bildet die Schlichtung mindestens theoretisch das Allheilmittel. Auf praktischer Ebene scheinen die Erfahrungen, die während der zwei vergangenen Jahre in den Kantonen Waadt und Genf gemacht wurden, eher positiv; in Genf z. B. wurden in den ersten beiden Jahren über 80% der Fälle, die bis zum Stadium der Schlichtung gelangten, nicht weitergezogen.

b) Die Schlichtungsaufgaben gemäss Vorentwurf werden dem **Organ, das mit der Umsetzung des Zugangsrechts beauftragt ist**, übertragen (Art. 36 Abs. 2 VE). Zwar bestimmt Art. 119 KV ausdrücklich, dass «der Staatsrat eine unabhängige Ombudsstelle für Verwaltungsangelegenheiten einrichtet», und ein Projekt zur Umsetzung der Kantonsverfassung sollte auf die Schaffung einer Stelle hinauslaufen, die mit allgemeinen Schlichtungsverfahren in Verwaltungsangelegenheiten beauftragt ist. Aber das Zugangsrecht bildet einen sehr spezifischen Bereich, bei dem besondere Kompetenzen gefordert werden und in dem die Schlichtung obligatorisch ist; ausserdem ist es ohnehin nötig, ein

Organ zur Umsetzung des Zugangsrechts zu schaffen, und die Zusammensetzung dieses Organs, wie sie im Vorentwurf vorgesehen ist, eignet sich äusserst gut zur Ausübung von Schlichtungskompetenzen. Es ist deshalb besser die besonderen Funktionen, die zum Zugangsrecht gehören, von den allgemeinen Funktionen der Schlichtung in Verwaltungsangelegenheiten zu trennen.

c) Das **Schlichtungsverfahren** an sich ist so unformell wie möglich; es ist die Aufgabe des Schlichtungsorgans es der Situation angemessen zu leiten. Es gibt keine Beschränkung der Mittel (*Art. 37 Abs. 1 VE*), und das Schlichtungsorgan hört die Parteien nur an, wenn das angemessen ist und die Rechte Dritter nicht verletzt werden können (s. *Art. 41 Abs. 1 VE*). Als Parteien müssen die gesuchstellende Person, das Organ, an das das Gesuch gerichtet wurde, und alle betroffenen Privaten betrachtet werden (selbst wenn sie in der Phase nach der Einreichung des Gesuchs nicht angehört wurden, weil das Organ, an das das Gesuch gerichtet wurde, den Zugang von Anfang an einschränken wollte, s. *Art. 33 Abs. 1 VE*). Es sei noch darauf hingewiesen, dass wegen dem Umstand, dass es verschiedenen Parteien gibt, gewisse Formregeln nicht vermieden werden können; das erklärt die Anforderungen und Hinweise in *Art. 36 Abs. 2 und 3 und 37 Abs. 2 VE*.

d) Die grosse Mehrheit der Fälle, die vor das Schlichtungsorgan kommen, sollte in diesem Stadium gelöst werden können. Die Schlichtung kann aber auch fehlschlagen. In diesem Fall kann das Schlichtungsorgan **Empfehlungen abgeben**, weil es das Dossier gründlich behandelt hat und über besondere Kenntnisse im entsprechenden Bereich verfügt (*Art. 37 Abs. 3 VE*). Die Empfehlung, die nicht verpflichtend ist, lässt den Parteien eine letzte Chance, das Verfahren nicht über den Entscheid des Organs, an das das Gesuch gerichtet wurde, hinaus zu verfolgen, was auch die Aufgabe dieses Organs erleichtert (s. *Art. 38 Abs. 2 Bst. a VE*).

### **Art. 38, Entscheid des öffentlichen Organs**

a) Schlägt das Schlichtungsverfahren fehl, so muss das Verfahren vor eine Gerichtsbehörde gebracht werden. Dazu muss eine Verfügung erlassen werden. Man hätte an sich dem Schlichtungsorgan die Zuständigkeit, diese Verfügung zu erlassen, übertragen können; aber das hätte auf der Möglichkeit, beim Schlichtungsverfahren eine Einigung zu finden, wie eine Hypothek gelastet und das Schlichtungsorgan seiner streng neutralen Stellung beraubt. Deshalb muss das **Organ, an das das Gesuch gerichtet wurde**, eine beschwerdefähige Verfügung erlassen, wobei es sich auf seine Stellungnahme und die Ergebnisse der Schlichtung stützt.

b) Das VRG gilt formell für die Organe, die üblicherweise Verfügungen erlassen. Beim Zugangsrecht müssen aber **weitere Organe**, insbesondere gesetzgebende und richterliche Organe, Verfügungen zu den eigenen Dokumenten erlassen. In *Art. 38 Abs. 2, Einleitungssatz*, dehnt der VE deshalb den Geltungsbereich des VRG auf diese Organe aus.

c) In *Art. 38 VE* werden ausserdem einige **Ausnahmen von den Bestimmungen des VRG** festgelegt, die den Anforderungen des Zugangsrechts entsprechen. Insbesondere wird dem öffentlichen Organ eine Frist zum Erlass der Verfügung vorgeschrieben (*Abs. 1*); die Empfehlung des Schlichtungsorgans tritt an die Stelle der Begründung nach *Art. 66 Bst. c VRG*, wenn das öffentliche Organ sich der Empfehlung anschliesst (*Abs. 2 Bst. a*); und die Erwähnung der Namen der Parteien, die von *Art. 66 Bst. b VRG* vorgeschrieben wird, kann wegfallen, insofern das für die Wahrung der Rechte Dritter notwendig ist (*Abs. 2 Bst. b*).

### **Art. 39 und 40, Rechtsmittel**

a) Die **Beschwerdemöglichkeit** bei einer Gerichtsbehörde, die von der Empfehlung des Europarats gefordert wird (§ IX.1), bildet einen wesentlichen Aspekt der Regelung des Zugangsrechts: Da es

von diesem Recht Ausnahmen gibt, ist es möglicherweise eine Quelle von Konflikten, und die Anwendung kann deshalb nicht dem freien Ermessen der Verwaltung überlassen werden, umso mehr als es sich dabei um ein Grundrecht handelt.

**b)** In diesem Zusammenhang erscheint der Verweis auf die *ordentlichen Bestimmungen* über die Rechtsmittel (*Art. 39 Abs. 1 VE*) logisch.

Mit der Formulierung des Verweises können die verschiedenen betroffenen Gesetze abgedeckt werden. Was das Verfahren angeht, handelt es sich natürlich um das VRG. Bei den Rekursbehörden geht es nicht mehr nur um das VRG, denn Beschwerden gegen die Verfügungen der Gemeinden, der Gemeindeverbände und der Agglomerationen werden im Wesentlichen in den Art. 131 und 153 ff. GG und Art. 41 f. AggG geregelt.

Um die Zahl der Fälle, die schliesslich an das Kantonsgericht weitergezogen werden, zu beschränken, wird die vorherige Beschwerde gemäss den ordentlichen Bestimmungen beibehalten; das bedeutet, dass gegen die Beschwerden der unterstellten Verwaltungseinheiten vorher bei der Direktion, von der sie abhängen, Beschwerde geführt werden kann (Art. 116 Abs. 1 VRG) und dass die Verfügungen der Gemeinden mit Beschwerde beim Oberamtmann angefochten werden können (Art. 153 Abs. 1 GG; s. auch Art. 40 Abs. 3 VE).

**c)** Der Verweis auf die ordentlichen Bestimmungen muss mit einigen *Bestimmungen zu Spezialfällen* ergänzt werden. Man muss dafür sorgen, dass eine Beschwerde auf Kantonsebene (ausser bei begründeten Ausnahmen) für alle Verfügungen, die in Anwendung des Vorentwurfs erlassen wurden, gilt.

– Der häufigste Spezialfall wird von den *Organen, die dem VRG nicht unterstehen* oder bei denen die ordentlichen Bestimmungen im Allgemeinen kein Rechtsmittel vorsehen, gebildet (*Art. 39 Abs. 2 VE*).

– Der zweite Spezialfall ist das *Kantonsgericht* selbst, denn es muss auch über die Gesuche um Zugang zu den eigenen Dokumenten entschieden (*Art. 40 Abs. 1 VE*). Die Lösung besteht darin, das Gericht zu beauftragen, ein internes Rekursorgan zu schaffen; dies ermöglicht differenzierte Lösungen, die die jeweilige Situation berücksichtigen (z. B. wird zwischen Gerichtsakten und Verwaltungsdokumenten unterschieden), und Reorganisationsmassnahmen beim Kantonsgericht; sie entspricht ausserdem der für das Bundesgericht gewählten Lösung<sup>30</sup>.

– Im dritten Fall geht es um den *Justizrat*, für den es nicht oder nur mit unverhältnismässigen Massnahmen möglich scheint, einen kantonalen Beschwerdeweg vorzusehen; deshalb wird präzisiert, dass dessen Entscheide auf Kantonsebene endgültig sind (*Art. 40 Abs. 2 VE*).

– Der vierte und letzte Fall betrifft die *Legislativorgane der Gemeinden*. Wenn man Art. 39 Abs. 2 VE auf sie anwendet, können ihre Entscheide direkt mit Beschwerde an das Kantonsgericht angefochten werden. Da es sich aber um Gemeindeorgane handelt, ist die allgemeine Lösung der vorgängigen Beschwerde an den Oberamtmann vorzuziehen und muss ausdrücklich erwähnt werden, denn in den Bestimmungen des GG über die Rechtsmittel ist diese Situation nicht vorgesehen (*Art. 40 Abs. 3 VE*).

**d)** Im Allgemeinen schreibt der Vorentwurf sowohl den Behörden, die über vorgängige Beschwerden entscheiden, als auch denjenigen, die in zweiter kantonaler Instanz entscheiden, wie bei den anderen Etappen des Verfahrens ein *Beschleunigungsgebot* vor (*Art. 39 Abs. 3 VE*).

---

<sup>30</sup> Siehe Art. 28 Abs. 2 des Gesetzes über das Bundesgericht, der in Art. 31<sup>bis</sup> Abs. 4 und 5 des Reglements des Bundesgerichts ausgeführt wird (Änderung vom 13. Februar 2006, AS 2006 S. 2343).

## **Art. 41, Gemeinsame Bestimmungen**

a) In Abs. 1 werden die öffentlichen Organe beauftragt, dafür zu sorgen, dass die **Rechte der betroffenen Dritten** durch den Ablauf der verschiedenen Etappen des Verfahrens nicht gefährdet werden. Wenn Personendaten im Spiel sind, kann die Identität der betroffenen Person das entscheidende Element für die Gewährung oder die Ablehnung des Zugangs bilden, und es wäre zumindest kontraproduktiv, wenn diese Identität während des Verfahrens vor dem Schlussentscheid preisgegeben würde. Dieser allgemeine Grundsatz wird in weiteren Bestimmungen über das Zugangsverfahren konkretisiert (s. Art. 32 Abs. 3, 2. Satz, VE; Art. 34 Abs. 1 und 3 VE, doppelte Stellungnahme; Art. 38 Abs. 2 Bst. b VE).

b) Als Ergänzung zur Unentgeltlichkeit des Zugangs nach Art. 23 VE wird in Abs. 2 vorgesehen, dass **der grösste Teil des Zugangsverfahrens unentgeltlich ist**.

Die Unentgeltlichkeit gilt für das Verfahren nach Einreichung des Gesuchs nach den Art. 32-35 VE, für das Schlichtungsverfahren nach den Art. 36-37 VE, für die Entscheidfindung nach Art. 38 VE und für das vorgängige Beschwerdeverfahren bei einer Direktion (für Entscheide der Dienststellen) und beim Oberamtmann (für die Entscheide der Gemeinden). Sie bildet eine Ausnahme zu Art. 130 und 131 ff. VRG und entspricht in der Schweiz einem Standard; allfällige Gesuchsteller und Gesuchstellerinnen sollen nicht im Voraus abgeschreckt werden.

Hingegen gilt beim Beschwerdeverfahren vor dem Kantonsgericht die ordentliche Regel, wonach die unterlegende Partei die Verfahrenskosten trägt. Diese Regel scheint nicht allzu streng, wenn man in Betracht zieht, dass die gesuchstellende Person vorgängig über zahlreiche Möglichkeiten verfügt, um ihr Recht geltend zu machen. Ausserdem:

- wird diese Regel dadurch abgeschwächt, dass es in Abweichung vom neuen Art. 128 VRG<sup>31</sup> verboten ist, einen Kostenvorschuss zu verlangen;
- hat das Kantonsgericht zudem die Möglichkeit, gemäss den Bedingungen nach Art. 129 VRG die Verfahrenskosten teilweise oder vollständig zu erlassen; Bst. c könnte z. B. in einer Situation Anwendung finden, in der der Zugang entgegen der Empfehlung des Schlichtungsorgans verweigert werden muss.

### **2.3.4 d) Umsetzung**

#### **Art. 42 und 43, ordentliche Organe**

a) Die Massnahmen, die von den ordentlichen Organen für die Umsetzung des Zugangsrechts verlangt werden, sind an und für sich nicht sehr zahlreich, aber sie setzen dennoch eine bedeutende Anfangsinvestition von Seiten dieser Organe voraus.

b) Die wichtigste Massnahme besteht darin, **die Gesuche um Zugang** gemäss dem Verfahren nach Art. 31 ff. VE **zu behandeln** (Art. 42 VE). In Art. 31 Abs. 1 VE wird allgemein das Kriterium bestimmt, mit dem nach Art. 42 Abs. 1, 1. Satz VE die **Zuständigkeit** zur Behandlung des Gesuchs begründet wird: Das Organ, das das Dokument hergestellt hat, oder dasjenige, das es als Hauptadressat erhalten hat, ist zuständig (s. Kommentar zu Art. 31 VE, Pkt. a). Neben diesem Kriterium und so weit nötig präzisieren die Ausführungsreglemente, die von den verschiedenen Behörden erlassen werden müssen, die Verteilung der Zuständigkeit (Art. 42 Abs. 1, 2. Satz VE). Bei der Kantonsverwaltung zum Beispiel wird die Zuständigkeit zwischen den verschiedenen Stufen nach Art. 65

---

<sup>31</sup> Im Wortlaut nach dem Gesetz vom 6. Oktober 2006; siehe auch Botschaft Nr. 267 vom 13. Juni 2006 zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (Kostenvorschuss).

SVOG aufgeteilt; die Verwaltungseinheiten sind sicher für alle Dokumente zu den Dossiers, die sie behandeln, zuständig, aber ihre Zuständigkeit könnte bei den Dossiers, die sie für die Direktionen behandeln, eingeschränkt werden.

c) In *Art. 42 Abs. 2 VE* wird eine Ausnahme vom ordentlichen System nach Abs. 1 gemacht, die die **an das Archiv abgelieferten Dokumente** betrifft. Für die Dokumente, die unter die Aussetzung des Einsichtsrechts nach der Gesetzgebung über das Archiv fallen (s. *Art. 20 Abs. 2 KISG*), ist das Organ, das sie abgeliefert hat, und nicht die Verantwortlichen des Archivs zuständig, über das Zugangsrecht zu entscheiden. Es geht nämlich nicht darum, Ausnahmen zur Aussetzung des Einsichtsrechts auf Grund von historischen und archivarisches Kriterien zuzulassen, sondern nach juristischen Kriterien gemäss *Art. 24 ff. VE* über die Gewährung des Zugangs zu entscheiden. Dazu ist das Organ, das die Dokumente abgeliefert hat, besser in der Lage als die Archivverantwortlichen. Deren Erfahrung bei den archivierten Dokumenten erweist sich jedoch im Verlauf der Zeit immer nützlicher oder wird sogar absolut nötig, wenn die Verantwortlichen beim Organ, das die Dokumente abgeliefert hat, wechseln. Deshalb wird ihre Stellungnahme vor jedem Entscheid über den Zugang verlangt (*Art. 42 Abs. 2, 2. Satz VE*).

d) Da sich jedes Gesuch um Zugang auf Dokumente bezieht, die die öffentliche Organen identifizieren (s. *Art. 31 Abs. 2 VE*) und finden können müssen, ist es wichtig, dass die bei ihnen bestehenden **Ablagesysteme** so beschaffen sind, dass sie die Ausübung des Zugangsrechts erleichtern (*Art. 43 Abs. 1 VE*). Das wird ausserdem in der Empfehlung des Europarats vorgeschrieben (§ X.2, wonach die Behörden ihre Dokumente effizient verwalten müssen, so dass sie leicht zugänglich sind).

e) Schliesslich ist es wichtig, dass die Fachorgane für die Umsetzung des Gesetzes (hauptsächlich die Kantonalen Aufsichtsbehörde für Öffentlichkeit und Datenschutz) so gut wie möglich darüber informiert werden, wie die ordentlichen Organe das Zugangsrecht umsetzen. Diese **müssen deshalb das Fachorgan jedes Mal benachrichtigen**, wenn sie eine Stellungnahme oder einen Entscheid erlassen (*Art. 43 Abs. 2 VE*). So wird die oder der Öffentlichkeitsbeauftragte nicht nur über die Fälle, in denen um eine Schlichtung nachgesucht wird, sondern auch über alle streitigen Situationen, die in der Phase nach Einreichung des Gesuchs um Zugang erledigt werden konnten, auf dem Laufenden gehalten. Ausserdem verfügt die Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission über die nötigen Auskünfte, um die Wirksamkeit des Gesetzes zu evaluieren (s. *Art. 45 Bst. e VE*).

#### **Art. 44 - 46, Fachorgane**

a) Die Bildung eines Fachorgans ist nicht nur absolut nötig, weil die Schlichtung im Zugangsverfahren eingeführt wurde, sondern auch um die Umwandlung des Systems, die mit der Einführung des Zugangsrechts zu Dokumenten einhergeht, zu begleiten. Da die Zusammenfassung dieser beiden Aufgaben sich aus Gründen der Wirksamkeit und der Synergie aufdrängt, muss die **Zusammensetzung des fraglichen Organs** der Situation angemessen sein und verschiedenen Anforderungen genügen: Unabhängigkeit und Legitimität gegenüber der Verwaltung, lockere und zugleich enge Beziehungen zum Datenschutz, vernünftiger finanzieller Aufwand.

Im Vergleich mit den Lösungen, die in den anderen Kantonen und beim Bund gewählt wurden<sup>32</sup>, bietet die gegenwärtige Zusammensetzung der kantonalen Datenschutzbehörde (eine Kommission,

---

<sup>32</sup> Wichtigste Organe zur Umsetzung: Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte(r) im Bundesgesetz, im Solothurner Gesetz sowie im Aargauer und Zürcher Gesetzesentwurf; Datenschutzkommission im Jurassischen Gesetz (nur als Rekursorgan); Ombudsfrau/Ombudsmann oder Schlichtungskommission, die vollkommen verschieden vom Datenschutz sind, im Genfer und im Waadtländer Gesetz.

die die Tätigkeit einer oder eines Datenschutzbeauftragten leitet), die sich seit etwas mehr als zehn Jahren bewährt hat, dem Kanton Freiburg eine einzigartige Möglichkeit. Wenn man die Zusammensetzung und die Aufgaben der Kommission ergänzt und der bestehenden Struktur eine Öffentlichkeitsbeauftragte oder einen Öffentlichkeitsbeauftragten (zu 50 %, siehe Pkt. 1.4.5) beigibt, erhält man eine relativ wirtschaftliche Lösung für ein Ergebnis, das unter dem Gesichtspunkt der Unabhängigkeit, der Wirksamkeit und der besonderen Beziehungen zum Datenschutz optimal erscheint (s. auch Pkt. 1.3.4.21).

Da das DSchG älter ist, regelt es die allgemeine Zusammensetzung des Organs zur Umsetzung des Datenschutzes und des Zugangsrechts (s. Änderung der Art. 29 ff. DSchG und der Verweis in *Art. 44 Abs. 2, 2. Satz, VE*).

Im neuen Namen der kantonalen Behörde steht zuerst die Öffentlichkeit, damit soll besser auf die Öffnung, die mit der Einführung des Zugangsrechts einhergeht, hingewiesen werden.

Für die Gemeinden wird schliesslich die Lösung, die bereits beim Datenschutz gilt und die bis jetzt zur Zufriedenheit funktioniert, übernommen: Sie können wählen, ob sie sich der kantonalen Behörde unterstellen oder ihre eigene Behörde bilden wollen (*Art. 44 Abs. 3 VE*).

**b) Die Zuständigkeiten der Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission** im Bereich des Zugangsrechts (*Art. 45 VE*) sind grösstenteils denjenigen ähnlich, die diese Kommission beim Datenschutz ausübt. Man kann auf zwei Elemente hinweisen:

- Die Koordination zwischen Zugangsrecht und Datenschutz (*Art. 45 Bst. a VE*), für die sie hauptsächlich verantwortlich ist. Die Idee ist tatsächlich die, dass sich die beiden Beauftragten in erster Linie auf ihr jeweiliges Gebiet konzentrieren und so ihre Autonomie bewahren.
- Die regelmässige Evaluation der Umsetzung des Zugangsrechts (*Art. 45 Bst. e VE*), die in Richtung der Anforderungen nach *Art. 82 Abs. 2 KV* geht und die man ebenfalls im Bundesrecht findet (s. *Art. 19 BGÖ*). Es sei darauf hingewiesen, dass *Art. 29 Bst. c VE* für die Evaluationsberichte, die in Anwendung von *Art. 45 VE* erstellt wurden, gilt.

**c) Für die Öffentlichkeitsbeauftragte oder den Öffentlichkeitsbeauftragten** übernimmt *Art. 46 VE* ebenfalls einen Grossteil der Bestimmungen des DSchG über die Datenschutzbeauftragte oder den Datenschutzbeauftragten und passt sie entsprechend an. Das gilt für die Ernennung (*Art. 46 Abs. 1 VE*), einen Teil der Aufgaben, die ihr oder ihm übertragen werden (*Art. 46 Abs. 2 VE*), und die nötigen Befugnisse, um diese auszuüben (*Abs. 3*). Deshalb genügen die folgenden Präzisierungen:

- Da es um einen radikalen Systemwechsel geht, sind die Informationsaufgaben (*Art. 46 Abs. 2 Bst. a VE*) sehr wichtig; dabei müssen sowohl die öffentlichen Organe und als auch die Bevölkerung sensibilisiert und informiert werden, was im Übrigen auch in der Empfehlung des Europarats anerkannt wird (Pkt. X.1). Man muss namentlich die Schaffung einer Ausbildung im Bereich des Zugangsrechts für das Personal des öffentlichen Dienstes ins Auge fassen.
- Die Verpflichtung, die Fälle, in denen ein Schlichtungsverfahren durchgeführt oder ein Entscheid erlassen wurde, zu veröffentlichen (*Art. 46 Abs. 2 Bst. b VE*), ergänzt auf nützliche Weise die Öffentlichkeit der Urteile, die das Kantonsgericht auf diesem Gebiet fällen muss, denn das Verfahren ist so organisiert, dass die meisten Konfliktsituationen gelöst werden können, bevor es zu einer Beschwerde an das Gericht kommt. Diese Verpflichtung umfasst aber nur das Endergebnis und nicht den ausführlichen Inhalt der Einigungen, die während des Schlichtungsverfahrens erzielt wurden, denn der Erfolg der Schlichtung hängt zum Teil von der Vertraulichkeit der Diskussionen ab.
- Bei der Unterstützung der betroffenen Personen (*Art. 46 Abs. 2 Bst. c VE*) spielt die beauftragte Person tatsächlich nur eine subsidiäre Rolle, die Hilfe muss bei einem Gesuch hauptsächlich von den ordentlichen Organen kommen (s. *Art. 32 Abs. 2 VE*).
- Die Schlichtungsaufgaben (*Art. 46 Abs. 2 Bst. e VE*) sind sehr wichtig für die Umsetzung des Gesetzes, aber es ist nicht sicher, dass sie quantitativ gesehen viel Platz einnehmen. Zum Vergleich

kann man folgende Zahlen aus den Kantonen Waadt und Genf anführen: in Genf: 11 Schlichtungsgesuche in den Jahren 2002-2003, 9 in den Jahren 2003-2004, 15 in den Jahren 2004-2005 und 2 in den Jahren 2005-2006, das sind 36 Gesuche in 4 Jahren; im Kanton Waadt gab es 2004 2 und in den Jahren 2005 und 2006 7 Schlichtungsgesuche, das sind 9 Gesuche in 3 Jahren (aber die Schlichtung ist dort fakultativ).

– Zwar kann der beauftragten Person das Amtsgeheimnis nicht entgegengehalten werden (*Abs. 3*), sie untersteht ihm aber auf Grund von Art. 32 Abs. 3 DSchG.

## 2.4 4. Kap., Übergangs- und Schlussbestimmungen

### *Art. 47 und 48, Übergangsrecht*

a) Das Geheimhaltungsprinzip bei der Verwaltungstätigkeit kann natürlich nicht ohne eine Frist zur Anpassung aufgegeben werden. Das Problem kann aber mit dem Übergangsrecht nicht gelöst werden. Es kann deshalb nur beschränkt Bestimmungen über einen harmonischen Übergang vom geltenden zum neuen Recht geben: Festlegung von Fristen für die öffentlichen Organe in einem besonderen Fall (Art. 47); und klare Definition der Eigenschaften der Dokumente vor dem Inkrafttreten des Gesetzes (Art. 48 VE).

b) Die *Einrichtung des Registers der Interessenbindungen* betrifft sowohl den Staat (124 Personen: 110 Grossrätinnen und Grossräte, 7 Mitglieder des Staatsrats und 7 Oberamtswärter) als auch die Gemeinden (die Mitglieder von 168 Gemeinderäten). Obwohl man sich an die Praxis der anderen Kantone in diesem Bereich anlehnen kann, erscheint eine Frist von einem Jahr, vor allem für die Gemeinden, gerechtfertigt.

c) Wie schon erwähnt (s. Pkt. 1.2.3 und 1.3.4.9) werden im Vorentwurf *die alten Dokumente vom Zugangsrecht ausgenommen* (Art. 48 VE); dabei folgt er dem Vorbild des Bundesgesetzes (s. Art. 23 BGÖ<sup>33</sup>). Diese Lösung bildet unter den Gesetzen, die das Öffentlichkeitsprinzip vorschreiben, sowohl in der Schweiz als auch in Europa und im Rest der Welt eine Ausnahme. Aber die Tatsache, dass Dokumente, die unter dem Geheimhaltungsprinzip erstellt wurden, zugänglich gemacht werden, bildete eine Änderung der Spielregeln während des Spiels, denn ein Dokument wird anders verfasst, wenn es geheim ist, als wenn zu ihm möglicherweise Zugang besteht; ausserdem würde das Zugangsrecht zu diesen Dokumenten einen administrativen Aufwand verursachen, der in keinem Verhältnis zum Interesse der Öffentlichkeit an diesen überholten Unterlagen steht.

### *Art. 50, Inkrafttreten*

a) Da dieses künftige Gesetz ein Erlass zur Anpassung des geltenden Rechts an die neue Verfassung ist, muss es *spätestens am 1. Januar 2009* in Kraft treten (Art. 147 Abs. 1 KV).

b) Die Referendums Klausel entspricht den Anforderungen der Gesetzgebung über den Grossen Rat (s. Art. 149 GRG). Obwohl es beim gegenwärtigen Stand der Arbeiten noch zu früh ist, die finanziellen Folgen des künftigen Gesetzes zu beziffern (s. Punkt 1.4.3 ff.), kann man annehmen, dass diese Folgen den Grenzwert für ein Finanzreferendum nicht erreichen.

---

<sup>33</sup> Diese Bestimmungen wurden in den Diskussionen in den eidgenössischen Räten eingeführt, siehe AB SR 2003 S. 1143 und AB NR 2004 S. 1265 f. Der Entwurf des Bundesrates ging seinerseits stillschweigend von der Idee aus, dass das Gesetz auch für frühere Dokumente gelte, siehe Botschaft des Bundesrates in BBl 2003 S. 1963 ff., 1991.

## 2.5 Anhang, Gesetzesänderungen

### 2.5.1 Änderung des GRG

a) Das ganz neue Grossratsgesetz weicht den Fragen im Zusammenhang mit der Information der Öffentlichkeit nicht aus. Es zeigt eine gewisse Öffnung, indem darin die Transparenz des Stimmverhaltens der Grossrätinnen und Grossräte festgehalten ist (Art. 89 Abs. 1 Bst. a GRG)<sup>34</sup>. Es enthält zudem vollständige Bestimmungen über die Informationspflicht (Art. 94 ff. GRG; s. auch Pkt. 1.3.3.2). In der Botschaft zum Entwurf des GRG wird darauf hingewiesen, dass diese Bestimmungen von der InfoV inspiriert wurden, dass gewisse Anträge der Verantwortlichen für den Vorentwurf des Informationsgesetzes bereits eingebaut wurden und dass die **vollständige Koordination mit dem künftigen Gesetz** von diesem abhängen<sup>35</sup>. Mit den Anträgen des Vorentwurfs soll nun diese vollständige Koordination, die auch die Öffentlichkeit der Sitzungen umfasst, sichergestellt werden.

b) Die **Öffentlichkeit der Plenarsitzungen des Grossen Rates** lässt sich an sich kaum bestreiten und ist bereits anerkannt (s. Pkt. 1.3.2.2). Ausserdem wird mit dem Inkrafttreten des GRG die Möglichkeit, eine geheime Beratung anzuordnen, nicht mehr der Präsidentin oder dem Präsidenten gegeben, sondern dem Grossen Rat, der mit qualifizierter Mehrheit entscheiden muss (Art. 119 Abs. 2, 2. Satz, GRG), was eine weitere Sicherheit bildet<sup>36</sup>. Der Vorentwurf beantragt aber noch zwei Ergänzungen zu dieser Öffentlichkeit:

– Um der Bedeutung der Öffentlichkeit der Parlamentsitzungen in einer Demokratie Rechnung zu tragen<sup>37</sup>, *werden zunächst die Fälle, in dem von Amtes wegen geheim beraten wird, und die Gründe, aus denen die geheime Beratung angeordnet werden kann, auf das strikt Notwendige beschränkt (Änderung von Art. 119 und 173 GRG)*. In diesem Punkt übernimmt das neue GRG lediglich die Bestimmungen des alten GRRG und passt sie den aktuellen Institutionen an. Diese Lösung ist in doppelter Hinsicht unbefriedigend. Erstens besteht offensichtlich ein Interesse daran, dass die Gesuche um Aufhebung der Immunität oder die Ermächtigung zur Strafverfolgung öffentlich behandelt werden, und die geheime Beratung bildet dabei eine unverhältnismässige Massnahme: *Art. 119 Abs. 1 GRG* wird deshalb geändert, was nicht ausschliesst, dass in einem solchen Fall auf Grund des Persönlichkeitsschutzes die geheime Beratung beschlossen wird (bei der Auslegung des Kriteriums des Persönlichkeitsschutzes muss dann berücksichtigt werden, dass es sich um öffentliche Personen handelt). Zweitens scheint die Möglichkeit, die geheime Beratung aus Gründen des öffentlichen Interesses anzuordnen, unnötig, und sie wird deshalb aufgehoben (*Änderung von Art. 119 Abs. 2, 1. Satz, GRG*): Auf Bundesebene kann als einziger Grund des öffentlichen Interesses ein «höheres Interesse bei der Sicherheit des Landes» geltend gemacht werden<sup>38</sup>; die Sicherheit des Landes kann auf der Ebene des Grossen Rates nicht geltend gemacht werden, und es gibt kein anderes rein kantonales öffentliches Interesse, dass die geheime Beratung rechtfertigen könnte.

– Die zweite Anpassung betrifft die Folgen der geheimen Beratung. Bei der Prüfung des Entwurfs des GRG lehnte der Grosse Rat eine *Bestimmung ab, mit der für die Medien die Geheimhaltung der*

---

<sup>34</sup> Es ging darum, einer Motion Schorderet Folge zu geben, siehe TGR 2004 S. 1870, 2005 S. 703 und 787.

<sup>35</sup> Botschaft Nr. 265 des Büros des Grossen Rates zum Entwurf des GRG vom 15.05.06, TGR 2006 S. 1297 ff., 1304.

<sup>36</sup> Bereits zitierte Botschaft Nr. 265, TGR 2006 S. 1305.

<sup>37</sup> Laut der Nationalratskommission für politische Institutionen (Bericht vom 1.03.01 über den Entwurf für ein Parlamentsgesetz, BBl 2001 S. 3298 ff., 3355), «sind die demokratische Legitimation des Parlamentes und das Prinzip der Öffentlichkeit der Beratungen eigentlich verbunden. (...). Der Ausschluss der Öffentlichkeit bildet also eine wesentliche Beeinträchtigung der demokratischen Ordnung ... ».

<sup>38</sup> Siehe Art. 4 des Gesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG), SR 171.10.

*geheimen Beratungen abgeschwächt wurde*<sup>39</sup>. Um die Koordination mit Art. 18 Abs. 3 VE sicherzustellen und die Möglichkeit, gewisse Elemente dieser Beratungen in den Medien zu veröffentlichen, nicht ganz zu verbauen, wird vorgeschlagen, dass diese Bestimmung in einer stark abgeschwächten Version wieder eingeführt wird: Ausdrücklich wird die Ermächtigung durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Grossen Rates gefordert (Änderung von *Art. 120 GRG*).

c) Für die **parlamentarischen Kommissionen** wurden die Fragen der Information und der Öffentlichkeit in umfassender Weise angegangen.

Was die Öffentlichkeit der Sitzungen anbelangt, scheint es vorzuziehen sein, dass die Situation, die überall in der Schweiz gilt und die auch bei den Arbeiten des Verfassungsrats angenommen wurde, zu bestätigen<sup>40</sup>: Die Kommissionssitzungen sind nicht öffentlich, denn das würde die Freiheit der Beratungen beeinträchtigen, die Suche nach Kompromissen in Frage stellen und Absprachen ausserhalb der Sitzungen fördern. Es wird höchstens beantragt, den Art. 99 Abs. 1 GRG flexibler zu gestalten, um die Möglichkeit der Öffnung, die von Art. 5 Abs. 2 VE geboten wird, in Erinnerung zu rufen (Änderung von *Art. 99 GRG*).

Folgerichtig wird der Beschluss des Grossen Rates aus dem Jahr 2000<sup>41</sup>, die Protokolle dieser Sitzungen nicht zu veröffentlichen, bestätigt: für diese Protokolle gilt Art. 28 Abs. 1 Bst. a VE.

Aber die Kommissionsarbeit ist bei der Willensbildung des Grossen Rates oft entscheidend. Um die Transparenz der politischen Diskussion, die für das gute Funktionieren der Demokratie nötig ist, sicherzustellen, muss das Prinzip der Geheimhaltung der Sitzungen und Protokolle mit anderen Massnahmen aufgewogen werden; das hat übrigens auch der Verfassungsrat ausdrücklich anerkannt<sup>42</sup>. In Art. 99 Abs. 2 GRG wird bereits eine Informationspflicht bei den Kommissionsarbeiten vorgesehen. Um diese Pflicht zu verstärken, ist geplant, *dem Grossen Rat und der Öffentlichkeit alle Anträge, über die bei den Beratungen in der Kommission abgestimmt wurde, zur Kenntnis zu bringen* (auch diejenigen, die abgelehnt wurden), dasselbe würde für die zahlenmässigen Ergebnisse der Abstimmungen gelten (Änderung von *Art. 23 Abs. 2 GRG*). So werden die Beratungen selbst nicht verbreitet (wodurch die freie Willensbildung der Kommissionen gewahrt bleibt), aber die Öffentlichkeit kann die Gegenstände, über die beraten wurde, und was daraus geworden ist, zur Kenntnis nehmen.

d) **Die Offenlegung und das Verzeichnis der Interessenbindungen** werden hauptsächlich in Art. 12 f. VE behandelt, denn sie betreffen mehrere Personenkategorien (s. entsprechenden Kommentar und Pkt. 1.3.3.4). Aber diese Offenlegung ist bei den Mitgliedern des Grossen Rates besonders wichtig. Obwohl die Öffentlichkeit dank dem Verzeichnis jederzeit einen Überblick über die Interessenbindungen jeder Grossrätin und jedes Grossrates haben kann, ist die Kenntnis der Interessen-

---

<sup>39</sup> Art. 117 Abs. 2 des Entwurfs des GRG hatte folgenden Wortlaut: Alle anwesenden Personen sind verpflichtet, über die Beratungen Stillschweigen zu bewahren; die Schweigepflicht kann nur vom Grossen Rat aufgehoben werden. *Die Medien können über diese Beratungen nur in einer Weise berichten, die den Schutz, der mit den geheimen Beratungen bezweckt wurde, nicht verletzt. Jegliche Ton- oder Bildaufzeichnung ist untersagt* ». Der Inhalt des 2. Satzes, der im alten GRRG nicht stand, wurde vom Grossen Rat in der 1. Lesung angenommen, aber in der 2. und 3. Lesung verworfen.

<sup>40</sup> Siehe TVR 2002 S. 348 ff. und TVR 2003 S. 289 ff.; siehe zu den Sitzungen der Kommissionen des Verfassungsrats auch, TVR 2000 S. 135 (Minderheitsantrag zu Art. 29 des Reglementsentwurfs) und 188 ff.

<sup>41</sup> Parlamentsreform 2002, Beratung im Grossen Rat, TGR 2000 S. 1286 ff., 1298 (Antrag Felser zu Art. 41 GRRG, mit 58 gegen 27 Stimmen abgelehnt).

<sup>42</sup> Der Vorentwurf der Verfassung von April 2003 enthielt einen Art. 110 Abs. 3, der ausdrücklich der Informationspflicht der parlamentarischen Kommissionen gewidmet war, siehe dazu TVR 2002 S. 350 (zu These 5.2.1.14). Er verschwand in der Folge, nicht weil sein Inhalt materiell bestritten gewesen wäre, sondern weil die ganze Bestimmung über die Kommissionen aufgehoben wurde (TVR 2003 S. 718 f.).

bindungen natürlich bei den Beratungen im Plenum oder in der Kommission besonders wichtig. Die allgemeine Offenlegung der Interessenbindungen und ihr Eintrag in einem Verzeichnis werden deshalb mit einer *Verpflichtung, in der Sitzung auf diese Interessenbindungen hinzuweisen*, ergänzt (Änderung von *Art. 55 GRG*); diese Verpflichtung besteht auch auf Bundesebene oder im Kanton Waadt.

Die Möglichkeit, dass zu Gunsten der Verpflichtung, die Interessenbindung in der Sitzung offenzulegen, auf die *Ausstandsregeln* verzichtet wird, wurde bei den Vorbereitungsarbeiten zum GRG angetönt, bevor die Frage dem Informationsgesetz zugespielt wurde<sup>43</sup>. Es kann nicht bestritten werden, dass sich die beiden Institute in einigen Fällen überschneiden können und in anderen Gesetzgebungen nicht häufig zusammen vorkommen. Aber trotz allem bestehen zwischen ihnen grosse Unterschiede<sup>44</sup>. Ausserdem wurden die Ausstandsgründe im GRG breit dargestellt, und somit besteht kein Anreiz dazu, sie ohne wichtige Gründe aufzuheben. Schliesslich gehört der Ausstand nicht zur Information, sondern zur Organisation des Grossen Rates. Aus all diesen Gründen beschränkt sich der Vorentwurf darauf, den Ausstandsgrund aufzuheben, für den der Hinweis auf die Interessenbindungen in der Sitzung ausreichend genug ist, so wie das ausserdem aus der Abschwächung, die bereits jetzt im GRG steht, hervorgeht (Änderung von *Art. 56 GRG*).

e) Mit den übrigen Änderungen soll eine **bessere Übereinstimmung** zwischen der Gesetzgebung über den Grossen Rat und derjenigen über die Information erreicht werden.

Die Bestimmungen über die *Öffentlichkeit der Dokumente des Grossen Rates* werden in einigen Einzelheiten geändert und an die Einführung des Zugangsrechts zu Dokumenten angepasst (Änderung von *Art. 97 und 129 GRG*). Sie werden ausserdem mit einer Bestimmung über die Verbreitung der Antworten auf die Anfragen der Grossrätinnen und Grossräte ergänzt, die tatsächlich den Inhalt des alten *Art. 77 Abs. 2 GRRG* übernimmt und deren Formulierung die Trennung des Sekretariats des Grossen Rates und desjenigen des Staatsrats berücksichtigt (Änderung von *Art. 62 GRG*).

Bei der *Akkreditierung* handelt es sich um eine Anpassung an die Grundsätze nach *Art. 17 VE* und an die Tatsache, dass die Einführung eines Akkreditierungssystems freiwillig ist (Änderung von *Art. 96 GRG*).

## 2.5.2 Änderung des SVOG

a) Mit der Änderung des Gesetzes über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung sollen vor allem die Bestimmungen über die Informationspflicht vereinfacht (s. Änderung von *Art. 8 SVOG*; die wichtigsten Grundsätze sind künftig direkt im Informationsgesetz) und Hinweise und Verweise auf die punktuellen Gesichtspunkte eingeführt werden (Hinweis auf das Zugangsrecht, Änderung von *Art. 9 SVOG*; oder Hinweis auf die Verpflichtung, die Interessenbindungen offenzulegen, Einfügung von *Art. 12a SVOG*).

b) **Bis zum Entscheid** beachtet der Vorentwurf im Grossen und Ganzen das Geheimhaltungsprinzip bei den Regierungstätigkeiten, das dem Staatsrat und seinen Mitgliedern die freie Meinungsbildung ermöglichen muss.

---

<sup>43</sup> Bereits zitierte Botschaft Nr. 265, TGR 2006 S. 1301.

<sup>44</sup> Der Hinweis auf die Interessenbindungen ist nur für die Beratungen von Bedeutung, während der Ausstand eine direkte Auswirkung auf die Abstimmungen hat. Umgekehrt betrifft der Hinweis auf die Interessenbindungen alle Gegenstände in der Beratung, während der Ausstand keine Auswirkung auf die Gesetzesentwürfe, die Motionen und Postulate und die anderen parlamentarischen Vorstösse hat. Schliesslich hängen die Interessenbindungen, die offengelegt werden müssen, vor allem von der Person der Grossrätin oder des Grossrates ab, während die Ausstandsgründe sich automatisch auf die familiären Verbindungen ausdehnen.

– Wie schon erwähnt wird der Grundsatz der geheimen Sitzungen des Staatsrats nach Art. 33 Abs. 4, 1. Satz, SVOG, aufrechterhalten (s. Pkt. 1.3.2.6 und Kommentar zu den Art. 4–5, Pkt. f). Das gilt auch für die Geheimhaltung der Beratungen der Regierung, die eine qualifizierte Form des Amtsgeheimnisses bildet und ausdrücklich in Art. 33 Abs. 4, 2. Satz, SVOG, erwähnt wird.

– Der Staatsrat bleibt als Behörde dem Zugangsrecht unterstellt (anders als bei der Lösung, die auf Bundesebene vorherrscht, s. Art. 2 Abs. 1 Bst. a *e contrario* BGÖ), aber die Ausnahme nach Art. 24 Abs. 1 Bst. b VE – die das Zugangsrecht bis zum Entscheid aufhebt – ist anwendbar.

c) Die **Situation nach dem Entscheid** wird hauptsächlich unter zwei Gesichtspunkten geändert: im Vorentwurf werden die bestehenden Bestimmungen über die Bekanntgabe der Entscheidungen des Staatsrats ergänzt und die Dokumente des Mitberichtsverfahrens vom Zugangsrecht ausgenommen.

– Die **Notwendigkeit, die Bekanntgabe der Entscheide des Staatsrats** gegenüber der früheren Praxis **zu verbessern** und die Palette der bekanntgegebenen Entscheide zu vergrössern, wurde anerkannt. Der Erlass der InfoV und der InternetV, die kürzlich erfolgte Betriebsaufnahme des Informationsbüros bei der Staatskanzlei und die Schaffung einer Informationspolitik müssen die nötigen Änderungen möglich machen. Um diese Anstrengungen zu ergänzen, wird im Vorentwurf eine qualitativ hoch stehende Information vorgeschrieben; diese legt den Schwerpunkt auf bedeutende Geschäfte und wird mit den nötigen Dokumenten zum Nachvollziehen der Entscheide ergänzt, insbesondere mit Berichten, Studien und Expertisen, die als Grundlage der Entscheide dienen (s. den neuen Wortlaut von Art. 8 Abs. 2 SVOG). Das Kriterium der Wichtigkeit darf nicht restriktiv ausgelegt werden: Es umfasst namentlich die Entscheide, die besondere finanzielle Folgen nach sich ziehen, diejenigen, die Auswirkungen auf andere Gemeinwesen oder auf eine grosse Anzahl Personen haben, und diejenigen, bei denen der Staatsrat als Gesetzgeber wirkt. Weniger wichtige Entscheide, die aus anderen Gründen für die Öffentlichkeit jedoch von Interesse sind, können trotzdem bekanntgegeben werden.

– Wenn der Entscheid gefällt wurde, wird die Einschränkung des Zugangsrechts nach Art. 24 Abs. 1 Bst. b VE hinfällig, und **die Dokumente des Staatsrats werden zugänglich**; dabei gelten die Schranken nach Art. 24 ff. VE. Die Verweigerung des Zugangs muss deshalb in jedem Fall begründet werden, ausser für zwei genau bestimmte Kategorien, die durch das Kollegialitätsprinzip begründete Spezialfälle bilden. Da sind zunächst die Protokolle der Staatsratssitzungen, für die die Vorschriften nach Art. 28 Abs. 1 Bst. a VE gelten; diese Lösung drängt sich umso mehr auf, als die Regierungssitzungen dem Beratungsgeheimnis unterstellt sind, und die Formulierung von Art. 41 Abs. 3 SVOG wird leicht angepasst, um dieses Element besser hervortreten zu lassen. Ausserdem geht es um die Dokumente zum Mitberichtsverfahren (Änderung von Art. 30 SVOG); da diese Dokumente ausschliesslich erstellt werden, damit das Regierungsorgan gewisse Angelegenheiten behandeln kann<sup>45</sup>, und eine vorgefasste Meinung der Mitglieder des Staatsrats vor der Sitzung enthalten können, ist jede Zugangsmöglichkeit unvereinbar mit dem Kollegialitätsprinzip.

### 2.5.3 Änderung des Gesetzes über die Oberamtänner

Die Änderung beschränkt sich darauf, dass für die Offenlegung und das Verzeichnis der Interessenbindungen ein Verweis auf Art. 12 und 13 VE eingefügt wird, wie das in den anderen betroffenen Gesetzen gemacht wurde (GRG, SVOG und GG). In Art. 88 Abs. 2 KV wird die Verpflichtung zur

---

<sup>45</sup> Das Mitberichtsverfahren soll dem Staatsrat erlauben, sich bei seinen Beratungen auf die wesentlichen Aspekte eines Geschäfts konzentrieren können, denn die wesentlichen Aspekte und allfällige Differenzen der Ansichten über eine Angelegenheit werden vor der Diskussion im Kollegium herausgearbeitet; dieses Verfahren ist laut Gesetz möglich (Art. 30 SVOG), aber es existiert noch nicht in der Praxis.

Offenlegung der Interessenbindungen ausdrücklich auf Oberamtswähler ausgedehnt (s. Pkt. 1.3.3.4 und den Kommentar zu den Art. 12 und 13 VE).

#### 2.5.4 Änderung des StPG

Der geltende Text von Art. 124 StPG ist zu kategorisch formuliert. Wenn man ihn wörtlich nimmt, ist es verboten, ausser beim Entstehen und bei der Verwaltung des Dienstverhältnisses irgendwie Personendaten zu den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staates bekanntzugeben; deshalb ist dieser Text mit der geltenden Praxis bei der Information der Öffentlichkeit und mit Art. 11 VE unvereinbar. Die neue Fassung, die sich an das Personalgesetz des Bundes anlehnt, begrenzt seinen Geltungsbereich auf Daten, die zur Personalverwaltung gehören.

#### 2.5.5 Änderung des GOG

a) In Art. 124 KV wird die Vereinigung des gegenwärtigen Kantonsgerichts und des Verwaltungsgerichts zu einem einheitlichen Kantonsgericht vorgeschrieben (s. Projekt Nr. 31 der Umsetzung der KV). Deshalb ist es wahrscheinlich, dass künftig das Gesetz über die Gerichtsorganisation nicht nur die Organisation der Zivil- und der Strafgerichte, sondern auch der Verwaltungsgerichte regelt. Die Änderung dieses Gesetzes betrifft deshalb **alle Gerichtsbehörden**.

b) Im Bereich der **Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlungen** beschränkt sich die Änderung des GOG auf zwei damit verbundene Probleme:

– Die **Öffentlichkeit des Sitzungskalenders** (Änderung von Art. 88 Abs. 1 GOG). Die Öffentlichkeit einer Sitzung hat nur einen Sinn, wenn die Öffentlichkeit weiss, dass diese Sitzung stattfindet, darauf wird im Allgemeinen in Art. 6 Abs. 2 VE hingewiesen. Bei den meisten Gerichten besteht gegenwärtig die Praxis im Wesentlichen darin, dass den Medien die Angaben zu den Sitzungen mitgeteilt werden; dabei wird die Öffentlichkeit ein bisschen beiseite gelassen. Ein Wechsel der Sichtweise ist deshalb nötig, weshalb Art. 88 Abs. 1 GOG geändert wird. Die Formulierung belässt dem Kantonsgericht einen weiten Handlungsspielraum, so dass es die verschiedenen Gesichtspunkte des Problems berücksichtigen kann: verschiedene Bedürfnisse von allgemeiner Öffentlichkeit und Medien (namentlich was die Namen der Parteien betrifft), Unterschiede zwischen Zivil-, Straf- und Verwaltungssachen und zwischen den Rechtsprechungsstufen; Berücksichtigung von praktischen Gesichtspunkten, wie z. B. der Umstand, dass die Bezirksgerichte keine Internetsites haben.

– **Bild- und Tonaufnahmen** bei den Verhandlungen (Einfügung von Art. 88 Abs. 3 GOG). Zurzeit ist die Frage bei Zivilsachen nicht geregelt. Hingegen verbietet Art. 170 Abs. 3 StPO audiovisuelle Aufnahmen während der Verhandlungen über Strafsachen, und die Weisungen des Verwaltungsgerichts verbieten sie ebenfalls für die eigenen Verhandlungen, sofern diese öffentlich sind. Obwohl die Empfehlung Rec(2003)13 des Europarats über die Verbreitung von Informationen im Zusammenhang mit Strafprozessen durch die Medien die Gerichtssäle nicht wirklich den Kameras öffnen will, erscheint das Verbot im Kanton Freiburg zu kategorisch und nur schwer mit einem kürzlich ergangenen Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vereinbar<sup>46</sup>. Dieses allgemeine Verbot wird deshalb auf zwei Arten gelockert: Einerseits gilt es nur für die Gerichtssäle und die Orte des Verfahrens (und nicht mehr für das Gerichtsgebäude); andererseits kann die Leitung des

---

<sup>46</sup> Urteil des EGMR P4 Radio Hele Norge ASA c. Norwegen vom 6.05.2003, in dem anerkannt wird, dass die *gesetzliche Vermutung* des Verbots nicht gegen die Meinungsäusserungsfreiheit verstösst, was nahe legt, dass es möglich sein muss, die Mutmassung umzukehren.

Verfahrens fallweise davon abweichen<sup>47</sup>. Ausserdem gilt diese Vorschrift für alle Gerichtsverfahren (Straf-, Zivil- und Verwaltungssachen), und Art. 170 StPO wird entsprechend geändert.

Ausserdem wird das Gebiet der Öffentlichkeit der Verhandlungen vom Vorentwurf nur am Rand behandelt, und es liegt am Projekt Nr. 44 zur Umsetzung der Verfassung zu prüfen, ob die entsprechende Gesetzgebung zutreffend ist (s. Pkt. 1.3.1.3.c, Pkt. 1.3.2.5 und der Kommentar zu Art. 4-5, Pkt. d).

c) Zurzeit befinden sich die Bestimmungen über die **Informationspflicht der Gerichtsbehörden** mit Gesetzesrang im Wesentlichen in Art. 72 StPO. Selbst wenn Art. 88 Abs. 1 KV und die Bestimmungen des Vorentwurfs (Art. 8–11 und 14 VE) an sich direkt für die Gerichtsbehörden gelten, ist die Aufnahme eines allgemeinen Hinweises im GOG nützlich und stellt dieses Gesetz dem GRG, dem SVOG und dem GG gleich (s. *Art. 88a neu GOG*). Dieser allgemeine Hinweis wird so formuliert, dass er die Informationstätigkeiten über den allgemeinen Betrieb der Justiz umfasst, wie zum Beispiel die Tage der Ziviljustiz, die 2004 stattfanden (Art. 88a Abs. 1 Bst. a GOG). Er deckt ebenfalls die Umsetzung des Zugangsrechts zu Dokumenten ab (Art. 88a Abs. 1 Bst. b GOG). Schliesslich wird er vervollständigt mit einer allgemeinen Regelungskompetenz, die dem Kantonsgericht erteilt wird (Art. 88a Abs. 2 GOG)<sup>48</sup>, und mit der Angabe der besonderen Grundsätze, die für die laufenden und abgeschlossenen Verfahren gelten.

– Die Informationspflicht geht bei **laufenden Verfahren** weniger weit als in den anderen Bereichen (*Art. 88b neu GOG*). Das liegt einerseits an der Tatsache, dass Gerichtsakten systematisch heikle Daten über die Privatsphäre der Parteien enthalten, und andererseits an der Tatsache, dass der gute Verlauf des Verfahrens der Informationspflicht manchmal entgegensteht (s. Art. 88b Abs. 2 GOG). Die Informationspflicht umfasst also nicht alle Angelegenheiten, sondern nur für diejenigen, bei denen ein besonderes Interesse die Information rechtfertigt. Die allgemeinen Kriterien nach Art. 88b Abs. 1 GOG entsprechen denjenigen in Art. 72 Abs. 1 des Entwurfs für eine Schweizerische Strafprozessordnung, die nicht in einem besonderen Zusammenhang mit dem Strafbereich stehen. Für diesen Bereich gelten nach wie vor Art. 70 und 72 StPO (s. siehe auch Kommentar zur Änderung der StPO, Pkt. b).

– Bei den **abgeschlossenen Verfahren** besteht ein enger Zusammenhang zwischen Informationspflicht und Öffentlichkeit der Urteilsverkündung, die höherem Recht untersteht (Pkt. 1.3.2.5) und Gegenstand eines eigenen Projekts zur Umsetzung der neuen Verfassung ist (Pkt. 1.3.1.3.c und Pkt. 1.3.2.5). *Art. 88c neu GOG* beschränkt sich deshalb darauf, mit einigen Anpassungen den geltenden Inhalt von Art. 22 VGOG zu übernehmen und ihn etwas allgemeiner zu fassen<sup>49</sup>; falls nötig wird bei den Arbeiten für das Projekt Nr. 44 zur Umsetzung der Verfassung geprüft, ob er zutreffend ist.

## 2.5.6 Änderung des GG

a) Die Änderung des Gesetzes über die Gemeinden betrifft ein bisschen mehr als 15 Artikel und ist vom quantitativen Standpunkt aus gesehen die bedeutendste. Das GG enthält beim jetzigen Stand in der Tat mehrere Bestimmungen im Zusammenhang mit der Information, aber sie sind sehr wenig

---

<sup>47</sup> Art. 69 des Entwurfs für eine Schweizerische Strafprozessordnung geht in dieselbe Richtung: Er unterstellt die audiovisuellen Aufnahmen einer Bewilligung; diese Bestimmung gilt aber auch für die Bild- und Tonaufnahmen im Innern des Gerichtsgebäudes.

<sup>48</sup> Diese Kompetenz ist allgemeiner als diejenige nach Art. 14 Abs. 2, 17 Abs. 1 und 22 Abs. 4 VE und nach Art. 72 StPO. Zu den bereits bestehenden Texten, siehe Kommentare zu Art. 14 VE, Pkt. c.

<sup>49</sup> Art. 22 VGOG gilt zurzeit nur für das Verwaltungsgericht, und er dürfte nächstens vermutlich mit der vollständigen Aufhebung des VGOG infolge der Vereinigung des Kantonsgerichts und des Verwaltungsgerichts verschwinden.

entwickelt. In zahlreichen Fällen sollen mit den beantragten Änderungen vor allem Ergänzungen und Präzisierungen angebracht werden, damit die Praxis verbessert wird, ohne die Grundsätze grundlegend zu ändern. Das betrifft sowohl die Öffentlichkeit der Sitzungen als auch die Informationspflicht und den Zugang zu den Dokumenten der Gemeinde; dazu kommt noch die besondere Situation der Gemeindeverbände.

**b)** Die Möglichkeit, *bei den Gemeindeversammlungen geheime Beratung* anzuordnen, ist zurzeit «aus wichtigen Gründen» möglich. Die grundlegende Bedeutung der Öffentlichkeit der Sitzung eines Parlaments in der Demokratie wird aber allgemein anerkannt (s. Kommentar zur Änderung des GRG, Pkt. b). Kaum zu überzeugen vermögen die Gründe, die bei der Ausarbeitung des Gesetzes über die Gemeinden geltend gemacht wurden, um die geheime Beratung zu rechtfertigen (Gefährdung der guten Beziehungen zu einer anderen Gemeinde, Fragen militärischer Bauten), oder die in der Praxis vorgeschoben werden (Absicht, ein Dossier nicht zu vergiften, Wunsch, die Anwesenheit von Medienschaffenden zu verhindern, «Wir sind alt genug, um unsere Sachen selbst zu regeln»). Es fällt schwer, auf Gemeindeebene wirklich wichtige Gründe zu finden, die eine geheime Beratung rechtfertigen könnten; bei den Gemeindeversammlungen erscheint angesichts der Zusammensetzung eine geheime Beratung besonders fehl am Platz. Deshalb muss die Öffentlichkeit der Sitzungen auf Gemeindeebene absolut garantiert werden (Änderung der *Art. 9<sup>bis</sup>* und *15 GG*).

Es sei darauf hingewiesen, dass die Bestimmungen von *Art. 9<sup>bis</sup> GG* über Verweise auch für die Generalräte, die Bürgerversammlungen, die Delegiertenversammlungen der Gemeindeverbände und die Beschlussorgane der Agglomerationen gelten (s. *Art. 51<sup>bis</sup> GG*, Änderung der *Art. 106 und 117 GG* und Änderung des *Art. 34 AggG*).

**c)** Die Bestimmungen über die *Informationspflicht* werden ergänzt und verstärkt (Änderung der *Art. 34, 38, 60, 83a und 125a Abs. 2 GG*). Auf zwei Elemente muss hingewiesen werden: Einerseits muss überall, wo es einen Generalrat gibt, die Information über dessen Angelegenheiten von der Information über die Angelegenheiten des Gemeinderates getrennt werden (Änderung von *Art. 34 GG*). Andererseits wird das Ausmass der Informationspflicht der Stellung der Gemeinden angepasst (s. auch Pkt. 1.3.1.4.b): Das geht sowohl aus *Art. 83a Abs. 2 neu GG* (der Aspekte wie die Arten der Verbreitung, die Formulierung und die Vorstellung der Information behandelt) als auch aus *Art. 9 Abs. 2* und *14 Abs. 1 VE* über die Mittel, die zur Verfügung gestellt werden müssen, hervor; diese Mittel hängen natürlich von den zur Verfügung stehenden Ressourcen und den Bedürfnissen auf diesem Gebiet ab (diese sind natürlich z. B. für Freiburg und Chésopelloz nicht gleich).

Man muss ausserdem daran erinnern, dass die Gemeinden, die das wünschen, gemäss *Art. 17 Abs. 1 VE* ein Akkreditierungssystem einrichten können und dass die Pflicht der Mitglieder des Grossen Rates und des Staatsrats sowie der Oberamtmänner, nach Artikel 88 KV ihre Interessenbindungen offenzulegen, auf die Mitglieder der Gemeinderäte ausgedehnt wird (s. Verweis im neuen *Art. 57a GG* auf *Art. 12 f. VE*).

**d)** Für die Gemeinden wird das *Zugangsrecht zu Dokumenten* wie für die anderen öffentlichen Organe grundsätzlich direkt vom Vorentwurf geregelt; *Art. 83a Abs. 1 neu GG* weist ausdrücklich darauf hin. Ihnen wird namentlich die Möglichkeit gegeben, ein eigenes Organ zur Umsetzung des Zugangsrechts und zur Schlichtung zu bilden (*Art. 44 Abs. 3 VE*; s. auch Pkt. 1.3.4.21), dazu kommt eine Vereinheitlichung der Bestimmungen über die Rechtsmittel bei einem Zugangsgesuch (*Art. 40 Abs. 3 VE* und der dazugehörige Kommentar).

Das GG enthält jedoch jetzt schon Bestimmungen, in denen besondere Zugangsrechte gewährt werden. Diese Bestimmungen werden überprüft und mehrere **Fälle, in denen der Zugang garantiert wird**, vervollständigen diejenigen nach Art. 29 VE:

- Bei den Protokollen der Gemeindeversammlungen und der Sitzungen der Generalräte und für die Voranschläge und die Rechnungen der Gemeinden wird nur die bestehende Situation bestätigt (Änderung von Art. 103<sup>bis</sup> Abs. 1 GG).
- Diese Lösung wird auf die Entwürfe der Protokolle (noch nicht genehmigte Protokolle) ausgedehnt: Es ist nicht gerechtfertigt, dass sie zurzeit nur von den Aktivbürgern eingesehen werden können, denn die Zeit, die es braucht, bis sie genehmigt werden, ist oft sehr lang (manchmal dauert es 6 Monate) und in der Zwischenzeit dienen sie als Referenzdokumente bei Beschwerden gegen Entscheide der Gemeindeversammlung (Änderung von Art. 22 GG).
- Bei den Voranschlägen und den Rechnungen der Anstalten der Gemeinden (Art. 103<sup>bis</sup> Abs. 1 am Schluss GG) gibt es neu ebenfalls einen garantierten Zugang, der sich direkt von Art. 84 Abs. 1 KV ableiten lässt; im Gegensatz zum geltenden Text von Art. 103<sup>bis</sup> Abs. 1 GG werden die Belege nicht mehr erwähnt, denn sie müssen den ordentlichen Bestimmungen über die Schranken des Zugangs unterstellt werden.
- Ein garantierter Zugang scheint auch bei den Dokumenten über die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden (Änderung von Art. 84<sup>bis</sup> GG, Aufhebung der Notwendigkeit, ein berechtigtes Interesse geltend zu machen) und bei den Revisionsberichten, die mit der jüngsten Änderung des GG eingeführt wurden (Änderung von Art. 98e GG; diese Berichte stehen ohnehin allen Aktivbürgern zur Verfügung), gerechtfertigt.

Bei den **Protokollen der Sitzungen des Gemeinderats** und der Kommissionen gibt es eine andere Lösung. Laut dem Vorentwurf sollten sie dem Zugangsrecht vollkommen entzogen werden (s. Art. 28 Abs. 1 Bst. a VE). Der gegenwärtige Text zeigt aber eine gewisse Öffnung, die in der Praxis offenbar keine Probleme bietet<sup>50</sup>. Dieses System wird deshalb beibehalten, aber eine kleine Änderung bei der Formulierung ist nötig, um auf die Tatsache hinzuweisen, dass man das Zugangsrecht im eng verstandenen Sinne verlässt (Änderung von Art. 103<sup>bis</sup> Abs. 2 GG).

e) Die neue Verfassung enthält eine Bestimmung, die besonders der **Information und der Vernehmlassung der Bevölkerung in den Gemeindeverbänden** gewidmet ist (Art. 51 Abs. 2 KV); die Idee war, das Demokratiedefizit bei diesen Verbänden zu beheben<sup>51</sup>.

Der Aspekt «Information» muss an sich nicht näher ausgeführt werden, denn die ordentlichen Bestimmungen über die Informationspflicht gelten auch für die Gemeindeverbände. Dennoch wird dazu ausdrücklich eine Bestimmung eingeführt (Art. 125a Abs. 2 neu GG), um die Zuständigkeiten auf diesem Gebiet zu verteilen: Der Vorstand ist in erster Linie verantwortlich, aber dadurch werden die Gemeinderäte gegenüber der Bevölkerung in ihren Gemeinden nicht vollständig entlastet (s. auch Art. 83a Abs. 2 neu, am Schluss GG). Die Aufhebung von Art. 125 Abs. 3 GG und die Eingliederung seines Inhalts in Art. 125a Abs. 1 neu GG sind ausserdem rein formaler Natur.

Der Aspekt «Vernehmlassung» gehört eigentlich zu den politischen Rechten bei den Gemeindeverbänden und damit nicht wirklich zum Bereich der Information. Aus praktischen Gründen konnte sie aber nicht in die letzte Revision des Gesetzes über die Gemeinden aufgenommen werden, und es ist deshalb vernünftig, den Vorentwurf zu nutzen, um das Fehlen jeglicher Bestimmung über die Vernehmlassung der Bevölkerung in diesem Gesetz zu beheben (Art. 125a Abs. 3 neu GG); dabei müssen folgende Elemente berücksichtigt werden: Einerseits darf die Vernehmlassung nicht anstelle von Referendums- und Initiativrecht bei den Gemeindeverbänden treten und diese Rechte illusor-

---

<sup>50</sup> Siehe die Beratungen dazu, die 1989 vor dem Grossen Rat stattfanden, TGR 1989 S. 1195 ff.

<sup>51</sup> TVR 2002 S. 282 zu These 7.4.3.

risch machen<sup>52</sup>; andererseits muss man verhindern, dass die Tätigkeiten der Verbände blockiert werden, da diese den Bevölkerungen der Mitgliedsgemeinden häufig eine gewisse Anzahl Gegenstände vorlegen müssen.

### 2.5.7 Änderung des AggG

Für die Fragen der Information verweist das Gesetz über die Agglomerationen grundsätzlich auf das Gesetz über die Gemeinden. Diese Verweise werden angepasst und vervollständigt, so dass alle Bestimmungen über die Öffentlichkeit der Sitzungen, über die Informationspflicht und über den Zugang zu besonderen Dokumenten umfassen.

### 2.5.8 Änderung des DSchG

a) Die Änderungen des Gesetzes über den Datenschutz beschränken sich darauf, die **Umwandlung** der Kantonalen Aufsichtsbehörde für Datenschutz in die Kantonale Aufsichtsbehörde für Öffentlichkeit und Datenschutz zu berücksichtigen (s. Kommentar zu Art. 44-46, Pkt. a). Sie haben keine direkte Auswirkung auf die Aufsicht über den Datenschutz, wenn man davon absieht, dass die beiden Bereiche koordiniert werden müssen (s. Änderung von Art. 30 Abs. 1 Bst. a DSchG und Art. 45 Bst. a VE).

Es sei darauf hingewiesen, dass die Bestimmungen des DSchG über die Aufsicht über den Datenschutz zurzeit einer zusätzlichen Revision unterzogen werden, um sie den Anforderungen der Verträge von Schengen und Dublin anzupassen; die Koordination mit diesem Projekt wird zu einem späteren Zeitpunkt sichergestellt.

b) Die **Mitgliederzahl der Kommission** wird von vier auf sechs erhöht (neben der Präsidentin oder dem Präsidenten), damit kann eine relativ kleine Kommission beibehalten und die Palette der Profile ergänzt werden, um die neuen Aufgaben, die der Kommission übertragen werden, zu berücksichtigen (Änderung von Art. 30 Abs. 1 DSchG).

c) Das Problem der **Bekanntgabe von Personendaten** im Rahmen der Information von Amtes wegen und des Zugangsrechts wird direkt im Vorentwurf geregelt; siehe dazu Art. 10 f., 26 und 33 Abs. 2 VE und die dazugehörigen Kommentare; siehe auch Pkt. 1.3.1.5.b, Pkt. 1.3.3.3 und Pkt. 1.3.4.10.b.

### 2.5.9 Änderung der StPO

a) In Art. 71 Abs. 2 StPO wird die **Einsicht in die Akten eines abgeschlossenen Strafverfahrens** durch die Parteien oder Dritte geregelt, wobei auf die Voraussetzungen und Modalitäten der Einsicht in die Akten eines hängigen Verfahrens verwiesen wird. Bei diesen Voraussetzungen und Modalitäten (Art. 71 Abs. 1 StPO) wird namentlich verlangt, dass ein berechtigtes Interesse nachgewiesen werden muss. Diese Lösung kann nicht beibehalten werden, denn die Dokumente der abgeschlossenen Strafverfahren unterliegen den ordentlichen Bestimmungen über das Zugangsrecht (Art. 20 Bst. b VE *e contrario*; s. dazu den Kommentar zu Art. 20 VE, Pkt. c). Art. 71 Abs. 2 StPO wird deshalb entsprechend geändert: Die bestehende Regel bleibt gültig, aber nur für die Dokumente, zu denen der Zugang auf Grund des Vorentwurfs nicht gewährt werden kann.

---

<sup>52</sup> Siehe Art. 123a ff. GG, die in Anwendung von Art. 51 Abs. 1 KV vom Gesetz vom 16. März 2006 zur Änderung des GG eingeführt wurden.

b) Ausserdem muss Art. 72 StPO über die Information der Öffentlichkeit nicht geändert werden<sup>53</sup>. Die Änderung von Art. 170 StPO ist im Übrigen die Folge der Änderung des GOG (s. Kommentar zur Änderung des GOG, Pkt. b). Man muss schliesslich darauf hinweisen, dass diese Änderungen nur bis zum Inkrafttreten der Schweizerischen Strafprozessordnung von Bedeutung sind (StPO vom 5.10.2007).

### 2.5.10 Änderung des KISG

In einer Ergänzung in den Art. 20 und 23 KISG wird das Verhältnis zwischen Zugangsrecht zu archivierten Dokumenten (im Staatsarchiv und in der Kantons- und Universitätsbibliothek) und der Aussetzung des Einsichtsrechts nach KISG geregelt: Ersterem wird Priorität gegeben, wie das auch in der Bundesgesetzgebung über die Archivierung der Fall ist (s. Art. 9 Abs. 2 BGA). Die Situation sieht also wie folgt aus:

- Gewisse Dokumente sind bereits im Moment, in dem sie im Archiv abgeliefert werden, öffentlich, denn sie bieten keine Probleme bei der Vertraulichkeit. Die Einführung des Zugangsrechts ändert diese Öffentlichkeit natürlich nicht.
- Andere Dokumente unterstehen bei ihrer Ablieferung insgesamt einer Aussetzung des Einsichtsrechts, weil sie z. B. Personendaten enthalten (der Vorbehalt kann je nach Art der fraglichen Dokumente verschieden sein). Die Einführung des Zugangsrechts ändert nichts an dieser Praxis, denn man kann im Moment der Archivierung natürlich nicht bei jedem Dokument prüfen, ob der Zugang gewährt werden kann.
- Aber wenn ein Gesuch um Zugang gestellt wird, kann die umfassende Aussetzung des Einsichtsrechts von den Verantwortlichen des Archivs nicht direkt geltend gemacht werden. Diese müssen das Gesuch an das Organ, das das Dokument abgeliefert hat, weiterleiten; dieses ist dann zuständig, die Situation auf Grund von Art. 24 ff. VE zu prüfen (s. Art. 42 Abs. 2 VE).
- Wenn die Aussetzung des Einsichtsrechts abgelaufen ist (nach 30 oder 100 Jahren, gemäss dem Reglement des Staatsarchivs), ändert sich die Situation: Die Dokumente sind grundsätzlich öffentlich, und die Verantwortlichen des Archivs müssen den Zugang gewähren.

Das gilt natürlich nur für Dokumente aus der Zeit nach dem Inkrafttreten des Gesetzes; das Zugangsrecht kann gegenüber früheren Dokumenten nicht geltend gemacht werden (s. Art. 48 VE).

### 2.5.11 Änderung des PolG

Im Gesetz über die Kantonspolizei wird das Personal der Polizei dem Amtsgeheimnis unterstellt. Die fraglichen Bestimmungen sind aber so kategorisch abgefasst, dass sie im Gegensatz zu den ordentlichen Bestimmungen über das Amtsgeheimnis (s. Pkt. 1.3.4.12) nicht mit der Einführung des Zugangsrechts zu Dokumenten vereinbar sind. Sie werden deshalb ganz einfach aufgehoben, und das Personal der Polizei wird den ordentlichen Bestimmungen über das Amtsgeheimnis gemäss der Gesetzgebung über das Personal unterstellt (s. den Verweis von Art. 16 PolG): Das Verbreitungsverbot gilt nur noch für die Informationen, für die das Geheimnis auf Grund der Art der Tatsachen,

---

<sup>53</sup> Siehe dazu den Bericht des Staatsrats zum Postulat Badoud/Vonlanthen über die Informationspolitik bei Strafsachen und die entsprechenden Diskussionen im Grosse Rat, TGR 2005 S. 1244 ff. und 1374 ff. Das Kantonsgericht gab diesem Bericht Folge und hat inzwischen seine «Grundsätze der Information der Öffentlichkeit durch die Gerichtsbehörden» vom Januar 2003 ergänzt; es nahm darin das Element der Rec(2003)13 des Europarats über die Verbreitung von Informationen durch die Medien im Zusammenhang mit Strafverfahren auf; laut Europarat «muss bei Strafverfahren, die sich über einen langen Zeitraum hinziehen, regelmässig informiert werden».

der Umstände und der besonderen Weisungen berechtigt ist. Diese Elemente müssen natürlich je nach dem heiklen Charakter der Angelegenheiten, die von der Polizei behandelt werden, ausgelegt werden.

### **2.5.12 Änderung des FHG**

Die Berichte der Organe zur Finanzkontrolle unterstehen in der Schweiz ganz verschiedenen Regelungen. Auf Bundesebene z. B. ist die Veröffentlichung möglich, nachdem sie vom zuständigen Organ geprüft wurden (s. Art. 14 Abs. 2 FKG), während sie im Kanton Genf «nicht öffentlich sind und von Dritten nicht eingesehen werden können» (die Veröffentlichung von wichtigen Elementen ist aber dennoch denkbar). Zwischen einem garantierten Zugang, der nicht wünschbar scheint (gewisse dieser Berichte können Personen mit hineinziehen und Anlass zu gerichtlichen Verfahren geben), und einem verbotenen Zugang, der unverhältnismässig ist, scheint die Lösung gerechtfertigt, die darin besteht, dass die ordentlichen Schranken gelten. Es wird ausdrücklich auf sie hingewiesen, denn sonst könnte man Art. 53 Abs. 2 FHG so auslegen, als würde er eine erschöpfende Liste der Bestimmungspersonen für diese Berichte enthalten.

### **2.5.13 Änderung des FKGB**

Das Gesetz über die Kantonalbank enthält eine besondere Bestimmung über das Amtsgeheimnis. Wie im PolG ist diese Bestimmung besonders kategorisch formuliert und widerspricht den ordentlichen Bestimmungen über das Amtsgeheimnis (s. Pkt. 1.3.4.12); sie ist mit der Einführung des Zugangsrechts nicht vereinbar. Die fragliche Formulierung wird deshalb durch einen Verweis auf das Bankgeheimnis ersetzt, dessen Bedeutung einen ausdrücklichen Hinweis rechtfertigt und das man in anderen entsprechenden kantonalen Gesetzen findet. Dieser Bezug auf das Bankgeheimnis wird ergänzt durch einen Verweis auf die ordentlichen Bestimmungen über das Amtsgeheimnis.



## **Anhang: Liste der wichtigsten Abkürzungen**

### ***Erlasse:***

- AER: Reglement vom 24. Mai 2005 über die Ausarbeitung der Erlasse (SGF 122.0.21)
- AggG: Gesetz vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (SGF 140.2)
- ASSG: Gesetz vom 7. Mai 1996 über das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt (SGF 122.23.7)
- ATSG: Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (RS 830.1)
- AVG: Gesetz vom 7. November 2003 über die amtliche Vermessung (SGF 214.6.1)
- BGA: Bundesgesetz vom 26. Juni 1998 über die Archivierung (SR 152.1)
- BGÖ: Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz) (SR 152.3)
- BV: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
- DBG: Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (SR 642.11)
- DSchG: Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz (SGF 17.1)
- DSG: Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (SR 235.1)
- DSR: Reglement vom 29. Juni 1999 über die Sicherheit der Personendaten (SGF 17.15)
- DStG: Gesetz vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (SGF 631.1)
- Empfehlung des Europarats *oder*  
Rec(2002)2: Empfehlung des Ministerkomitees des Europarats an die Mitgliedstaaten vom 21. Februar 2002 über den Zugang zu den öffentlichen Dokumenten
- EMRK: Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (Europäische Menschenrechtskonvention) (SR 0.101)
- FHG: Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (SGF 610.1)
- FHR: Ausführungsreglement vom 12. März 1996 zum Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (SGF 610.11)
- GG: Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (SGF 140.1)
- GOG: Gesetz vom 22. November 1949 über die Gerichtsorganisation (SGF 131.0.1)
- GRG: Grossratsgesetz vom 6. September 2006 (ASF 2006\_099)
- GRRG: Gesetz vom 15. Mai 1979 über das Reglement des Grossen Rates (SGF 121.1)
- HGG: Gesetz vom 16. September 1986 über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger (SGF 16.1)
- InfoV: Verordnung vom 22. März 2005 über die Information der Öffentlichkeit über die Tätigkeit des Staatsrats und der Kantonsverwaltung (SGF 122.0.51)
- InternetV: Verordnung vom 3. Mai 2005 über die Websites des Staates (SGF 122.0.52)
- IPBPR: Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (SR 0.103.2)
- KISG: Gesetz vom 2. Oktober 1991 über die kulturellen Institutionen des Staates (SGF 481.0.1)
- KSG: Gesetz vom 26. September 1990 über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat (SGF 190.1)
- KV: Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (SGF 10.1)
- OHG: Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über die Hilfe an Opfer von Straftaten (SR 312.5); wird demnächst ersetzt durch das Gesetz vom 23.03.2007, BBl 2007 p. 2299)
- OR: Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) (SR 220)
- PolG: Gesetz vom 15. November 1990 über die Kantonspolizei (SGF 551.1)
- PRG: Gesetz vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (SGF 115.1)
- SchKG: Bundesgesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs (SR 281.1)
- StatG: Gesetz vom 7. Februar 2006 über die kantonale Statistik (SGF 110.1)
- StGB: Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
- StPG: Gesetz vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (SGF 122.70.1)

StPO: Strafprozessordnung vom 14. November 1996 (SGF 32.1)  
SubG: Subventionsgesetz vom 17. November 1999 (SGF 616.1)  
SVOG: Gesetz vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SGF 122.0.1)  
URG: Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz) (SR 231.1)  
VEG: Gesetz vom 16. Oktober 2001 über die Veröffentlichung der Erlasse (SGF 124.1)  
VGOG: Gesetz vom 24. April 1990 über die Organisation des Verwaltungsgerichts (SGF 151.1)

VRG: Gesetz vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (SGF 150.1)  
VRG: Gesetz vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (SGF 150.1)  
WSG: Gesetz vom 2. März 1999 über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen (SGF 921.1)  
ZGB: Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)  
ZPO: Zivilprozessordnung vom 28. April 1953 (SGF 270.1)  
ZStV: Zivilstandsverordnung vom 28. April 2004 (SR 211.112.2)

**Weitere Abkürzungen:**

ASF: Amtliche Sammlung des Kantons Freiburg  
BBl: Bundesblatt  
BGE: Bundesgerichtsentscheid  
FZR: Freiburger Zeitschrift für Rechtsprechung  
SJ: Semaine judiciaire (revue éditée par la Société genevoise de droit et de législation) (Genfer Juristische Zeitschrift)

TGR: Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates  
TVR: Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Verfassungsrats  
VE: Vorentwurf für ein Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten  
VG: Verwaltungsgericht