

Hinweis

Für den Originaltext vgl. FLORIAN BERGAMIN/CLAUDIA HÖCHNER, *Regelungsgegenstand und Geltungsbereich des InfoG, Ein Überblick unter besonderer Berücksichtigung von Abgrenzungsschwierigkeiten zu anderen Erlassen*, in: Waldmann/Bergamin (Hrsg.), *10 Jahre InfoG Freiburg*, Stämpfli Verlag, Bern 2021, 93–119.

Regelungsgegenstand und Geltungsbereich des InfoG

Ein Überblick unter besonderer Berücksichtigung von Abgrenzungsschwierigkeiten zu anderen Erlassen

FLORIAN BERGAMIN/CLAUDIA HÖCHNER

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung.....	2
II.	Regelungsgegenstand des InfoG	3
	A. Gesetzliche Verankerung des Regelungsgegenstands	3
	B. Information der Öffentlichkeit.....	3
	1. Im Allgemeinen.....	3
	2. Öffentlichkeit der Sitzungen	4
	3. Informationspflicht.....	5
	C. Zugang zu amtlichen Dokumenten	9
	1. Im Allgemeinen.....	9
	2. Grundzüge des Zugangs	9
	3. Umfang und Schranken des Zugangs	10
III.	Geltungsbereich.....	11
	A. Persönlich	11
	B. Sachlich	12
	1. Im Allgemeinen.....	12
	2. Mit Bezug auf den Zugang zu amtlichen Dokumenten	13
IV.	Das InfoG in Abgrenzung zu anderen Erlassen	15
	A. Spezialbestimmungen	15
	B. Bestimmungen ausserhalb des Regelungsgegenstands des InfoG.....	18
	C. Verhältnis zum BGÖ	20
V.	Einzelne Anwendungs- und Abgrenzungskonstellationen	21
	A. Zugang bei der Amtshilfe	21
	B. Zugang unter Berücksichtigung des Amtsgeheimnisses.....	23
	C. Zugang zu Verfahrensakten	23
	D. Zugang zu Personendaten	25
	E. Zugang zu archivierten Dokumenten.....	26
VI.	Würdigung.....	28

I. Einleitung

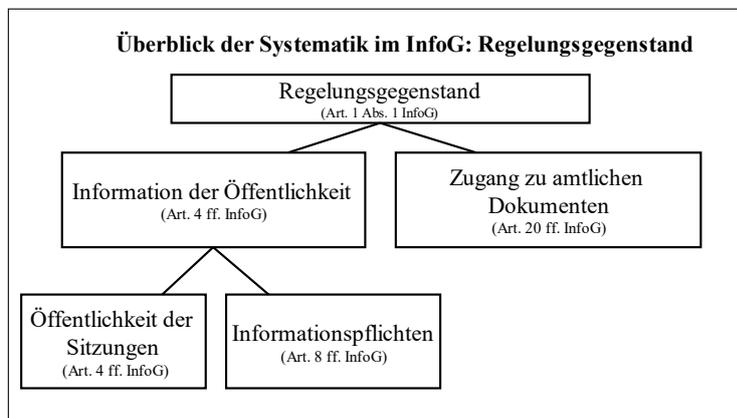
- 1 Wer Informationen über die Tätigkeiten des Staates oder Zugang zu amtlichen Dokumenten erlangen will, sieht sich oftmals mit der Frage konfrontiert, *ob und gestützt auf welcher Rechtsgrundlage ein Anspruch auf Information und Zugang* besteht. In den Rechtsordnungen von Bund, Kantonen und Gemeinden finden sich verschiedene Erlasse, welche Regelungen zur Öffentlichkeit und Geheimhaltung staatlicher Tätigkeiten und zum Zugang zu amtlichen Dokumenten enthalten.
- 2 Einzelne *Informations- und Zugangsansprüche sind grundrechtlich untermauert*: So haben die Parteien in einem Zivil-, Straf- oder Verwaltungsverfahren Anspruch auf Einsichtnahme in sämtliche Akten, die geeignet sind, Grundlage des bevorstehenden Urteils oder Entscheids zu bilden (Art. 29 Abs. 2 BV) oder die Öffentlichkeit hat grundsätzlich einen Anspruch auf Teilnahme an Gerichtsverhandlungen und an der Bekanntgabe ergangener Urteile (Art. 30 Abs. 3 BV). Die Bundesverfassung gewährleistet ein Recht, Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu empfangen (Art. 16 Abs. 3 BV), während im Kanton Freiburg Art. 19 Abs. 2 KV weitergehend ein Recht auf Information und auf Zugang zu amtlichen Dokumenten verbrieft.
- 3 Diese grundrechtlichen Ansprüche werden in unterschiedlichen Gesetzen konkretisiert. Für die *Rechtsanwendung* kann es herausfordernd sein, die auf ein konkretes Informationsbedürfnis anwendbaren Rechtsgrundlagen zu bestimmen, die Regelungsgegenstände der einzelnen Erlasse voneinander abzugrenzen und das Verhältnis zwischen allgemeinen und besonderen Regelungen zu ermitteln.
- 4 Hier setzt der vorliegende Beitrag an: Er beleuchtet zum einen den Regelungsgegenstand (Ziff. II) und zum anderen den Geltungsbereich (Ziff. III) des freiburgischen Gesetzes über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG).
- 5 Nach diesem Überblick über die Inhalte und die Ausrichtung grenzt der Beitrag das InfoG gegenüber anderen Erlassen ab, die ebenfalls die Transparenz und den Informationszugang zum Gegenstand haben (Ziff. IV). Zuletzt geht er darauf ein, wie der Zugang gemäss dem InfoG im Verhältnis zu Anspruchsgrundlagen aus anderen (Spezial-)Gesetzen beurteilt werden kann (Ziff. V).

II. Regelungsgegenstand des InfoG

A. Gesetzliche Verankerung des Regelungsgegenstands

Durch den Regelungsgegenstand werden der Inhalt eines Erlasses bzw. die 6
von diesem erfasste Materie definiert.¹ Art. 1 Abs. 1 InfoG hält den Rege-
lungsgegenstand des InfoG explizit fest: Demnach regelt das Gesetz die *In-*
formation der Öffentlichkeit über die staatliche Tätigkeit und das Zugangs-
recht jeder Person zu amtlichen Dokumenten.

Diese beiden Regelungsgegenstände werden im Folgenden separat 7
(Ziff. II.B und II.C) dargestellt.



Eigene Darstellung.

B. Information der Öffentlichkeit

1. Im Allgemeinen

Die «*Information der Öffentlichkeit*» wird im 2. Kapitel des InfoG (Art. 4– 8
16 InfoG) geregelt. Dieser Regelungsgegenstand umfasst die Öffentlichkeit
von Sitzungen (Ziff. II.B.2) und die Informationspflicht mit den drei Teil-
gehalten der aktiven Informationspflicht, der Beantwortung von Auskunft-
gesuchen sowie des Vorbehalts spezialgesetzlicher Informationspflichten
(Ziff. II.B.3).

¹ Vgl. MÜLLER/UHLMANN, Rz. 185.

- 9 Art. 17–19 InfoG gehören ebenfalls zum Regelungsgegenstand der Information der Öffentlichkeit. Sie stellen Grundsätze und Regeln für den Zugang der Medien zu den öffentlichen Sitzungen und zu Informationen auf.
- 10 Im Wesentlichen knüpft das InfoG an die bereits früher geltende Regelung und Praxis im Kanton Freiburg an.² Verankert wird aber nicht bloss Bestehendes: Die Gesetzgebung ergänzt und präzisiert diesen ersten Regelungsgegenstand der Information der Öffentlichkeit.³

2. *Öffentlichkeit der Sitzungen*

- 11 Das InfoG bestimmt abschliessend, welche *Sitzungen* im Grundsatz öffentlich sind: Dazu gehören zum einen die Plenarsitzungen der kantonalen, kommunalen und interkommunalen Legislativbehörden und Sitzungen gewisser parlamentsähnlicher Organe (Art. 4 Abs. 1 lit. a–b InfoG) sowie zum andern die Verhandlungen und Urteilsverkündungen der Gerichtsbehörden (Art. 4 Abs. 1 lit. c InfoG). Die übrigen Sitzungen öffentlicher Organe sind grundsätzlich nicht öffentlich (Art. 5 Abs. 1 InfoG). Sowohl vom Grundsatz der Öffentlichkeit als auch vom Grundsatz der Nichtöffentlichkeit kann im Einzelfall abgewichen werden (Art. 4 Abs. 2 bzw. Art. 5 Abs. 2 InfoG). Die Modalitäten öffentlicher und nicht öffentlicher Sitzungen sind ebenfalls im Gesetz festgehalten (Art. 6 f. InfoG).
- 12 Überdies behält das InfoG die *Spezialgesetzgebung* zur Öffentlichkeit von Sitzungen öffentlicher Organe vor (Art. 4 Abs. 3, Art. 5 Abs. 1 sowie Art. 7 Abs. 2 InfoG). Hierbei ist auf folgende Bestimmungen hinzuweisen:
- Spezialgesetzlich geregelt ist die Öffentlichkeit der Plenar- und Kommissionssitzungen des Grossen Rats (Art. 98 f. GRG). Die Sitzungsöffentlichkeit im Grossen Rat wird bereits durch die Verfassung (Art. 96 Abs. 2 KV) garantiert.⁴ Allerdings sehen Art. 119 f. GRG die Möglichkeit geheimer Beratungen vor.
 - Das Gesetz über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung hält fest, dass die Sitzungen des Staatsrates nicht öffentlich sind (Art. 33 Abs. 4 SVOG).
 - Ähnlich wie die Sitzungen der kantonalen Exekutive sind auch die Sitzungen der kommunalen Exekutive nicht der Öffentlichkeit zugänglich: Das Gemeindegesetz bestimmt, dass die Sitzungen der Gemeinderäte

² Botschaft InfoG, 961, 964. Vgl. auch VOLLERY, FZR/RFJ 2009, Rz. 10.

³ Botschaft InfoG, 961.

⁴ Die KV stellt indessen keine Spezialgesetzgebung dar, sondern ist als höherrangiges Recht dem InfoG übergeordnet.

nicht öffentlich sind, wobei die Bestimmungen des InfoG vorbehalten werden (Art. 62 Abs. 3 GG).

- Das Justizgesetz erklärt bloss die Urteilsberatung für nicht öffentlich (Art. 128 Abs. 1 JG). Die Öffentlichkeit von Gerichtsverhandlungen und Urteilsverkündungen ist hingegen schon durch die Verfassung (Art. 30 Abs. 3 BV, Art. 31 Abs. 2 KV) gewährleistet. Sie wird teilweise auch in den Verfahrensordnungen wiederholt bzw. konkretisiert (siehe Art. 54 ZPO, Art. 69 ff. StPO, Art. 91 Abs. 2 VRG). Zu beachten sind überdies die internationalen Verpflichtungen der Schweiz in diesem Bereich (vgl. Art. 6 EMRK, Art. 14 UNO-Pakt II sowie verschiedene Vorgaben des Umweltrechts, namentlich der Aarhus-Konvention).⁵

3. Informationspflicht

Art. 8 ff. InfoG übertragen den öffentlichen Organen *Informationspflichten*.¹³ Dass Behörden und Gemeinden die Öffentlichkeit von sich aus über ihre Tätigkeiten informieren müssen, geht auch aus Art. 88 Abs. 1 KV sowie aus Art. 131 Abs. 3 KV hervor. Diese Bestimmungen stehen in Verbindung mit dem in Art. 52 Abs. 1 KV statuierten Grundsatz der Transparenz.⁶ Die Freiburger Kantonsverfassung sieht zudem ein direkt einklagbares Grundrecht auf Information vor (Art. 19 Abs. 2 Satz 1 KV).⁷

Das *InfoG konkretisiert* die Informationspflichten hinsichtlich ihres Umfangs, der Modalitäten und der Schranken. Es unterscheidet zwischen drei Teilgehalten:⁸¹⁴

- Aktive Informationspflicht: Regelmässige Sicherstellung der allgemeinen Information der Öffentlichkeit über die behördlichen Tätigkeiten von Amtes wegen (Art. 8 Abs. 1 lit. a InfoG);
- Passive Informationspflicht: Beantwortung von Auskunftsgesuchen (Art. 8 Abs. 1 lit. b InfoG);

⁵ Siehe Botschaft InfoG, 965; vgl. ausführlich zum Verhältnis zwischen der Aarhus-Konvention und dem Öffentlichkeitsprinzip THURNHERR, Jahrbuch SVVOR 2019/2020, 17 ff.

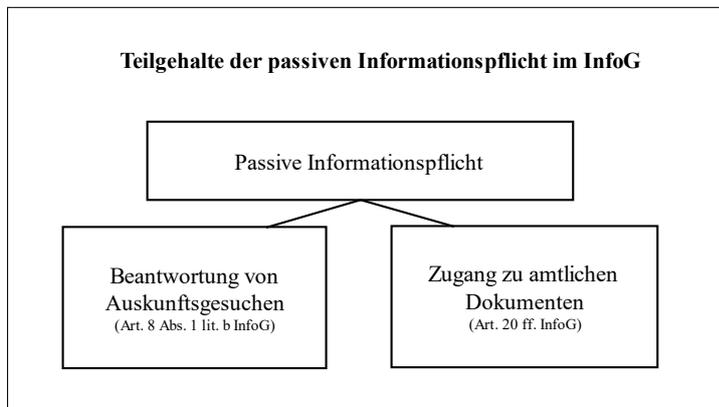
⁶ Vgl. BARRELET, 171.

⁷ Botschaft InfoG, 963, 966 sowie VOLLERY, FZR/RFJ 2009, Rz. 36 ff.; vgl. auch BARRELET, 161 f., der sich ausführlich zum Grundrecht auf Information und dessen Tragweite äussert. Weiterführend über die grundrechtliche Dimension des InfoG BELSER/CATTILAZ in diesem Band.

⁸ Vgl. auch Botschaft InfoG, 965.

- Besondere (aktive oder passive) Informationspflichten gemäss Spezialgesetzgebung (Art. 8 Abs. 1 lit. c InfoG).

15 Die passive Informations- bzw. Auskunftspflicht gemäss Art. 8 Abs. 1 lit. b InfoG ist vom Zugang zu amtlichen Dokumenten, der in den Art. 20 ff. InfoG geregelt ist (vgl. Ziff. II.C), zu unterscheiden. Sowohl die Auskunftsgesuche wie auch der Zugang zu amtlichen Dokumenten bilden die zwei Teilgehalte der passiven Informationspflicht.⁹



Eigene Darstellung.

Das Auskunftsgesuch gemäss Art. 8 Abs. 1 lit. b InfoG ist demnach vom Zugangsgesuch im Sinne von Art. 31 InfoG (siehe hierzu Ziff. II.B) abzugrenzen. Gemäss den Ausführungen in der Botschaft hat das Auskunftsgesuch einerseits nicht denselben Gegenstand bzw. werden dabei keine Dokumente herausverlangt. Andererseits verleiht Art. 19 Abs. 2 KV keinen justiziablen Anspruch auf Auskünfte der öffentlichen Organe.¹⁰ Die Abgrenzung der Zugangsgesuche zu den Auskunftsgesuchen ist auch mit Blick auf seine Folgen relevant: Für das Einholen von Auskünften bei den öffentlichen Organen ist kein formalisiertes Verfahren vorgesehen, anders hingegen bei Gesuchen um Einsicht in die amtlichen Dokumente, die nach hierfür vorgesehenem Verfahren gemäss InfoG zu behandeln sind.

16 Während sich die aktive Informationspflicht nach dem «Bring-Prinzip» richtet, gilt bei der passiven Information das «Hol-Prinzip».¹¹ Das InfoG bestimmt die *Modalitäten* sowie die *Einschränkungen* sämtlicher Informationspflichten, inklusive der spezialgesetzlichen. Neben allgemeinen Vorgaben (Art. 9 f. InfoG) wird die Bekanntgabe von Personendaten separat geregelt (vgl. Art. 11 f. InfoG). Besonders ausgeführt wird die Bekanntgabe der Interessenbindungen gewisser Magistratspersonen (Art. 13 f. InfoG). In

⁹ Botschaft InfoG, 967.

¹⁰ Hierzu Botschaft InfoG, 973.

¹¹ SPOERRI/VARONE, LeGes 2008/1, 93.

diesem Bereich hat das InfoG die Vorgaben der Kantonsverfassung (Art. 88 Abs. 2 KV) in eher extensiver Weise umgesetzt.¹²

Auch bei der Informationspflicht wird abermals die *Spezialgesetzgebung* vorbehalten. Dies gilt sowohl hinsichtlich besonderer Informationspflichten (Art. 8 Abs. 1 lit. c InfoG) sowie hinsichtlich der Bekanntgabe von Personendaten (Art. 11 Abs. 3 InfoG). Überdies sind spezielle Vorgaben in Bezug auf weitere Modalitäten der Information der Öffentlichkeit durch die verschiedenen *Behörden* zu beachten (Art. 16 InfoG).¹⁷

- Im Grossratsgesetz sind Bestimmungen zum amtlichen Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rats (Art. 89 f. GRG) sowie zur Information der Öffentlichkeit und dem Zugang der Medien (Art. 94 ff. GRG) enthalten. Für die Offenlegungspflichten der Interessenbindungen¹³ verweist das GRG auf das InfoG (vgl. Art. 55 Abs. 1 GRG).
- Das Gesetz über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung hält als Grundsatz fest, dass der Staatsrat die Information der Öffentlichkeit sicherstellt (Art. 2 Abs. 2 SVOG). Art. 8 SVOG befasst sich spezifisch mit der Information der Öffentlichkeit, verweist dabei ergänzend auf das InfoG und beauftragt den Staatsrat zum Erlass von Ausführungsbestimmungen. Auch für die Pflicht zur Offenlegung der Interessenbindungen verweist Art. 12a SVOG auf das InfoG. Weitere Bestimmungen regeln die Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung: Art. 26 Abs. 3 SVOG äussert sich zur Information über die Geschäfte des Staatsrates durch das Sekretariat und Art. 45 Abs. 4 SVOG zur Information über die Geschäfte der Direktionen.

Die vom Staatsrat beschlossene InfoV stützt sich sowohl auf das InfoG als auch auf Bestimmungen des SVOG. Gemäss Art. 1 Abs. 1 regelt die InfoV die allgemeine Information der Öffentlichkeit über die Tätigkeit des Staatsrates und der Kantonsverwaltung sowie die Verbreitung von Informationen auf dem Internet.

- Die kantonalen Gerichte sind dem InfoG ebenfalls unterstellt (vgl. Ziff. III.A). Das Justizgesetz äussert sich verschiedentlich zur Information der Öffentlichkeit. Art. 30 Abs. 1 lit. a JG hält fest, dass die Gerichtsbehörden gemäss der einschlägigen Gesetzgebung und im Einklang mit den Prozessordnungen sicherzustellen haben, dass die Öffentlichkeit über ihre Rechtsprechungs- und Verwaltungstätigkeit und über allgemeine Fragen im Zusammenhang mit dem Gerichtswesen informiert wird. In Art. 30 Abs. 2 JG wird das Kantonsgericht verpflichtet,

¹² VOLLERY, FZR/RFJ 2009, Rz. 10; siehe auch Botschaft InfoG, 961.

¹³ Vgl. zu den Offenlegungspflichten der Grossrats- und Staatsratsmitglieder sowie der Oberamtspersonen Art. 88 Abs. 2 KV.

diese Bestimmungen auf dem Verordnungsweg zu ergänzen. Das Justizgesetz befasst sich überdies mit weiteren Aspekten der Informationspflicht im Justizbereich: Art. 48 JG erklärt die Urteile für öffentlich, Art. 99 JG schreibt die regelmässige Information der Öffentlichkeit durch den Justizrat vor und Art. 122 JG bestimmt die Form der öffentlichen Bekanntmachungen, die mittels Publikation im Freiburger Amtsblatt und unter Umständen auch in Zeitungen zu erfolgen hat.

Das Kantonsgericht hat die Information im Zusammenhang mit dem Gerichtswesen im InfoRKG konkretisiert. In Art. 5 f. InfoRKG werden die Informationsmittel (Öffentlichkeit der Sitzungen und weitere Formen) präzisiert. Art. 13 ff. InfoRKG enthalten Bestimmungen über die Öffentlichkeit der Urteile.

- Das Gemeindegesetz verweist für die Information der Öffentlichkeit allgemein (vgl. Art. 83a Abs. 1 GG) und spezifisch für die Offenlegungspflichten der Interessenbindungen der Gemeinderatsmitglieder (Art. 57a GG)¹⁴ auf das InfoG. Zudem regelt das GG die Zuständigkeiten für die Behörden, welche die Öffentlichkeit zu informieren haben (Art. 34 Abs. 2 lit. c^{ter}, Art. 60 Abs. 3 lit. j sowie Art. 125a Abs. 2 GG).
- Art. 8 Abs. 3 des Gesetzes über die Oberamtmänner verweist für die Offenlegung von Interessenbindungen ebenfalls auf das InfoG.

18 Zu beachten bleiben schliesslich weitere Bestimmungen zur Information der Öffentlichkeit. Sie finden sich in Sachgesetzen, etwa im Bereich des Umweltschutzes¹⁵, in der Raumplanung¹⁶, im Bereich des Energiesparens¹⁷ oder zur Gleichstellung von Mann und Frau.¹⁸

19 Für die Information der Medien werden im InfoG besondere Bestimmungen aufgestellt (vgl. Art. 17–19 InfoG). Ihnen wird der Zugang zu Informationen im Kanton Freiburg erleichtert.¹⁹ Dieser Einschub weist auf die Bedeutung der Medien bei der Berichterstattung über die staatlichen Tätigkeiten hin.²⁰

¹⁴ Mit der Offenlegungspflicht der Interessenbindungen von Gemeinderatsmitgliedern geht das InfoG über den Regelungsbereich von Art. 88 Abs. 2 KV hinaus.

¹⁵ Die Ratifikation der Aarhus-Konvention hat Anpassungen des InfoG notwendig gemacht und namentlich eine Ausweitung der Zugangsrechte im Umweltbereich bedingt (siehe hierzu Botschaft Änderungen InfoG, 2658 f.).

¹⁶ Siehe Art. 37 RPBG.

¹⁷ Siehe Art. 21 EnGe.

¹⁸ Botschaft InfoG, 965.

¹⁹ Für einen Vergleich mit Westschweizer Kantonen siehe BOILLAT/WERLY, *Transparence passive*, 238 ff.

²⁰ Siehe bereits die Botschaft InfoG, 975. Vgl. für Rückmeldungen aus den Medien auch NICOLAS SCHMITT mit einer empirischen Auswertung in diesem Band.

C. Zugang zu amtlichen Dokumenten

1. Im Allgemeinen

Die Öffentlichkeit ist nicht nur zu informieren, sondern sie darf auch selbst 20
Informationen ersuchen. Der *Zugang zu amtlichen Dokumenten* bildet den
zweiten Regelungsgegenstand des InfoG (vgl. Darstellung bei Rz. 7).

Der Gewährung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten aus Sicht der öff- 21
fentlichen Organe steht das Recht auf Zugang jedes Einzelnen gegenüber.
Der *Anspruch auf Zugang* wird als Grundrecht in der Kantonsverfassung
verbrieft (Art. 19 Abs. 2 Satz 2 KV) und durch das Gesetz (Art. 20 ff. In-
foG) konkretisiert.²¹ Ein Anspruch auf Information kann sich auch aus
Art. 16 Abs. 3 BV oder allenfalls Art. 10 EMRK ergeben.²²

Der Gegenstand «Zugang zu amtlichen Dokumenten» wird in einem eigen- 22
nen Kapitel im InfoG (3. Kapitel, Art. 20–41 InfoG) normiert. Geregelt wer-
den Grundsätze, Umfang, Verfahren und Organisation des Zugangsrechts.

2. Grundzüge des Zugangs

Art. 20 ff. InfoG legen *Grundsätzliches über den Zugang* zu amtlichen Do- 23
kumenten fest. Es wird zunächst die Trägerschaft des Zugangsrechts be-
stimmt (Art. 20 Abs. 1 InfoG: jede natürliche und juristische Person). Ge-
regelt wird ferner der Gegenstand des Zugangsrechts, dies insbesondere mit
einer Umschreibung der zugänglichen amtlichen Dokumente und Informa-
tionen (Art. 20 Abs. 1^{bis} und 2, Art. 21 Abs. 2, Art. 22 InfoG). Der Zugang
kann auf verschiedene Arten erfolgen; Art. 23 InfoG sowie Art. 3 DZV äus-
sern sich zu den Einzelheiten. Besonders im Kanton Freiburg ist, dass er-
gänzende Erklärungen verlangt werden können (Art. 23 Abs. 2 InfoG).²³
Art. 24 InfoG verankert schliesslich die grundsätzliche Unentgeltlichkeit
des Zugangs.²⁴

²¹ Botschaft InfoG, 966 f.; HÄNER, ZBl 104/2020, 287 f. befürwortet einen in der
Kantonsverfassung und nicht einzig in der Gesetzgebung verankerten Anspruch
auf Zugang.

²² Vgl. THURNHERR, Jahrbuch SVVOR 2019/2020, 12 ff. Der sachliche Geltungsbe-
reich auf Bundesebene nach Art. 16 Abs. 3 BV deckt sich zudem nicht mit dem
Anspruch nach Freiburger KV (hierzu BELSER/CATTILAZ in diesem Band).

²³ BOILLAT/WERLY, Jahrbuch SVVOR 2019/2020, 37.

²⁴ Anders als auf Bundesebene und in einigen Kantonen (siehe für eine Übersicht
BOILLAT/WERLY, *Transparence passive*, 226 ff.).

- 24 In Art. 21 Abs. 1 InfoG wird die Regelung zur Einsichtnahme in Dokumente für gewisse, ausschliesslich in der *Spezialgesetzgebung* geregelte Bereiche vorbehalten:
- die Einsichtnahme in Dokumente, die sich auf hängige Zivil-, Straf-, Verwaltungsjustiz- und Schiedsverfahren beziehen (lit. a);
 - die Einsichtnahme der Parteien in die Akten eines erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens (lit. b);
 - der Zugang einer Person zu den Daten über sie (lit. c).
- 25 Angesprochen sind zum einen die Regelungen, die das Akteneinsichtsrecht in Verfahren und Prozessen betreffen (lit. a und b), und zum andern die Bestimmungen, die das datenschutzrechtliche Auskunftsrecht regeln (lit. c). Bei näherer Betrachtung handelt es sich nicht um «Spezialbestimmungen» zum InfoG, sondern um Regelungen, die sich – mit Bezug auf den Zugang zu amtlichen Dokumenten – ausserhalb des Regelungsgegenstands des InfoG²⁵ bewegen (siehe hierzu Ziff. IV.B).

3. *Umfang und Schranken des Zugangs*

- 26 Art. 25 ff. InfoG haben den *Umfang des Zugangs* zum Gegenstand, wie dies aus dem Titel 3.2 des InfoG hervorgeht. Sie nehmen verschiedene Interessen auf, die bei der Prüfung eines Zugangsgesuchs zu berücksichtigen sind. Erfasst werden allerdings nicht nur der Umfang, sondern auch die Schranken des Zugangs. Art. 29 f. InfoG schliessen zudem bestimmte Dokumente explizit vom Zugang aus (z.B. Protokolle nicht öffentlicher Sitzungen gemäss Art. 29 Abs. 1 lit. b InfoG) bzw. gewähren den Zugang zu bestimmten Dokumenten (z.B. Rechnungen von Gemeinwesen gemäss Art. 30 Abs. 1 lit. a InfoG; siehe zudem unten IV.B).
- 27 Innerhalb des Regelungsgegenstands des InfoG enthält das Gesetz – anders als im Vernehmlassungsentwurf vorgesehen²⁶ – keinen allgemeinen Vorbehalt bezüglich *Spezialgesetzen*. Nur eidgenössische und kantonale Erlasse, die Geheimhaltungsregelungen enthalten und keine allgemeinen Bestimmungen zum Amtsgeheimnis bilden, bleiben vorbehalten (Art. 25 Abs. 3 InfoG). Auch für das Zugangsrecht zu Informationen im Umweltbereich

²⁵ Die Öffentlichkeit in (hängigen) Verfahren und Prozessen wird nicht generell, aber mit Bezug auf den Zugang zu Dokumenten (Verfahrensakten) vom Regelungsgegenstand des InfoG ausgenommen.

²⁶ Vgl. Botschaft InfoG, 978.

gilt eine – völkerrechtlich bedingte – Ausnahmeregelung (Art. 25 Abs. 4 InfoG).²⁷

III. Geltungsbereich

A. Persönlich

Das InfoG umschreibt den persönlichen wie auch den sachlichen Geltungsbereich in den Art. 2 f. InfoG, indem festgelegt wird, für was und für wen das Gesetz gilt.²⁸ Gemäss Art. 2 Abs. 1 InfoG gelangt das Gesetz für *öffentliche Organe* zur Anwendung. Dazu gehören staatliche Organe des Kantons Freiburg und die Gemeinden. Erfasst sind gesetzgebende, ausführende und richterliche Behörden mit ihren Verwaltungen.

Zudem gilt das Gesetz auch für die übrigen *juristischen Personen des öffentlichen Rechts* wie öffentlich-rechtliche Körperschaften, öffentlich-rechtliche Anstalten oder öffentlich-rechtliche Stiftungen mit ihren jeweiligen Organen.²⁹ Die Rechtspersönlichkeit einer juristischen Person ist nicht massgebend: Auch besondere öffentliche Organe ohne Rechtspersönlichkeit wie z.B. der Justizrat sind dem Gesetz unterstellt.³⁰

Eine Besonderheit bilden die anerkannten kirchlichen Körperschaften; für diese gilt das Gesetz nur subsidiär, d.h. wenn sie keine entsprechenden Bestimmungen erlassen haben (Art. 3 Abs. 2 lit. a InfoG).

Das InfoG gilt aber nicht nur für die öffentlichen Organe, sondern auch für Privatpersonen, die öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen. Hier ist der Geltungsbereich allerdings enger gezogen: Solche *privaten Aufgabenträger* sind nur dann vom Geltungsbereich des Gesetzes erfasst, falls und soweit sie über öffentliche Gewalt verfügen bzw. rechtsetzende Bestimmungen oder Verfügungen erlassen dürfen (Art. 2 Abs. 1 lit. b InfoG).³¹ Eine Aus-

²⁷ Zu den Änderungen infolge der Aarhus-Konvention siehe Botschaft Änderungen InfoG, 2662 ff.

²⁸ Vgl. zum Begriff des Geltungsbereichs MÜLLER/UHLMANN, Rz. 191 ff.

²⁹ Damit deckt sich der Geltungsbereich des InfoG mit dem Geltungsbereich des DSchG (siehe Botschaft InfoG, 971). Als Beispiel einer juristischen Person wird die Freiburger Kantonalbank genannt (Botschaft InfoG, 964, 971).

³⁰ Vgl. Botschaft InfoG, 961, 971.

³¹ Siehe zur Illustration das Beispiel des Tourismusverbands, der gemäss Tourismusgesetzgebung zum Teil auch öffentlich-rechtliche Aufgaben übernimmt und entsprechende Zuständigkeiten hat (vgl. für weitere Beispiele Botschaft InfoG, 971).

nahme gilt für Privatpersonen und Organe privater Einrichtungen, die öffentlich-rechtliche Aufgaben im Bereich der Umwelt erfüllen: Sie sind auch dann dem InfoG unterstellt, wenn sie nicht über öffentliche Gewalt verfügen (Art. 2 Abs. 1 lit. c InfoG, vgl. auch Art. 20 Abs. 1^{bis} InfoG).

Art. 1 Abs. 2^{bis} DZV unterstellt die Privatpersonen im Sinne von Art. 20 Abs. 1^{bis} InfoG (bzw. Art. 2 Abs. 1 lit. c InfoG) denselben Bestimmungen, die für öffentliche Organe im Sinne der DZV gelten.

- 31 Damit wird der *persönliche Geltungsbereich des InfoG sehr weit* gefasst. Der persönliche – wie auch sachliche – Geltungsbereich wurde währenddessen «aus Gründen der Praktikierbarkeit»³² in gewissen Bereichen eingegrenzt. So sind bspw. kirchliche Körperschaften ausgenommen, wenn sie entsprechende Bestimmungen erlassen haben (siehe zu ihrer Autonomie Art. 141 Abs. 2 KV) bzw. vollständig ausgenommen sind die juristischen Personen des Kirchenrechts nach Art. 4 KSG.

Im Gesetzesentwurf war überdies vorgesehen, dass der Staatsrat – analog zum Bundesrat auf Bundesebene (vgl. Art. 2 Abs. 3 BGÖ) – weitere Organe vom Geltungsbereich des InfoG hätte ausnehmen können, wenn dies für die Erfüllung der ihnen übertragenen öffentlichen Aufgaben erforderlich gewesen wäre oder wenn es sich um Aufgaben von geringer Bedeutung gehandelt hätte.³³

- 32 Die Frage, wer Zugang auf Informationen verlangen kann bzw. was überhaupt unter der anspruchsberechtigten Öffentlichkeit zu verstehen ist, betrifft im Übrigen die grundrechtliche Trägerschaft.³⁴

B. Sachlich

1. Im Allgemeinen

- 33 Grundsätzlich fallen sämtliche *staatlichen Tätigkeiten* der Organe, die dem persönlichen Geltungsbereich des Gesetzes unterstellt sind, auch unter dessen sachlichen Geltungsbereich. Damit soll schliesslich das Ziel der Transparenz verwirklicht werden.³⁵ Abermals grenzt das Gesetz den sehr weiten Geltungsbereich sowohl in Bezug auf die Information der Öffentlichkeit wie auch auf den Zugang zu amtlichen Dokumenten an verschiedenen Stellen ein.

³² So in der Botschaft InfoG, 971.

³³ Vgl. Botschaft InfoG, 978.

³⁴ Hierzu BELSER/CATILAZ, Ziff. IV in diesem Band.

³⁵ Botschaft InfoG, 971.

Vorbehalten sind *wirtschaftliche Tätigkeiten*, für die Wettbewerbsbedingungen gelten (Art. 3 Abs. 1 InfoG). Damit soll verhindert werden, dass für staatliche Marktteilnehmer ein Nachteil gegenüber Marktkonkurrenten entsteht oder das Geschäftsgeheimnis ausgehöhlt wird (siehe hierzu Art. 28 Abs. 1 lit. a InfoG).³⁶ Betroffen sind hiervon bspw. die Kantonalbank und die Bankinstitute der Gemeinden.³⁷ 34

E contrario ergibt sich zudem aus dem persönlichen Geltungsbereich, dass ein Grossteil der Tätigkeiten der Privatpersonen ausgenommen ist. Nur Private, welche Tätigkeiten mit öffentlicher Gewalt wahrnehmen dürfen, namentlich das Erlassen von rechtsetzenden Bestimmungen oder von Entscheidungen im Sinne des VRG, fallen unter das InfoG (vgl. oben Rz. 30). 35

Da sich bspw. die Verfügungskompetenz gemäss einem Teil der Lehre auch implizit aus einem Sacherlass ergeben kann,³⁸ sind bei einer Aufgabenübertragung klare gesetzliche Grundlagen erforderlich. Ansonsten könnte bei gewissen Privaten unklar sein, ob und für welche ihrer Tätigkeiten das InfoG gilt.

2. Mit Bezug auf den Zugang zu amtlichen Dokumenten

Das *Recht auf Information* ist im Kanton Freiburg auf Verfassungsstufe verankert (Art. 19 Abs. 2 Satz 1 KV). Das InfoG setzt diese Bestimmung gesetzlich um und regelt insbesondere das Zugangs- bzw. Einsichtsrecht. Der Geltungsbereich dieses Zugangsrechts bezieht sich auf amtliche Dokumente (vgl. Art. 20 Abs. 1 InfoG). 36

Ausgangspunkt für das Begriffsverständnis der *amtlichen Dokumente* bildet die *Legaldefinition* in Art. 22 InfoG: Demnach handelt es sich bei amtlichen Dokumenten um «Informationen, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet sind und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen» (Abs. 1). Eine weitere, konkretisierende Legaldefinition findet sich in Art. 2 Abs. 1 DZV: Demnach gelten als amtliche Dokumente «alle Dokumente, die von öffentlichen Organen erstellt oder empfangen wurden und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen [...]». Massgebend ist somit, dass ein öffentliches Organ im Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe ein Dokument erstellt oder erhalten hat.³⁹ Keine amtlichen Dokumente sind Dokumente, die nicht fertig gestellt oder zum 37

³⁶ Botschaft InfoG, 971.

³⁷ Vgl. Botschaft InfoG, 971.

³⁸ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, §10 Rz. 19.

³⁹ Vgl. dazu auch BARRELET, 165 f.

persönlichen Gebrauch⁴⁰ bestimmt sind (Art. 22 Abs. 3 InfoG, siehe auch Art. 29 Abs. 1 lit. c InfoG).

Die Fertigstellung eines amtlichen Dokuments knüpft daran an, ob es unterzeichnet oder genehmigt (Art. 2 Abs. 2 lit. a DZV) oder definitiv an die Adressaten übergeben wurde (Art. 2 Abs. 2 lit. b DZV). Ist eine Information gar nicht auf einem Informationsträger⁴¹ festgehalten, so fällt es von vornherein als amtliches Dokument ausser Betracht; allenfalls kann die Information unter den anderen Regelungsgegenstand des InfoG fallen, welcher die Information der Öffentlichkeit betrifft (Ziff. II.B).

- 38 Die Definition übernimmt die Hauptelemente des BGÖ, gliedert sie aber anders als das BGÖ auf.⁴² Der Begriff wird nämlich nicht in einem einzelnen Artikel definiert.⁴³ Weitere Definitionselemente finden sich verteilt in anderen Bestimmungen des InfoG und der DZV wieder; zum Teil bleibt unklar, ob sie systematisch als Teil der Legaldefinition zu verstehen sind oder den Verfahrenszugang betreffen.

Z.B. hat sich der Zugang auf Dokumente zu richten, die sich «im Besitz der öffentlichen Organe» (Art. 20 Abs. 1 InfoG) befinden. Der Besitz ist aber nicht als ein eigentliches Definitionselement zu verstehen; vielmehr bildet er eine Voraussetzung für die Ausübung des Zugangsrechts: Illustrativ weist die Botschaft hierzu darauf hin, dass ein amtliches Dokument seine Qualität als solches nicht verliert, bloss weil es nicht im Besitz des öffentlichen Organs ist.⁴⁴

- 39 Wie bereits erwähnt bleiben *spezialgesetzliche Bestimmungen* vorbehalten (vgl. Rz. 24 f.) – dies gilt auch für den sachlichen Geltungsbereich, insbesondere in Bezug auf den Zugang gemäss Art. 21 InfoG.

- 40 Ausserdem werden gewisse Dokumente vom *InfoG* oder vom Zugangsverfahren nach InfoG *ausgenommen*. Zu beachten ist hierbei stets, ob die Ausnahme für den vollumfänglichen Geltungsbereich des Gesetzes oder nur für den Zugang zu amtlichen Dokumenten gilt (zur Abgrenzung siehe Ziff. IV). Ebenfalls in diese Richtung auffassen könnte man, dass gewisse Dokumente die Voraussetzungen für das Zugangsverfahren gar nicht erfüllen:

⁴⁰ Siehe hierzu Art. 29 Abs. 1 lit. c InfoG, wobei insbesondere eine Grenze zu internen Notizen zu ziehen ist (ausführlich Botschaft InfoG, 981).

⁴¹ Der Träger der Informationen ist für die Qualifikation als amtliches Dokument hingegen irrelevant. Die Informationen können auch als «virtuelle Dokumente» in Datenbanken gespeichert sein (siehe Botschaft InfoG, 977).

⁴² InfoG Botschaft InfoG, 977.

⁴³ Anders auf Bundesebene: Die Legaldefinition wurde in Art. 5 BGÖ unter dem Titel der «Allgemeinen Bestimmungen» verankert.

⁴⁴ Botschaft InfoG, 976. Weiterführend zum Begriff VOLLERY, FZR/RFJ 2009, Rz. 44 ff.

- Kommerziell genutzte Dokumente (Art. 21 Abs. 2 InfoG): Damit soll vermieden werden, dass Zugang zu Dokumenten ersucht wird, die normalerweise zu einem Marktpreis gekauft werden können.⁴⁵
- Besondere Fälle (Art. 29 InfoG): Der Gesetzgeber hat bestimmte Typen von amtlichen Dokumenten vorgesehen, die nicht zugänglich sein sollen (z.B. Protokolle nicht öffentlicher Sitzungen⁴⁶). Hierbei wird das Ermessen der öffentlichen Organe stark eingeschränkt, da es sich einzig auf die Auslegung der Ausschlussfälle bzw. der Charakterisierung der ersuchten Dokumente bezieht.⁴⁷
- Offensichtlich öffentliche Dokumente (Art. 1a DZV): Dokumente, die der Öffentlichkeit ohnehin bereits zugänglich sind und deren Verbreitung eindeutig keine Gefahr für die Beeinträchtigung öffentlicher oder privater Interessen darstellt, unterliegen zwar nicht dem Zugangsverfahren, aber sehr wohl dem öffentlichen Zugang.

IV. Das InfoG in Abgrenzung zu anderen Erlassen

A. Spezialbestimmungen

Die Spezialgesetzgebung wird im InfoG an *verschiedenen Stellen* erwähnt, 41
wovon einige bereits in Ziff. II thematisiert wurden. Darunter sind Gesetzesbestimmungen zu verstehen, die sich mit dem Regelungsgegenstand des InfoG decken, diesem aber als speziellere Regelung (*lex specialis*) vorgehen. In vielen Konstellationen wird die Spezialgesetzgebung vorbehalten (Art. 4 Abs. 3 InfoG bez. öffentlicher Sitzungen, Art. 5 Abs. 1 InfoG bez. übriger Sitzungen, Art. 7 Abs. 2 InfoG bez. Beratungsgeheimnis, Art. 11 Abs. 3 InfoG bez. amtlicher Veröffentlichungen und Art. 24 Abs. 3 InfoG bez. Unentgeltlichkeit und Gebühren). Für gewisse Zugangsbereiche gelangt gemäss Art. 21 InfoG gar nur die Spezialgesetzgebung zur Anwen-

⁴⁵ Botschaft InfoG, 977.

⁴⁶ Derzeit sind die Protokolle der Kommissionsitzungen des Grossen Rats nicht öffentlich zugänglich. Im Rahmen der GRG-Revision wurde vorgeschlagen, eine Ausnahme hinzuzufügen: Protokolle der Sitzungen der Kommissionen des Grossen Rates, die der Vorprüfung eines Erlassentwurfs gewidmet sind, sollen unter gewissen Voraussetzungen zugänglich sein (hierzu Erläuternder Bericht vom 9. Juli 2021 zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 [GRG], 26 f.).

⁴⁷ Botschaft InfoG, 981.

dung (hierbei handelt es sich um Bestimmungen ausserhalb des Regelungsgegenstands des InfoG, wobei der Begriff der Spezialgesetzgebung etwas irreführend ist, da das InfoG bei diesen Regelungen nicht als *lex generalis* fungiert, vgl. bereits Rz. 25).

42 Art. 16 InfoG verweist mit Bezug auf die Modalitäten der Information der Öffentlichkeit auf die Spezialgesetzgebung über die verschiedenen Behörden. Ebenfalls eine Verweisung auf die Spezialgesetzgebung enthält Art. 8 Abs. 1 lit. c InfoG für besondere Informationspflichten.

43 Die Spezialbestimmungen lassen sich in ihrem Verhältnis zum InfoG wie folgt *typologisieren*:

- Bestimmungen zur Information der Öffentlichkeit und zum Zugang zu amtlichen Dokumenten, die sich auf das InfoG beziehen und dieses kontextgebunden präzisieren und ergänzen.

Teilweise weist das InfoG die Zuständigkeit für den Erlass besonderer Regelungen direkt dem Grossen Rat, dem Kantonsgericht und den Gemeinden zu.⁴⁸ Die allgemeinen Bestimmungen bleiben anwendbar und sind ergänzend bzw. für die Auslegung herbeizuziehen.

Art. 8 SVOG bezieht sich bspw. auf die Information der Öffentlichkeit durch den Staatsrat, wobei Abs. 1 auf das InfoG verweist und Abs. 2 darüber hinaus die Bekanntgabe von wichtigen Beschlüssen des Staatsrats präzisiert. Auch etwa Art. 30 Abs. 1 JG verweist auf das InfoG bzw. die «einschlägige Gesetzgebung» sowie die Prozessordnungen und Art. 48 JG regelt spezifisch die Öffentlichkeit der Urteile.

- Bestimmungen, die keinen Bezug auf das InfoG nehmen, sich aber ebenfalls mit der Information der Öffentlichkeit befassen.

Z.B. erklärt Art. 90 Abs. 2 GRG das Amtsblatt für öffentlich zugänglich, ohne auf das InfoG hinzuweisen. Art. 45 Abs. 4 SVOG regelt zudem – ebenfalls ohne sich explizit auf das InfoG zu beziehen – die Informationspflicht der Direktionen über die sie betreffenden Geschäfte.

- Bestimmungen, die – ebenfalls ohne Bezugnahme auf das InfoG – den Zugang der Öffentlichkeit zu bestimmten Dokumenten oder Vorgängen (wie etwa Sitzungen) regeln. Hierzu sind auch Sonderbestimmungen zu zählen, die vom Zugangsrecht ausgenommen werden, obwohl sie grundsätzlich unter das InfoG fallen. Ihnen liegt eine spezialgesetzliche Abwägung zugunsten der Geheimhaltung zugrunde.⁴⁹ Sie müssen jedoch im Lichte der grundrechtlichen Informationsfreiheit und des übergeordneten Rechts gerechtfertigt sein.

⁴⁸ Art. 23 Abs. 4, Art. 35 Abs. 1, Art. 37 Abs. 1 und Art. 39 Abs. 4 InfoG; vgl. auch Art. 1 Abs. 3 DZV.

⁴⁹ VOLLERY, FZR/RFJ 2009, Rz. 73.

Beispielhaft aufzuführen lassen sich Anträge und Begleitberichte im Kontext des Beschriebs, der Bewertung und der Einreihung von Funktionen (Art. 18 Abs. 2 StPG), Dokumente, die im Rahmen des Mitberichtsverfahrens erstellt wurden (Art. 30 Abs. 3 SVOG), Sitzungsprotokolle des Staatsrats (Art. 41 Abs. 3 SVOG; siehe bereits Art. 29 Abs. 1 lit. b InfoG) oder Kontrollberichte des Finanzinspektorats (Art. 53 Abs. 3 FHG).

- Mehrere spezialgesetzliche Regelungen beziehen sich explizit auf die Information der Öffentlichkeit oder den Zugang zu amtlichen Dokumenten *bestimmter Behörden*. Als *lex specialis* gehen sie den allgemeineren Bestimmungen des InfoG vor; die anderen Bestimmungen des InfoG bleiben anwendbar. Der Übersichtlichkeit halber sollen diese Sonderregelungen nach Behörde geordnet wiedergegeben werden:

Das Grossratsgesetz enthält mit Art. 90 Abs. 1 GRG eine Bestimmung zur öffentlichen Zugänglichkeit des Amtsblatts. Art. 97 Abs. 1 GRG regelt die Abgabe von Dokumenten an die Medien: Demnach sind grundsätzlich alle an die Mitglieder des Grossen Rates verschickten Dokumente den akkreditierten Medien abzugeben. Art. 97 Abs. 3 GRG verweist für den Zugang der Öffentlichkeit auf das InfoG. Schliesslich enthalten Art. 100 ff. GRG Regelungen zum Amtsgeheimnis (vgl. dazu Rz. 59).

Der Staatsrat hat gemäss Art. 8 f. SVOG u.a. den Zugang zu Dokumenten der Regierung und der Kantonsverwaltung sicherzustellen. Art. 9 Abs. 2 SVOG widmet sich der Umsetzung der Ansprüche aus dem InfoG und verweist für den Umfang und die Modalitäten des Rechts auf das InfoG. Das Amtsgeheimnis ist in Art. 17 SVOG erwähnt.

Die vom Staatsrat erlassene Verordnung über den Zugang von Dokumenten sieht für die Umsetzung des Zugangsrechts organisatorische Bestimmungen für den Staatsrat, die Verwaltung sowie für die Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit vor (Art. 1 Abs. 2 DZV i.V.m. Art. 16 Abs. 2, Art. 19 und Art. 21 DZV).

Im Justizbereich regelt Art. 30 JG die Information der Öffentlichkeit durch die Freiburger Gerichtsbehörden, für die das InfoG ebenfalls gilt (vgl. III.A). Gemäss Art. 30 Abs. 1 lit. b JG haben die Gerichtsbehörden sicherzustellen, dass der Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten gewährleistet ist. Das Kantonsgericht ergänzt solche von den Gerichtsbehörden erlassenen Bestimmungen auf dem Verordnungsweg (Art. 30 Abs. 2 JG).⁵⁰

Das Kantonsgericht hat das InfoRKG erlassen, welches auch den Zugang zu amtlichen Dokumenten, die im Besitz von Gerichtsbehörden sind, regelt (vgl. insb.

⁵⁰ Vgl. zum InfoRKG Rz. 17.

Art. 18 f. InfoRKG). Zudem befassen sich die Richtlinien anderer Behörden mit der Vorarchivierung von Gerichtsakten und deren Ablieferung an das Staatsarchiv. Die Staatsanwaltschaft hat ihrerseits u.a. gestützt auf das JG eine Richtlinie erarbeitet, welche die Akteneinsicht nach Art. 101 Abs. 1 und Art. 102 StPO erläutert.⁵¹ Hierbei werden auch die Modalitäten für eine Einsicht in rechtskräftige Strafbefehle durch Dritte aufgeführt (Ziff. 4). Für die Einsichtnahme in Strafbefehle, die über eine bestimmte Frist (im Rahmen von Art. 69 Abs. 2 StPO) hinausgehen, in andere Verfügungen sowie in Akten, deren Verfahren abgeschlossen ist, wird auf das InfoG verwiesen (Ziff. 4). Für die Medien von Bedeutung ist die Richtlinie zur Kommunikation der Staatsanwaltschaft mit den Medien, die u.a. Einsichtsfristen für akkreditierte Journalisten in Strafbefehle festlegt (Ziff. 10).⁵²

B. Bestimmungen ausserhalb des Regelungsgegenstands des InfoG

44 Das InfoG regelt *zahlreiche Aspekte*, die zur Verwirklichung des Rechts auf Information beitragen. Das Inkrafttreten des InfoG hatte denn auch entsprechend viele Gesetzesänderungen zur Folge, die etwa die Organisationsbestimmungen verschiedener öffentlicher Organe, den Datenschutz sowie punktuell die Sachgesetzgebungen betrafen (siehe Art. 44 InfoG).⁵³

45 Überdies hinaus gibt es verschiedene Konstellationen, die dem *Regelungsgegenstand des InfoG inhaltlich zwar naheliegen, aber nicht darunterfallen*. Im Folgenden werden diesbezüglich die Amtshilfe, die Verfahrensordnungen sowie der Datenschutz thematisiert.

46 Das InfoG regelt den zwischenbehördlichen Zugang zu amtlichen Dokumenten nicht. Ein solcher Zugang bildet Gegenstand der Regelungen über die *Amtshilfe*. Sie stellen im Verhältnis zum InfoG keine Spezialbestimmungen dar, weshalb das InfoG nicht ergänzend als *lex generalis* zur Anwendung gelangt (vgl. dazu Ziff. IV.A).

47 Die im Folgenden zu betrachtenden Bestimmungen konkretisieren nicht das Recht auf Information, sondern *andere verfassungsmässige Ansprüche*, welche die Einsicht in amtliche Dokumente beinhalten können.⁵⁴

- Bestimmungen, die das rechtliche Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV, Art. 29 Abs. 2 KV) konkretisieren.

⁵¹ Richtlinie 1.12 des Generalstaatsanwalts vom 1. Januar 2012 betreffend Akteneinsicht.

⁵² Richtlinie Nr. 2.1 des Generalstaatsanwalts vom 17. Dezember 2010 betreffend die Kommunikation der Staatsanwaltschaft mit den Medien.

⁵³ Hierzu auch VOLLERY, FZR/RFJ 2009, Rz. 31 f.

⁵⁴ Vgl. dazu auch HÄNER, ZBl 104/2020, 284 f.

Für die Einsichtnahme in Dokumente mit Bezug auf hängige Zivil-, Straf-, Verwaltungsjustiz- und Schiedsverfahren (Art. 21 Abs. 1 lit. a InfoG) sowie die Einsichtnahme der Parteien in die Akten eines erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens (Art. 21 Abs. 1 lit. b InfoG) gilt das InfoG nicht. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird vielmehr ausschliesslich nach den entsprechenden Verfahrensbestimmungen des Bundes bzw. des Kantons geregelt (zum Geltungsbereich des InfoG: Ziff. III).

Für die Einsicht in amtliche Dokumente im Rahmen eines Zivil- oder Strafverfahrens erfolgt die Konkretisierung durch die Prozessordnungen des Bundes (ZPO, StPO) sowie durch das VRG für das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege auf kantonaler Ebene. Hierbei ist zudem auch dem auf Verfassungsstufe garantierten rechtlichen Gehör Rechnung zu tragen (Art. 29 Abs. 2 BV).

Weitere Konstellationen sind bei der Einsicht von amtlichen Dokumenten zu unterscheiden, die Verwaltungsverfahren betreffen (hierzu Ziff. V.C).

- Bestimmungen, die das verfassungsmässige Recht auf Auskunft über eigene Personendaten («datenschutzrechtliches Auskunftsrecht»; Art. 12 Abs. 2 KV, Art. 13 Abs. 2 BV) konkretisieren.

Der *Datenschutz* befasst sich mit der Bekanntgabe von Personendaten, die allenfalls auch in den Regelungsgegenstand des InfoG fallen können. Zugleich schützt das DSchG gewisse persönliche Angaben. Daraus ergibt sich ein Gegensatz zwischen einem öffentlichen Interesse an Information einerseits und dem Interesse an Schutz von Personendaten andererseits. Obwohl sich der Datenschutz und die Informationspflicht bzw. das Zugangsrecht entgegenstehen können, deuten die unterschiedlichen Regelungsgegenstände des InfoG und des DSchG auf die jeweilige Ausrichtung der Gesetze hin (vgl. dazu Rz. 67).

Das InfoG verhindert jedoch nicht, dass verschiedene Gesuche (bspw. ein Gesuch auf Informationen nach DSchG und nach InfoG) eingereicht werden dürfen. Das Verfahren zur Behandlung des Gesuchs richtet sich nach der jeweils einschlägigen Rechtsgrundlage; so können auch verschiedene Verfahren parallel laufen. Indessen können diese nicht miteinander vermischt und entsprechend auch die Gesuche nicht beliebig abgeändert werden.

Von der Frage nach der Geltung der Bestimmungen ist die Frage nach der Anspruchsgrundlage zu unterscheiden. Die einzelnen verfassungsmässigen Ansprüche können sich überschneiden und kumulativ zur Anwendung gelangen (z.B. Einsichtsrecht der Parteien in Akten eines abgeschlossenen Verfahrens). Hierbei können sich schwierige Abgrenzungskonstellationen hinsichtlich der Anwendbarkeit des InfoG ergeben, die im Einzelfall mittels Auslegung zu klären sind.

C. Verhältnis zum BGÖ

- 48 Das Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (BGÖ) gilt gemäss Art. 2 Abs. 1 BGÖ für die Bundesverwaltung (lit. a), für Einheiten, die nicht der Bundesverwaltung angehören, aber Erlasse und erstinstanzliche Verfügungen erlassen (lit. b) sowie für die Parlamentsdienste des Bundes (lit. c). Die Kantone werden vom Geltungsbereich des BGÖ nicht erfasst, selbst wenn sie in Erfüllung von Bundesaufgaben tätig werden.⁵⁵
- 49 Für kantonale amtliche Dokumente gelangt im Kanton Freiburg das InfoG zur Anwendung. Das *BGÖ gilt demnach auf Bundesebene, während das InfoG auf kantonalen Ebene* angewendet wird. Befinden sich allerdings Dokumente bei beiden Behörden, können beide Gesetze zur Anwendung gelangen.⁵⁶
- Auch auf Bundesebene stellen sich Fragen zum Verhältnis des BGÖ und der Spezialgesetzgebung: Im Entscheid BGE 146 II 265 hat sich das Bundesgericht bspw. damit auseinandergesetzt, ob Bestimmungen des Produktesicherheitsgesetzes als *lex specialis* zum BGÖ fungieren.⁵⁷
- 50 Das BGÖ hat – neben den Regelungen der Kantone Genf und Solothurn – dem InfoG als *Modell* gedient.⁵⁸ Als Beispiel kann hier der Begriff des «amtlichen Dokuments» im InfoG erwähnt werden, der sich stark an das BGÖ anlehnt, systematisch aber anders im Gesetz verankert wird (Rz. 38).⁵⁹
- 51 Im Unterschied zum InfoG, das sich in Art. 4 ff. InfoG auch mit anderen Informationspflichten auseinandersetzt,⁶⁰ regelt das *BGÖ auf Bundesebene allein den Zugang* zu amtlichen Dokumenten. Die Information der Öffentlichkeit wird demnach im BGÖ nicht geregelt.⁶¹ In Art. 3 BGÖ werden zudem die verfahrensmässigen und datenschutzrechtlichen Zugangsrechte generell vom sachlichen Geltungsbereich des Gesetzes ausgeschlossen.
- 52 Das BGÖ ist in Bezug auf den Geltungsbereich zudem *restriktiver* als das InfoG, d.h. der Zugang zu amtlichen Dokumenten auf Bundesebene ist eingeschränkter als im Kanton Freiburg: So ist etwa der Bundesrat dem BGÖ wegen der hohen Gewichtung des Kollegialitätsprinzips auf Bundesebene

⁵⁵ Botschaft BGÖ, BBl 2003 1985.

⁵⁶ HÄNER, ZBl 104/2020, 293.

⁵⁷ Weiterführend hierzu der Beitrag von ANDRÉ WINKLER in diesem Band.

⁵⁸ WALDMANN, FZR/RFJ 2020, 2 f.

⁵⁹ Vgl. etwa Botschaft InfoG, 977.

⁶⁰ Wie dies bspw. in BE, GE oder JU ebenfalls der Fall ist (vgl. SPOERRI/VARONE, LeGes 2008/1, 94 f.).

⁶¹ Siehe Botschaft BGÖ, BBl 2003 1977.

(Art. 177 BV) nicht unterstellt.⁶² Der Staatsrat des Kantons Freiburg ist dagegen dem InfoG unterstellt, da das Auskunftsrecht im Kanton Freiburg Grundrechtscharakter hat und das Kollegialitätsprinzip in der Verfassung nicht erwähnt bzw. weniger stark gewichtet wird.⁶³ Für die richterlichen Behörden und den Justizrat gilt das InfoG direkt; anders als die sinngemässe Geltung des Öffentlichkeitsprinzips auf Bundesebene für das Bundesgericht (Art. 28 BGG), Bundesverwaltungsgericht (Art. 30 VGG) und Bundesstrafgericht (Art. 64 StBOG) vorgesehen wird.⁶⁴

V. Einzelne Anwendungs- und Abgrenzungskonstellationen

Der weite Regelungsgegenstand und Geltungsbereich des InfoG betreffen 53 wie gesehen verschiedene Behörden, Verfahren und damit auch andere Gesetze. Im Einzelfall kann es sein, dass eine Abgrenzung zwischen dem InfoG und einem anderen Gesetz nicht immer offensichtlich ist, zumal gewisse Vorbehalte innerhalb des InfoG nur für einen bestimmten Aspekt des Rechts auf Information gelten. Im Folgenden werden einzelne Konstellationen aufgezeigt, in denen die Einsicht in amtliche Dokumente bzw. der Zugang dazu verschiedene Gesetze betrifft und entsprechende Abgrenzungsfragen aufwirft.

A. Zugang bei der Amtshilfe

Unter der *Amtshilfe* wird vorliegend die gegenseitige Unterstützung von 54 Verwaltungseinheiten bei deren Aufgabenerfüllung durch nicht verfahrensrechtlich geregelte Hilfeleistungen verstanden.⁶⁵ Das InfoG äussert sich nicht zur Amtshilfe. Beim Austausch amtlicher Dokumente innerhalb des Kantons ist es u.E. nicht anwendbar. Das InfoG hat nämlich einen anderen Regelungszweck: Es zielt darauf ab, die staatlichen Tätigkeiten für die Öffentlichkeit transparent zu gestalten (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. a InfoG). Die hier interessierende Konstellation, in der eine kantonale oder kommunale Be-

⁶² Vgl. Botschaft BGÖ, BBl 2003 1977, 1985.

⁶³ VOLLERY, FZR/RFJ 2009, Rz. 30; vgl. auch HÄNER, ZBl 104/2020, 290 f.

⁶⁴ Botschaft InfoG, 971.

⁶⁵ Siehe zu diesem Begriffsverständnis SIMON, 39, 41.

hörde amtliche Dokumente bei einer anderen Behörde innerhalb des Kantons ersuchen kann, bildet Gegenstand der Regeln über die Amtshilfe.⁶⁶ Unbesehen davon sind Gesuche um Einsicht in amtliche Dokumente aber weiterhin nach Massgabe des InfoG zu beurteilen, sofern ein Behördenmitglied sein Zugangsrecht als Privatperson ausüben will.

- 55 In der Bundesverfassung wird die *Amtshilfe zwischen Bund und Kantonen* in Art. 44 Abs. 2 BV erwähnt, wobei diese Bestimmung vor allem «programmatischer und objektivrechtlicher Natur» ist.⁶⁷
- 56 Ein allgemeines Gesetz zur Amtshilfe besteht weder auf Bundes- noch auf Kantonsebene. Das BGÖ gilt grundsätzlich nicht für den Informationsaustausch zwischen Behörden im Rahmen der Amtshilfe und weiterer Verfahren; Ausnahme stellen nicht-streitige innerstaatliche Amtshilfeverfahren dar.⁶⁸
- 57 Allerdings äussert sich das BGÖ zum *Verhältnis von Bund und Kantonen bzw. zwischen den Kantonen*. Gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. e BGÖ kann der Zugang eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn dadurch eine Beeinträchtigung der Beziehungen zwischen Bund und Kantonen und zwischen Kantonen entstehen könnte. Dies gilt für Dokumente aus Kantonen, die das Öffentlichkeitsprinzip nicht kennen oder in denen die Tragweite materiell vom BGÖ abweicht.⁶⁹ Bei Kantonen mit Öffentlichkeitsprinzip dürfte sich dies bereits aus Art. 44 Abs. 2 BV ergeben.⁷⁰
- 58 Für die *Amtshilfe im Kanton Freiburg* bestehen verschiedene Gesetzesbestimmungen. Namentlich erwähnt Art. 50 VRG die Amtshilfe im Verwaltungsverfahren. Art. 18 ff. VRG enthalten allgemeine Regelungen über Zuständigkeitskonflikte in diesem Bereich. Weitere gesetzliche Bestimmungen finden sich in Sach- bzw. Organisationserlassen (vgl. z.B. Art. 38 GRG oder Art. 19 OmbG). Diese Bestimmungen weisen keinen direkten Bezug zum InfoG auf und zielen auf einen anderen Regelungsgegenstand ab.

⁶⁶ In diesem Sinne wohl auch BOILLAT/WERLY, Jahrbuch SVVOR 2019/2020, 37, die dies aus dem Fehlen einer kantonalen Regelung schliessen. Weder das InfoG noch die Materialien dazu äussern sich jedoch zum Verhältnis über die Amtshilfe.

⁶⁷ WALDMANN/KRAEMER, BSK BV, Art. 44 Rz. 28.

⁶⁸ SCHWEIZER, SGK BV, Art. 44 Rz. 35; vgl. auch Botschaft BGÖ, BBl 2003 1977.

⁶⁹ Botschaft BGÖ, BBl 2003 2011.

⁷⁰ HÄNER, ZBl 104/2020, 293.

B. Zugang unter Berücksichtigung des Amtsgeheimnisses

Eine weitere Schwierigkeit dürfte in der Abgrenzung zu Dokumenten liegen, die von den öffentlichen Organen unter dem *Amtsgeheimnis* bearbeitet wurden. Gemäss Art. 25 Abs. 3 InfoG stehen allgemeine Bestimmungen über das Amtsgeheimnis dem Zugangsrecht nicht entgegen. Das Amtsgeheimnis führt also nicht dazu, dass ein Dokument a priori vom sachlichen Geltungsbereich des InfoG ausgenommen wird. Mit anderen Worten ist auch der Zugang zu einem amtlichen Dokument selbst dann nach InfoG zu beurteilen, wenn die Dokumente gewisse Informationen enthalten, die unter dem Amtsgeheimnis stehen. Art. 25 Abs. 3 InfoG behält aber Bestimmungen des Bundes und des Kantons vor, nach denen gewisse Informationen geheim oder nur unter besonderen Voraussetzungen zugänglich sind. 59

Als Beispiele solcher allgemeinen Bestimmungen werden in der Botschaft Art. 60 StPG, Art. 100 GRG, Art. 17 SVOG sowie Art. 83b Abs. 1 GG genannt.⁷¹ Im Einzelfall kann es aber unklar sein, ob ein allgemeines Amtsgeheimnis vorgesehen oder eine qualifizierte Geheimhaltungspflicht zu beachten ist; diesfalls ist eine Auslegung der Bestimmungen erforderlich.⁷² Beispiele von Bestimmungen, in denen das Gesetz Dokumente als geheim klassifiziert, sind Art. 41 Abs. 3 SVOG oder Art. 53 Abs. 3 FHG.

C. Zugang zu Verfahrensakten

Für die Einsicht in amtliche Dokumente, die während eines Verfahrens erstellt worden sind, ist vorweg auf die allgemeinen Ausführungen über das Verhältnis des InfoG zu den Verfahrensgesetzen hinzuweisen (oben Rz. 24 f.). In der konkreten Abgrenzung stehen neben der *Verfahrensart* das *Verfahrensstadium* sowie der *Bezug des Gesuchstellers* im Vordergrund. Verschiedene Fragen konnten in diesem Zusammenhang gerichtlich entschieden werden.⁷³ 60

Handelt es sich um amtliche Dokumente, die im Rahmen eines *gerichtlichen Verfahrens* erstellt worden sind, ist das Verfahrensstadium, in dem die Einsicht ersucht wird, zu beachten. Art. 21 Abs. 1 lit. a InfoG schliesst die Einsichtnahme in Dokumente aus, die sich auf hängige Zivil-, Straf-, Verwaltungsjustiz- und Schiedsverfahren beziehen. 61

⁷¹ Botschaft InfoG, 979.

⁷² Das Problem wurde bereits in der Botschaft InfoG, 979 aufgenommen und in Bezug auf das Verhältnis zu Bestimmungen des Bundesrechts erläutert.

⁷³ Vgl. hierzu den Beitrag von FLORIAN BERGAMIN in diesem Band.

Die Einsichtnahme in Akten eines hängigen Gerichtsverfahrens wird in den Verfahrensordnungen geregelt und durch das verfassungsmässige Recht auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) gewährleistet. Bspw. regelt Art. 101 StPO die Akteneinsicht bei einem hängigen Strafverfahren. Nicht geregelt ist in der StPO das Einsichtsrecht in die Akten aus einem abgeschlossenen Strafverfahren. Das Einsichtsrecht nach Verfahrensabschluss ist gemäss Rechtsprechung des Kantonsgerichts nicht mehr durch die StPO, sondern durch die Bestimmungen des kantonalen Rechts oder des Bundesrechts geregelt, namentlich den Bestimmungen über die Archivierung und den Datenschutz.⁷⁴ Auch die Anwendung des InfoG ist im Einzelfall folglich zu prüfen.⁷⁵

- 62 In Bezug auf das Einsichtsrecht in Akten aus einem *Verwaltungsverfahren* spielt das Verfahrensstadium ebenfalls eine wichtige Rolle. Gemäss Art. 21 Abs. 1 lit. b InfoG ist die Einsichtnahme der Parteien in die Akten eines erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens ausgeschlossen. Die Rechtsprechung hat festgehalten, dass sich der genannte Ausschluss nur auf laufende⁷⁶ erstinstanzliche Verwaltungsverfahren bezieht. Während eines solchen Verfahrens ergibt sich für die Parteien ein Akteneinsichtsrecht gemäss VRG (vgl. Art. 63 ff. VRG) und aus dem verfassungsmässigen Gehörsanspruch (Art. 29 Abs. 2 BV).
- 63 Das InfoG äussert sich nicht explizit zur *Einsichtnahme durch Dritte*, also Personen ohne Parteistellung, in Akten eines erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens. Aus Art. 21 Abs. 1 lit. b InfoG e contrario ergibt sich, dass die Einsicht durch Dritte in die Akten eines erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens vom InfoG erfasst wird. Das Einsichtsrecht findet seine Grenzen allerdings in entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Interessen (vgl. Art. 26 ff. InfoG). Für die Einsichtnahme durch Dritte bleibt das InfoG anwendbar. Sowohl für die Einsicht in die Akten eines hängigen als auch für die Einsicht in die Akten eines abgeschlossenen Verfahrens haben sie kein besonderes schutzwürdiges Interesse nachzuweisen. Allerdings bestehen gewisse Schranken (Art. 26 f. InfoG, insbesondere Art. 26 Abs. 1 lit. c und Art. 27 f. InfoG). Für abgeschlossene Verwaltungsverfahren ergibt sich für Dritte, die ein schutzwürdiges Interesse nachweisen können, überdies ein

⁷⁴ KGer FR, Urteil 601 2018 76 vom 13. September 2018 E. 2.2; KGer FR, Urteil 502 2014 212 vom 22. April 2015 E. 2a.

⁷⁵ Anwendbarkeit des InfoG bejaht in KGer FR, Urteil 601 2020 52 vom 20. April 2020. Die Frage wurde in einem früheren Urteil noch offengelassen (KGer FR, Urteil 601 2018 76 vom 13. September 2018 E. 3.2). Anders noch die Botschaft InfoG, 976, wonach bei Gerichtsverfahren der Zugang nicht nur während des Verfahrens, sondern auch nachher ausgeschlossen ist; im Gesetzesentwurf war noch allgemein von Strafverfahren die Rede – der Zusatz der «Hängigkeit» kam später, im Rahmen einer Revision des InfoG im Jahr 2016, dazu.

⁷⁶ Die französischsprachige Gesetzesformulierung ist diesbezüglich genauer, in dieser wird das Wort «durant» verwendet.

Einsichtsrecht aus Art. 29 Abs. 2 BV. Im Ergebnis geht das Einsichtsrecht nach InfoG darüber hinaus.⁷⁷

Nach Verfahrensabschluss richtet sich die Einsicht in die Informationen also nach dem InfoG. Damit kommt – wenn ein öffentliches Organ dem Gesuch nicht entspricht – das im InfoG vorgesehene Schlichtungsverfahren zwingend zur Anwendung.⁷⁸ 64

Dokumente, die *ausserhalb eines Verfahrens* erstellt und zu einem späteren Zeitpunkt in das Verfahren eingebracht worden sind, bleiben nach der Rechtsprechung des Kantonsgerichts dem Geltungsbereich des InfoG unterstellt.⁷⁹ 65

D. Zugang zu Personendaten

Der *Datenschutz* befasst sich u.a. mit der Bekanntgabe von Personendaten, die allenfalls auch in den Regelungsgegenstand des InfoG fallen können. Sowohl bei der Information der Öffentlichkeit als auch beim Zugangsrecht sind in vielen Fällen Personendaten betroffen. Zugleich schützt das DSchG gewisse persönliche Angaben. Daraus ergibt sich ein Spannungsfeld zwischen einem öffentlichen Interesse an Information einerseits und dem Interesse an Schutz von Personendaten andererseits.⁸⁰ 66

Dem Datenschutz kommt im Kanton Freiburg – gleich wie dem Anspruch auf Information und Zugang – Grundrechtscharakter zu (vgl. Art. 12 Abs. 2 KV).⁸¹ Er wird im Gegensatz zu gewissen anderen Kantonen in einem separaten Gesetz geregelt.⁸² Auf Gesetzesebene bestimmt Art. 23 Abs. 1 DSchG, dass jede Person vom Verantwortlichen einer Datensammlung Auskunft darüber verlangen kann, ob Daten über sie bearbeitet wurden.

⁷⁷ Siehe hierzu KGer FR, Urteil 601 2014 118 vom 23. Dezember 2014 E. 4a m.w.H.

⁷⁸ Siehe die kritische Kommentierung von VOLLERY, FZR/RFJ 2014, 344 f. von KGer FR, Urteil 601 2014 118 vom 23. Dezember 2014. Hierbei zeigt sich auch gut die Relevanz der richtigen Anwendung: Das Schlichtungsverfahren des InfoG ist anders als das klassische Verwaltungsverfahren oder Gerichtsverfahren ausgestaltet (siehe hierzu in diesem Band den Beitrag von BERNHARD WALDMANN sowie die empirische Betrachtung von MARTINE STOFFEL und ANNETTE ZUNZER RAEMY).

⁷⁹ KGer FR, Urteil 601 2020 131 vom 29. Januar 2021. Hierzu BGE 147 I 47.

⁸⁰ Ausführlich zu diesem Verhältnis den Beitrag von BERTIL COTTIER in diesem Band.

⁸¹ Siehe bspw. VOLLERY, FZR/RFJ 2009, Rz. 20.

⁸² DERS., FZR/RFJ 2009, Rz. 20.

- 67 Im Einzelfall scheinen der Datenschutz und die Informationspflicht bzw. das Zugangsrecht nicht miteinander vereinbar zu sein.⁸³ Die *unterschiedlichen Regelungsgegenstände* des InfoG und des DSchG deuten aber auf die jeweilige Stossrichtung hin: Das InfoG soll u.a. die Transparenz der staatlichen Arbeit sicherstellen (Art. 1 Abs. 2 lit. a InfoG), wohingegen das DSchG die Grundrechte der Personen schützen soll, deren Daten von öffentlichen Organen bearbeitet werden (Art. 1 Abs. 1 DSchG).
- 68 Schwierigkeiten ergeben können sich etwa bereits bei der *Abgrenzung* zwischen Gesuchen um Auskunft, ob der Staat eigene Personendaten bearbeitet, und Gesuchen um Informationen bzw. dem Zugang zu amtlichen Dokumenten. Verlangt jemand Einsicht in ein Dokument, ist nicht immer klar, nach welchem Gesetz sich die Einsichtnahme richtet. Will er von ihrem datenschutzrechtlichen Auskunftsrecht Gebrauch machen und wissen, ob und welche Personendaten über ihn bearbeitet werden, ist das DSchG einschlägig. Will die Person allgemein Kenntnis erhalten von einem Dokument, gelangt das InfoG zur Anwendung. Das Gesuch um Informationen oder der Zugang zu amtlichen Dokumenten ist nach den Bestimmungen des InfoG zu behandeln; unbesehen davon kann der Inhalt der ersuchten Informationen zu einem späteren Zeitpunkt, namentlich bei einer Interessenabwägung, eine Rolle spielen. Indessen ist es auch möglich, mehrere parallele Gesuche gleichzeitig einzureichen (vgl. auch Rz. 47).

E. Zugang zu archivierten Dokumenten

- 69 Bereits zu Beginn der gesetzgeberischen Vorarbeiten zum InfoG war vorgesehen, den Bereich der *Archivierung* im Kanton Freiburg auszuklammern, da das InfoG nicht die Verwaltung von Dokumenten der öffentlichen Organe regeln soll.⁸⁴ Dennoch kann die Frage auftreten, ob das InfoG auch für den Zugang zu archivierten Dokumenten gilt.
- 70 Das ArchG regelt u.a. die Archivierung von amtlichen Dokumenten (Art. 1 Abs. 1 ArchG). Der Zugang zu den historischen Archiven untersteht einer sog. *Schutzfrist* gemäss Art. 15 und 16 ArchG. Die ordentliche Frist beträgt 30 Jahre, die besondere Frist ändert sich je nach Konstellation. Diese Schutzfristen sind auch zu berücksichtigen, wenn es um die Behandlung eines Zugangsgesuchs geht.
- 71 Es kann unklar sein, *ab wann die Schutzfrist läuft* bzw. ein Dossier als abgeschlossen gilt. Gemäss Art. 15 Abs. 2 ArchG beginnt die ordentliche

⁸³ Hierzu COTTIER, *medialex* 2000, 191 f.

⁸⁴ Botschaft InfoG, 964.

Schutzfrist mit dem Abschlussdatum eines Dossiers bzw. für ein einzelnes Dokument mit dem Erstellungsdatum zu laufen. Währenddessen ist es im Einzelfall nicht immer eindeutig, ab welchem Datum die Frist zu laufen beginnt bzw. welches Dokument, das archiviert wird, den Fristenlauf auslöst.

Auf Bundesebene ist die Regelung in Art. 10 BGA klarer: Demnach beginnt die Schutzfrist mit dem Datum des jüngsten Dokuments eines Geschäfts oder eines Dossiers zu laufen.

Das Zugangsrecht gilt sowohl für «aktive» als auch für archivierte Dokumente.⁸⁵ Wird *während laufender Schutzfrist* die Einsicht in ein archiviertes Dokument ersucht, sind das InfoG und das darin vorgesehene Verfahren einschlägig (siehe Art. 14 Abs. 1 ArchG i.V.m. Art. 20 Abs. 2 InfoG). Bei Zugangsgesuchen muss aber nicht mehr nur das abliefernde Organ das Gesuch beurteilen, sondern der Archivverantwortliche gibt ebenfalls eine Stellungnahme ab (Art. 37 Abs. 2 InfoG).⁸⁶ 72

Betreffen Gesuche ein Dokument, das bereits dem historischen Archiv abgeliefert worden ist, gelten sie als solche, die besondere Schwierigkeiten bereiten (Art. 8 Abs. 1 lit. b DZV). Entsprechend können die gesuchstellenden Personen dazu aufgefordert werden, ein mündlich gestelltes Gesuch schriftlich zu bestätigen (Art. 9 Abs. 3 DZV). Die Frist für die Gewährung des Zugangs oder für die Stellungnahme kann überdies um 30 Tage verlängert werden (Art. 13 Abs. 2 lit. a DZV). Zudem haben die Verwaltungseinheiten und die Kommissionen die Ansprechperson ihrer Direktion über jedes Zugangsgesuch, das besondere Schwierigkeiten bereitet, zu informieren (Art. 21 Abs. 3 DZV). Überdies sind die Gebühren für den Zugang zu archivierten Dokumenten besonders reglementiert (Art. 1b DZV).

Nach Ablauf der Schutzfrist ist das InfoG nicht mehr anwendbar und die Einsichtnahme in die Dokumente ist frei (Art. 14 Abs. 2 ArchG). Die Einsichtnahme kann aber beschränkt werden, wenn der Zustand der Dokumente es erfordert (Art. 14 Abs. 4 ArchG). Vorbehalten sind zudem archivierte Dokumente, die nach Personennamen geordnet sind oder besonders schützenswerte Personendaten enthalten. Die Dauer der Schutzfrist kann unter Umständen verlängert werden (Art. 16 Abs. 4 ArchG). 73

Der Zugang zu den archivierten Dokumenten untersteht zum Teil *besonderen Bestimmungen bzw. Modalitäten* gemäss dem InfoG bzw. der DZV. 74

Das InfoG äussert sich überdies zu den *Zuständigkeiten* in Bezug auf die archivierten Dokumente: Das öffentliche Organ, das Dokumente an das Archiv abgeliefert hat, bleibt für die Behandlung der Zugangsgesuche zuständig, bis die Fristen gemäss ArchG abgelaufen sind (Art. 37 Abs. 2 InfoG). 75

⁸⁵ Botschaft InfoG, 967.

⁸⁶ Siehe auch Art. 24 ArchR.

VI. Würdigung

- 76 Vorliegender Beitrag befasste sich mit dem Regelungsgegenstand und dem Geltungsbereich des InfoG. Im Sinne einer Übersicht wurden die Struktur der Freiburger Gesetzgebung beleuchtet und Querverweise zu einschlägigen Bestimmungen aus anderen Gesetzen hergestellt. Die Schwerpunkte sollen im Folgenden als Erkenntnisse nochmals zusammengefasst werden.
- 77 Das InfoG realisiert das Öffentlichkeitsprinzip im Kanton Freiburg. Der *Regelungsgegenstand* ist weit gezogen und beschränkt sich nicht auf das Zugangsverfahren zu amtlichen Dokumenten, sondern umfasst auch die Information der Öffentlichkeit.
- 78 Gleiches kann mit Blick auf den *Geltungsbereich* gesagt werden, der ebenfalls weit gefasst ist. Sowohl persönlich als auch sachlich werden öffentliche Organe und ihre Tätigkeiten zumindest im Grundsatz erfasst. Auch Private können dem InfoG unterstellt sein, sofern sie die Voraussetzungen erfüllen. Gleichzeitig findet sich eine Vielzahl von Ausnahmen wie auch von Vorbehalten der Spezialgesetzgebung.
- 79 Entsprechend genau zu betrachten ist das *Verhältnis zwischen den Bestimmungen des InfoG und Bestimmungen aus anderen Gesetzen*. Einerseits gilt dies gegenüber der Spezialgesetzgebung und andererseits gegenüber Bestimmungen, denen ein anderer Regelungsgegenstand zugrunde liegt. Zu beachten ist hierbei, dass die Struktur des InfoG teilweise etwas «verschachtelt» ist.⁸⁷
- 80 Im vorliegenden Beitrag wurden verschiedene solcher *Abgrenzungs- und Anwendungskonstellationen* genauer erörtert. Darin liegt denn auch eine Krux aus rechtlicher Sicht: In einigen Konstellationen äussert sich das InfoG nicht zum Verhältnis zu anderen Bestimmungen. Dies macht eine sorgfältige Auslegung unumgänglich. Aber selbst Konstellationen, die gemäss InfoG unter einen Vorbehalt von Spezialbestimmungen fallen, scheinen nicht so klar gelöst, wie sie auf den ersten Blick zu suggerieren vermögen. Auch hierbei ist u.E. eine vertiefte Auslegung erforderlich.

⁸⁷ So sind etwa gewisse Bestimmungen über den gleichen Inhalt an verschiedenen Stellen geregelt (bspw. amtliche Dokumente: Bei Art. 29 f. InfoG ist aus legistischer Sicht unklar, ob die genannten besonderen Fälle nicht eher eine Einschränkung des Begriffs der amtlichen Dokumente darstellen, denn eine Frage des Umfangs des Zugangsrechts nach Art. 25 InfoG, vgl. dazu Rz. 26 ff.).