

# Information der Öffentlichkeit und Zugang zu Dokumenten auf Gemeindeebene

—  
Info'GemA 5/2011

*Aktualisierte Ausgabe (1. Januar 2018)*



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

**Service des communes SCom**  
**Amt für Gemeinden GemA**

—

Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts **DIAF**  
Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft **ILFD**

<b>1. EINFÜHRUNG .....</b>	<b>2</b>
<b>2. ALLGEMEINES.....</b>	<b>2</b>
<b>3. ÖFFENTLICHKEIT DER SITZUNGEN .....</b>	<b>2</b>
3.1. EINBERUFUNG.....	3
3.2. ABLAUF .....	4
3.2.1. <i>Medien</i> .....	4
3.2.2. <i>Aufzeichnungen durch die Gemeinde oder Privatpersonen</i> .....	4
3.3. PROTOKOLL .....	5
<b>4. INFORMATIONSPFLICHT.....</b>	<b>5</b>
4.1. ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE .....	5
4.1.1. <i>Modalitäten und Grenzen</i> .....	5
4.1.2. <i>Register der Interessenbindungen</i> .....	7
4.2. KOMMUNALE BESONDERHEITEN DER INFORMATION VON AMTES WEGEN .....	7
4.2.1. <i>Mindestanforderungen</i> .....	7
4.2.2. <i>Der Internetauftritt der Gemeinden</i> .....	8
4.2.3. <i>Zuständigkeit</i> .....	8
<b>5. BEANTWORTUNG DER AUSKUNFTSGESUCHE.....</b>	<b>9</b>
5.1. INHALT .....	9
5.2. ZUSTÄNDIGKEIT .....	10
<b>6. ZUGANG ZU DOKUMENTEN .....</b>	<b>10</b>
6.1. GRUNDSÄTZE .....	10
6.2. DER SPEZIALGESETZGEBUNG UNTERSTELLTE BEREICHE.....	11
6.3. AUSNAHMEN .....	11
6.4. GEWÄHRLEISTETER UND AUSGESCHLOSSENER ZUGANG .....	11
6.5. VERFAHREN BETREFFEND DAS ZUGANGSRECHT .....	12
6.5.1. <i>Zugangsgesuch</i> .....	12
6.5.2. <i>Behandlung durch das öffentliche Organ</i> .....	12
6.5.3. <i>Ausübung des Zugangs und Gebühren</i> .....	13
6.5.4. <i>Schlichtung</i> .....	13
6.5.5. <i>Information über die Umwelt</i> .....	13
6.5.6. <i>Umweltfragen</i> .....	13
6.5.7. <i>Rechtsmittel</i> .....	14
6.6. UMSETZUNG DES ZUGANGSRECHTS .....	14
6.6.1. <i>Ordentliche Organe</i> .....	14
6.6.2. <i>Fachorgane</i> .....	15
<b>7. WEITERE ASPEKTE .....</b>	<b>15</b>
7.1. AMTS- UND BERATUNGSGEHEIMNIS .....	15
7.2. GEMEINDEREGLIMENTIERUNG UND STATUTEN DER GEMEINDEVERBÄNDE .....	16
7.2.1. <i>Gemeindereglimentierung</i> .....	16
7.2.2. <i>Statuten der Gemeindeverbände</i> .....	17
<b>8. GESETZLICHE GRUNDLAGEN, DOKUMENTATION UND LINKS.....</b>	<b>17</b>

## 1. Einführung

Das Jahr 2011 war das erste Anwendungsjahr des Gesetzes vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG, SGF 17.5) und dessen Ausführungsgesetzgebung, die sich aus drei verschiedenen Verordnungen zusammensetzt: der Verordnung vom 14. Dezember 2010 über den Zugang zu Dokumenten (DZV, SGF 17.57), der Verordnung vom 14. Dezember 2010 zur Änderung des Ausführungsreglements zum Gesetz über die Gemeinden (ASF 2010\_146; Ausführungsreglement zum Gesetz über die Gemeinden, ARGG, SGF 140.11) und der Verordnung vom 14. Dezember 2010 über die Information über die Tätigkeit des Staatsrats und der Kantonsverwaltung (InfoV, SGF 122.01.51). Ausserdem hatte das InfoG im Bereich der Information der Öffentlichkeit wesentliche Anpassungen des Gesetzes über die Gemeinden (GG, SGF 140.1) mit sich gebracht.

Mit einer Ausnahme ist diese Gesetzgebung ebenfalls auf die Gemeinden anwendbar: Die InfoV gilt ausschliesslich für den Staat.

Wir weisen ausserdem darauf hin, dass das InfoG das Gesetz vom 19. September 1995 über die Agglomerationen (AggG, SGF 140.2) geändert hat und dass die Organe der Agglomeration denselben Regeln über die Information und den Zugang zu Dokumenten unterstellt sind.

Das InfoG und die DZV sind am 1. Januar 2011 in Kraft getreten. Unlängst wurden das Gesetz und die Verordnung teilrevidiert. Diese Änderungen sind am 1. Januar 2017 bzw. am 1. Januar 2018 in Kraft getreten.

## 2. Allgemeines

Das InfoG verfolgt zwei sich ergänzende Hauptziele. Das erste besteht darin, die Information der Öffentlichkeit auszubauen (Öffentlichkeit der Sitzungen und Informationspflicht). Diese Aspekte werden in Ziff. 3-5 hienach behandelt. Das zweite Ziel bezweckt, im Kanton Freiburg das Zugangsrecht zu Dokumenten zu regeln. Dieser Punkt wird in Ziff. 6 des vorliegenden Info'Gema erläutert.

Nach dem Inkrafttreten des Übereinkommens vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) für die Schweiz ist das InfoG am 5. Oktober 2016 und die DZV am 21. November 2017 an die Anforderungen der Konvention im Bereich des Zugangsrechts angepasst worden. Diese Änderungen traten am 1. Januar 2017 bzw. am 1. Januar 2018 in Kraft.

Das InfoG gilt für die Organe des Staates, der Gemeinden und der übrigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie für Privatpersonen und Organe privater Einrichtungen, die öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen, soweit sie rechtsetzende Bestimmungen oder Entscheide im Sinne des Art. 4 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) erlassen können (Art. 2 InfoG). Unter gewissen Bedingungen unterliegen auch verschiedene Kategorien von Privatpersonen, die im Umweltbereich tätig sind, dem InfoG.

## 3. Öffentlichkeit der Sitzungen

Das InfoG bestätigt und erweitert den Grundsatz, wonach die Sitzungen der Legislativbehörden auf kantonaler, kommunaler und interkommunaler Ebene öffentlich sind (Art. 4 Abs. 1 Bst. a InfoG). Mit einer Änderung von Artikel 9<sup>bis</sup> GG wurde ausserdem die Möglichkeit des Ausschlusses der Öffentlichkeit abgeschafft. Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Sitzungen ist hingegen auf die

Sitzungen der anderen öffentlichen Organe nicht anwendbar, also des Gemeinderates und des Vorstands eines Gemeindeverbands (Art. 5 InfoG, Art. 62 Abs. 3 und Art. 120 GG).

Auf Gemeindeebene findet der Grundsatz der Öffentlichkeit der Sitzungen somit Anwendung auf die Gemeindeversammlung (Art. 9<sup>bis</sup> GG), die Sitzungen des Generalrats (Art. 51<sup>bis</sup> GG), die Delegiertenversammlungen (Art. 117 Abs. 1 GG) sowie die Bürgerversammlungen (Art. 106 Abs. 2 GG).

Im Vergleich zur Regelung, die vor dem 1. Januar 2011 galt, bringt die Umsetzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes in Bezug auf die Organisation und den Ablauf der betreffenden Versammlungen mehrere Verfahrensänderungen mit sich.

### 3.1. Einberufung

Die Begleitdokumente zu den traktandierten Geschäften der Gemeindeversammlung werden nicht nur den Bürgerinnen und Bürgern, sondern auch der Öffentlichkeit und den Medien zur Verfügung gestellt. Sie werden mindestens zehn Tage vor der Gemeindeversammlung auf der Gemeindeschreiberei aufgelegt; sie können auch der Einberufung beigelegt werden (Art. 5a ARGG).

Für die Sitzungen des Generalrats, die Delegiertenversammlungen und die Bürgerversammlungen wird dasselbe Einberufungsverfahren angewendet wie für die Gemeindeversammlungen. Daher werden auch die Sitzungen dieser Legislativorgane im Amtsblatt und/oder im Informationsblatt der Gemeinde angekündigt und die Begleitdokumente müssen nicht nur den Mitgliedern sondern auch den Medien und der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden.

Die nachfolgende Übersicht zeigt die Rechtslage seit dem 1. Januar 2011:

<b>Behörde</b>	<b>Einberufungsfrist Mitteilung ABl</b>	<b>Zurverfügungstellung der Dokumente</b>	<b>Frist für die Zurverfügungstellung der Dokumente (einschl. Einberufung)</b>
Gemeinde- versammlung	mindestens 10 Tage (Art. 12 Abs. 1 GG)	Artikel 5a ARGG	mindestens 10 Tage (Art. 5a ARGG)
Generalrat	mindestens 10 Tage* (Art. 38 Abs. 4 GG)	Artikel 38 Abs. 4 GG	Ab dem Versand an die Mitglieder (Art. 38 Abs. 4 GG)
Delegierten- versammlung	mindestens 10 Tage* (Art. 117 Abs. 1 <sup>bis</sup> GG → 38 <sup>4</sup> GG)	Artikel 38 Abs. 4 GG	Ab dem Versand an die Mitglieder (Art. 38 Abs. 4 GG)
Bürger- versammlung	mindestens 10 Tage (Art. 106 Abs. 2 GG → 12 Abs. 1 GG)	Artikel 5a ARGG	mindestens 10 Tage (Art. 5a ARGG)

\*Für den Generalrat und die Delegiertenversammlungen kann die Einberufung entweder im Amtsblatt und/oder im Informationsblatt der Gemeinde bekannt gegeben werden.

Auf rechtlicher Ebene werden die Gemeinde- und Bürgerversammlungen anders behandelt als die Sitzungen des Generalrats und die Delegiertenversammlungen, wie dies aus den oben erwähnten rechtlichen Verweisen hervorgeht. Der Grund dafür liegt darin, dass die Statuten der Verbände und die Reglemente des Generalrats für die Einberufung ihrer Mitglieder von den rechtlichen Fristen abweichen und längere Fristen vorsehen können.

Ausserdem rufen wir in Erinnerung, dass die Einberufung Datum, Zeit, Ort und Traktandenliste der Sitzungen enthalten muss (Art. 12 und 38 Abs. 4 GG, Art. 6 Abs. 2 InfoG).

### **3.2. Ablauf**

Die Sitzungen der Legislativorgane sind öffentlich. Bei der Organisation muss daher diesem Element Rechnung getragen werden.

#### **3.2.1. Medien**

Der Zugang zu den öffentlichen Sitzungen wird den Medien so weit wie möglich erleichtert. Die öffentlichen Organe müssen überdies den Bedürfnissen und Gegebenheiten der verschiedenen Medien Rechnung tragen und die Gleichbehandlung unter ihnen beachten (Art. 2 Abs. 1 ARGG → Art. 17 InfoG). Beispielsweise muss dem Fernsehen gestattet werden, unter guten Bedingungen zu filmen, während dies für einen Print-Journalisten nicht der Fall ist. Die Gemeinden haben die Möglichkeit, ein Akkreditierungssystem einzurichten (Art. 18 InfoG), was jedoch nur über ein allgemeinverbindliches Reglement möglich ist (Art. 42d Abs. 1 Bst. b ARGG), falls die Gemeinde von diesem Recht Gebrauch machen will. Mit dem Akkreditierungssystem können den Medien, die die Tätigkeiten der öffentlichen Organe regelmässig verfolgen, zusätzliche Erleichterungen gewährt werden (Botschaft des Staatsrats Nr. 90 vom 26. August 2008 zum Gesetzesentwurf über die Information und den Zugang zu Dokumenten, in Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates 2009, S. 975; Botschaft InfoG). Weiter erlaubt es den Behörden, zu wissen, welcher Journalist für welche Medien anwesend sein wird, und gibt ihnen die Möglichkeit, sich gegebenenfalls vor gewissen Missbräuchen zu schützen.

Die Ton- und Bildaufnahmen durch die Medien werden in Artikel 19 InfoG und in Art. 3 Abs. 4 ARGG geregelt. An den öffentlichen Sitzungen geniessen die Medien gewisse Privilegien vor der normalen Öffentlichkeit: reservierte Plätze (Art. 19 Abs. 1 InfoG) und die Möglichkeit, Ton- und Bildaufnahmen zu machen (Art. 19 Abs. 2 InfoG). Die Bild- und Tonaufnahmen und ihre direkte Weiterverbreitung bedürfen keiner besonderen Ermächtigung (Art. 19 Abs. 2 1. Satz InfoG). Die Medienvertreter müssen jedoch die Präsidentin oder den Präsidenten über die Aufnahme vorgängig informieren (Art. 19 Abs. 2 2. Satz InfoG). Das Präsidium seinerseits muss die Versammlung darüber informieren (Art. 3 Abs. 4 ARGG).

Schliesslich werden den Medien, die dies wünschen, die Gemeindemitteilungsblätter zugestellt (Art. 42a Abs. 1 ARGG, vgl. Ziff. 4.2.1).

#### **3.2.2. Aufzeichnungen durch die Gemeinde oder Privatpersonen**

Bis zum 31. Dezember 2010 konnte der Gemeindeschreiber allein entscheiden, ob Versammlungen im Hinblick auf die erleichterte Abfassung des Protokolls aufgenommen werden sollten. Gemäss der Änderung des ARGG gilt nun, dass die Beratungen auch durch die Gemeinde aufgenommen werden, wenn der entsprechende Antrag eines Mitglieds der Versammlung von einem Fünftel der anwesenden Mitglieder gutgeheissen wird (Art. 3 Abs. 2 ARGG). Ziel dieser Massnahme ist es, der Versammlung zu erlauben, die Gemeinde zu verpflichten, eine «amtliche» Aufnahme zu machen. Diese Kompetenz ist also nicht mehr dem Gemeindeschreiber oder der Gemeindeschreiberin vorbehalten.

Für Bild- und Tonaufzeichnungen während einer Sitzung der Gemeindelegislative durch Privatpersonen sowie deren Wiedergabe braucht es seit dem 1. September 2012 die Bewilligung der Versammlung. Der Staatsrat hat nämlich mit Verordnung vom 21. August 2012 das ARGG in diesem Sinn geändert; die Änderung ist am 1. September 2012 in Kraft getreten (ASF 2012\_078). Der Zweck der Änderung bestand darin, zu verhindern, dass eine Privatperson den Ablauf einer Gemeindeversammlung oder einer Generalratssitzung durch eine von diesem Organ nicht bewilligte Aufnahme stört.

Schliesslich ist festzuhalten, dass jede Bild- oder Tonaufzeichnung vorgängig angekündigt werden muss (Art. 3 Abs. 4 ARGG). Im Übrigen erfolgt der Ablauf der Gemeindeversammlungen, der Sitzungen des Generalrats, der Delegiertenversammlungen und der Bürgerversammlungen wie bisher.

### **3.3. Protokoll**

Was das Protokoll betrifft, so ist das Verfahren identisch für die Gemeindeversammlung (Art. 22 GG), für den Generalrat (Art. 51<sup>bis</sup> GG → Art. 22 GG), für die Delegiertenversammlung (Art. 117 Abs. 2 GG → Art. 22 GG) und für die Bürgerversammlung (Art. 106 Abs. 2 GG → Art. 22 GG).

Das Protokoll muss innert 20 Tagen ausgefertigt werden (Art. 22 Abs. 3 GG). Es muss ausserdem, sobald es ausgefertigt ist, eingesehen werden können (Art. 13 ARGG); sollte das Protokoll also vor Ablauf der Frist von 20 Tagen fertig gestellt sein, so muss es der Öffentlichkeit unverzüglich zur Verfügung gestellt werden. In Artikel 13 ARGG ist auch vorgesehen, dass das Protokoll ab dessen Ausfertigung auf der Website der Gemeinde veröffentlicht wird. Solange es jedoch nicht formell genehmigt ist, muss vermerkt werden, dass es sich um eine provisorische Fassung handelt. Es besteht zudem die Möglichkeit, in der auf dem Internet publizierten Version (nicht in der Papierversion, die der Gemeindeversammlung oder einer Person, die Zugang begehrt, abgegeben wird) gewisse Stellen aus Gründen des persönlichen Datenschutzes zu anonymisieren und diese Stellen (als solche) klar zu kennzeichnen. Das öffentliche Organ ist für den Datenschutz verantwortlich (Art. 17 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz, DSchG, SGF 17.1). Es hat daher stets vor der Veröffentlichung im Internet die Frage der allfälligen Persönlichkeitsverletzung zu prüfen.

Das Protokoll, sowie der Voranschlag und die Jahresrechnung sind Dokumente, bei denen das Recht der Öffentlichkeit auf Einsichtnahme gewährleistet ist (Art. 103<sup>bis</sup> Abs. 1 GG, Art. 30 Abs. 1 InfoG).

## **4. Informationspflicht**

### **4.1. Allgemeine Grundsätze**

#### **4.1.1. Modalitäten und Grenzen**

Die allgemeinen Modalitäten der Informationspflicht sind in Artikel 9 InfoG definiert. Die Information erfolgt rasch und ist sachgerecht, umfassend, zutreffend und klar (Art. 9 Abs. 1 InfoG). Was die von Amtes wegen erteilte Information betrifft, sagt das Gesetz Folgendes: «Die von Amtes wegen erteilte Information wird mit geeigneten Kommunikationsmitteln verbreitet, die ihrer Natur und Bedeutung sowie den verfügbaren Mitteln Rechnung tragen; in erster Linie wird sie durch die Medien verbreitet und über die modernen Kommunikationstechnologien öffentlich zugänglich gemacht» (Art. 9 Abs. 2 InfoG). Dies bedeutet, dass bei der Wahl der Kommunikationsmittel die Medien und das Internet zu bevorzugen sind. Was schliesslich die Häufigkeit der Information von Amtes wegen anbelangt, so muss diese regelmässig erfolgen (Art. 8 Abs. 1 Bst. a InfoG).

Bei einem überwiegenden öffentlichen oder privaten Interesse kann die Information jedoch beschränkt werden (Art. 10 Abs. 1 InfoG). Es handelt sich hier grundsätzlich um eine allgemeine Beschränkung. Ausserdem ist den Personendaten Rechnung zu tragen. Tatsächlich ist grundsätzlich festzustellen, dass Informationen an die Öffentlichkeit im Allgemeinen auch Personendaten enthalten. Da das Gesetz über den Datenschutz (DSchG, SGF 17.1) die Frage der Mitteilung von Personendaten im Rahmen der Information der Öffentlichkeit nicht regelt, musste dazu eine eigene gesetzliche Grundlage im InfoG geschaffen werden. Es handelt sich um Artikel 11 und 12 InfoG, die folgenden Wortlaut haben:

**Art. 11** Bekanntgabe von Personendaten

a) Im Allgemeinen

<sup>1</sup> Personendaten dürfen mit einer Information an die Öffentlichkeit verbreitet werden, wenn mindestens eine der drei folgenden Voraussetzungen erfüllt ist:

- a) Eine gesetzliche Bestimmung sieht dies vor.
- b) Die betroffene Person hat der öffentlichen Bekanntgabe zugestimmt, oder ihre Einwilligung darf nach den Umständen vorausgesetzt werden.
- c) Sie stehen in einem Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, und das öffentliche Interesse an der Information geht dem Geheimhaltungsinteresse der betroffenen Person vor.

<sup>2</sup> Personendaten, die in einer Information an die Öffentlichkeit enthalten sind, können im Internet oder mit Hilfe eines anderen automatisierten Informations- und Kommunikationsdienstes verbreitet werden; sie müssen daraus entfernt werden, wenn sie ihre Aktualität verloren haben und ein besonderes Interesse der betroffenen Personen an ihrer Löschung besteht.

<sup>3</sup> Die Spezialgesetzgebung über die amtlichen Veröffentlichungen bleibt vorbehalten, insbesondere was den Grundsatz und die Modalitäten der Verbreitung der verschiedenen Kategorien der in diesen Veröffentlichungen enthaltenen Personendaten im Internet betrifft.

**Art. 12** b) Vermutung eines überwiegenden öffentlichen Interesses

<sup>1</sup> Ein überwiegendes Interesse der Öffentlichkeit an der Information wird vermutet, wenn die Personendaten sich auf ein Mitglied eines öffentlichen Organs beziehen und die Information seine Funktionen oder seine Tätigkeit im Dienst dieses Organs betrifft. Dies trifft insbesondere auf folgende Angaben zu:

- a) die Tatsache, dass die betreffende Person ein Mitglied dieses Organs ist;
- b) ihr Titel und ihre beruflichen Angaben;
- c) die Angabe ihres Namens in einem Dokument, das sie erstellt hat oder an dessen Erarbeitung sie mitgewirkt hat.

<sup>2</sup> Der Staatsrat kann weitere Vermutungen zugunsten des Informationsinteresses der Öffentlichkeit aufstellen.

<sup>3</sup> Die Vermutungen fallen dahin, wenn sensible Daten im Sinne des Gesetzes über den Datenschutz oder ein anderes besonderes Interesse der betroffenen Person berührt sind.

Diese zwei Bestimmungen zeigen, dass das InfoG eine allgemeine Regel und eine Vermutung aufstellt. Die allgemeine Regel besagt, dass ein Ausgleich erfolgen soll zwischen dem Interesse der Öffentlichkeit an der Information und dem Interesse der betroffenen Person an der Geheimhaltung, wenn die Person nicht ihre Zustimmung erteilt hat oder eine gesetzliche Bestimmung die Mitteilung vorsieht. Es wird sodann vermutet, dass die Personendaten der Mitglieder von öffentlichen Organen, die sich auf deren Funktionen oder Tätigkeiten im Dienst dieses Organs beziehen, im Prinzip öffentlich sind.

#### 4.1.2. Register der Interessenbindungen

Die Veröffentlichung der Interessenbindungen gemäss dem InfoG stellte für den Kanton Freiburg eine Neuerung dar. Diese Veröffentlichung erfolgt in Form eines Registers der Interessenbindungen, deren Merkmale in den Artikeln 13 und 14 InfoG aufgeführt sind.

Auf Gemeindeebene betrifft die Pflicht zur Offenlegung der Interessenbindungen nur die Gemeinderatsmitglieder. Die Sekretariate der Gemeinden führen das Register der Interessenbindungen, aktualisieren es regelmässig, machen es öffentlich zugänglich (Art. 14 Abs. 3 InfoG) und publizieren es auf dem Internet (Art. 42b Abs. 2 Bst. c ARGG). Die Register der Gemeinden können auch bei den Oberämtern eingesehen werden (Art. 14 Abs. 3 InfoG). Für die Gemeinden ist der Oberamtmann die zuständige Aufsichtsbehörde, die folgende Aufgaben hat: er sorgt für die Einhaltung der Pflicht, die Interessenbindungen zu melden, und dafür, dass die Register öffentlich zugänglich sind; er erteilt dafür die nötigen Weisungen (Art. 14 Abs. 1 InfoG).

Was den Inhalt des Registers betrifft, so müssen laut Artikel 13 Abs. 2 InfoG folgende Interessenbindungen bei Amtsantritt der betreffenden Personen sowie bei jeder Änderung dem registerführenden Organ gemeldet werden:

- a) berufliche Tätigkeiten;
- b) Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien sowie Beiräten juristischer Personen des privaten und des öffentlichen Rechts;
- c) Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen des Bundes, eines Kantons, einer Gemeinde oder einer interkantonalen oder interkommunalen Zusammenarbeit;
- d) politische Ämter;
- e) dauernde Leitungs- oder Beratungstätigkeiten für Interessengruppen.

Es wird darauf hingewiesen, dass die Veröffentlichung der Interessenbindungen heute über die Datenbank der Gemeinden („DaGem“) gewährleistet ist. Die Angaben sind Teil der Informationen über jedes Gemeinderatsmitglied und können über die jeweilige Personensuche eingesehen werden:

[www.fr.ch/gema](http://www.fr.ch/gema), Rubrik *Datenbank der Gemeinden* → *Suche Personen*

Direkter Link: [http://www.fr.ch/scom/de/pub/datenbank\\_gemeinden/suche\\_personen.htm](http://www.fr.ch/scom/de/pub/datenbank_gemeinden/suche_personen.htm)

#### 4.2. Kommunale Besonderheiten der Information von Amtes wegen

##### 4.2.1. Mindestanforderungen

Die Information von Amtes wegen (Art. 8 InfoG und Art. 83a GG) richtet sich nicht nur an die Gemeindebevölkerung, sie soll auch der breiten Öffentlichkeit und den Medien zur Verfügung gestellt werden. Gemäss dem neuen Artikel 42a Abs. 1 ARGG wird so häufig wie nötig informiert, jedoch mindestens zweimal pro Jahr; die Information wird grundsätzlich im Informationsblatt der Gemeinde veröffentlicht und den Medien zugestellt, die dies verlangen.

Die Wahl dieser Mindestfrequenz hängt damit zusammen, dass es in jeder Gemeinde mindestens zwei Gemeindeversammlungen pro Jahr gibt. Was das Kommunikationsmittel dieser Information betrifft, schien die Wahl des Mitteilungsblattes am besten geeignet, da dieses bereits weit verbreitet war. Die Gemeinde kann trotzdem über ein anderes Mittel ihrer Wahl informieren, das jedoch den Anforderungen des InfoG, insbesondere seines Artikels 9, entsprechen muss, wie dies unter Ziff. 4.1.1 erläutert wurde.

Artikel 42a Abs. 1 ARGG gilt nicht nur für die Gemeinden, sondern auch für die Gemeindeverbände (Art. 69b Abs. 1 ARGG) und die Bürgerversammlungen (Art. 69 Abs. 1 ARGG).



Was den Katalog der zu erteilenden Information betrifft (Art. 42a Abs. 2 ARGG), so umfasst er die gesamten Gemeindeangelegenheiten; dazu gehören namentlich die Geschäfte der Gemeindeversammlung oder des Generalrats, die Absichten und wichtigsten Beschlüsse des Gemeinderats, die bedeutenden Arbeiten der Gemeindeverwaltung, die interkommunale Zusammenarbeit und die allfälligen Gemeindeanstalten.

#### **4.2.2. Der Internetauftritt der Gemeinden**

Durch den neuen Artikel 42b ARGG werden die Gemeinden dazu verpflichtet, einen Internetauftritt einzurichten. Internet ist zu einem verbreiteten Hilfsmittel geworden, das den Anforderungen des InfoG zu entsprechen vermag. Es erlaubt namentlich eine von Amtes wegen erteilte Information zu verbreiten, welche die Bürgerinnen und Bürger direkt konsultieren können. Die Gemeinden können übrigens zusammenarbeiten und gemeinsam einen Internetauftritt entwickeln. Bei Fehlen eines kommunalen Internetauftritts müssen alle notwendigen Dokumente an das Oberamt übermittelt werden, welches deren Publikation im Internet besorgt.

Der Mindestinhalt des Internetauftritts der Gemeinden ist in Artikel 42b Abs. 2 ARGG definiert. Es handelt sich um die öffentlichen amtlichen Dokumente, die grundsätzlich bereits vorher von den Gemeinden publiziert werden mussten. Für die Statuten und allgemeinverbindlichen Reglemente der Gemeindeverbände – und gegebenenfalls der Agglomeration –, deren Mitglied die Gemeinde ist (Bst. e und f), genügt ein Link auf die Internetauftritte dieser Verbände und der Agglomeration, dies unter der Bedingung, dass die fraglichen Texte dort verfügbar sind, und zwar in der aktuellen Fassung. Dieses Vorgehen kann auch gewählt werden für die Dokumente der Gemeindeverbände betreffend das Initiativ- und Referendumsrecht (Bst. g).

Die Liste unter Artikel 42b Abs. 2 ARGG sieht vor, dass die Internetauftritte der Gemeinden namentlich folgende Elemente enthalten:

- a) eine allgemeine Information über die wichtigsten Organe der Gemeinde und ihre Zusammensetzung sowie über die Gemeindeverwaltung;
- b) Daten, Zeiten, Orte und Traktandenlisten der Sitzungen des Legislativorgans sowie, gemäss Artikel 13 Abs. 2, die Protokolle dieser Sitzungen;
- c) das Register der Interessenbindungen der Mitglieder des Gemeinderates;
- d) die allgemeinverbindlichen Reglemente und die Verwaltungsreglemente der Gemeinde;
- e) das Register und die Dokumente der Zusammenarbeit mit Dritten laut Artikel 84<sup>bis</sup> GG;
- f) die allgemeinverbindlichen Reglemente und die Protokolle der Delegiertenversammlungen der Gemeindeverbände sowie gegebenenfalls der Agglomeration, bei denen die Gemeinde Mitglied ist;
- g) die Unterlagen zum Initiativ- und Referendumsrecht in Gemeindeangelegenheiten, die im Amtsblatt veröffentlicht werden, und die entsprechenden Unterlagen der Gemeindeverbände, bei denen die Gemeinde Mitglied ist;
- h) die Mitteilungsblätter der Gemeinde;
- i) die ausgeschriebenen Stellen.

Diese Aufzählung ist nicht abschliessend. Die Gemeinden können nach Gutdünken weitere Informationen veröffentlichen. Die Protokolle der Bürgerversammlungen müssen ebenfalls veröffentlicht werden, und dies kann auch auf dem Internetauftritt der Gemeinde erfolgen (Art. 69 Abs. 1 ARGG).

#### **4.2.3. Zuständigkeit**

Die Gemeinden, Gemeindeverbände und Bürgerversammlungen können, wenn sie es wünschen, ein allgemeinverbindliches Reglement erlassen, in dem sie Bestimmungen namentlich über die Organisation der Informationstätigkeit vorsehen können (Art. 42d Abs. 1 Bst. a ARGG). Es handelt sich um ein fakultatives Gemeindereglement. Wenn jedoch die Gemeinde entscheidet, kein oder nicht sofort ein Reglement zu erlassen, dann sieht das ARGG Ersatzbestimmungen über die

Informationszuständigkeit vor. Es ist wichtig, dass die Öffentlichkeit weiss, wer mit der von Amtes wegen verbreiteten Information beauftragt ist. Folgende Bestimmungen finden subsidiär Anwendung:

#### *a) Gemeinden*

Für die Gemeinden ist die Zuständigkeit der Information der Medien von Amtes wegen in Artikel 42e ARGG definiert (Art. 34 Bst. c<sup>ter</sup> und Art. 60 Abs. 3 Bst. j GG).

Diese Zuständigkeit obliegt im Allgemeinen der Gemeindepräsidentin bzw. dem Ammann. Für die Information über Geschäfte, die ihr Ressort betreffen, sind jedoch die Mitglieder des Gemeinderates zuständig. Für die Angelegenheiten des Generalrates oder der Kommissionen liegt die Information in der Verantwortung der jeweiligen Präsidien. Was schliesslich die Gemeindeanstalten betrifft, steht diese Befugnis dem Präsidium ihres Leitorgans zu.

#### *b) Gemeindeverbände*

Für die Gemeindeverbände wurden ebenfalls subsidiäre Regeln betreffend die Zuständigkeit für die Information vorgesehen. Auch hier finden diese nur dann Anwendung, wenn der Verband kein eigenes Reglement dazu erlässt.

Gemäss Artikel 69b Abs. 2 ARGG (Art. 125a GG) ist das Präsidium des Vorstands zuständig für die Information der normalen Geschäfte des Verbandes, während für die Geschäfte einer vom Verband eingesetzten Kommission das Präsidium dieser Kommission zuständig ist. Die Information der Bevölkerung der Mitgliedgemeinden bleibt den Gemeinderäten vorbehalten. Es wird ausserdem präzisiert, dass die Organe der Gemeindeverbände und die Gemeinden ihre Informationspolitik koordinieren müssen.

#### *c) Bürgergemeinden*

Erneut sind subsidiäre Regeln vorgesehen, falls die Bürgerversammlung kein Reglement erlassen hat. In diesem Fall ist das Präsidium der Versammlung zuständig für die Information der normalen Bürgergeschäfte, während für die Geschäfte einer von der Versammlung eingesetzten Kommission das Präsidium dieser Kommission zuständig ist (Art. 69 Abs. 2 ARGG).

## **5. Beantwortung der Auskunftsgesuche**

### **5.1. Inhalt**

Die Informationspflicht bedeutet auch, dass die öffentlichen Organe auf Auskunftsgesuche antworten müssen, die an sie gerichtet werden (Art. 8 Abs. 1 Bst. b InfoG). Das Auskunftsgesuch muss klar vom Gesuch um Zugang zu einem Dokument im Sinne von Artikel 31 InfoG unterschieden werden. Abgesehen von der Tatsache, dass das Auskunftsgesuch nicht denselben Gegenstand hat, wird es nicht durch ein Recht des Gesuchstellers begründet. Während das Recht auf Information nach Artikel 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 justiziabel. Das heisst nicht, dass die Auskunftsgesuche unseriös behandelt werden dürfen: Selbst wenn der Gesuchsteller kein Recht auf Auskunft hat, ist das öffentliche Organ gehalten, das Gesuch zu behandeln (Botschaft InfoG, S. 973).

In diesem Fall muss die Information rasch erfolgen, und sie ist sachgerecht, umfassend, zutreffend und klar (Art. 9 Abs. 1 InfoG). Es gibt hingegen Einschränkungen, die durch Artikel 10 Abs. 2 InfoG gegeben sind.

**Art. 10 Abs. 2 InfoG**

<sup>2</sup> Die Antworten auf Auskunftsgesuche:

- a) werden im Rahmen des Zumutbaren erteilt;
- b) beschränken sich auf die Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiche des öffentlichen Organs;
- c) enthalten keine Informationen, die vom Zugangsrecht ausgenommen sind.

Buchstabe c, bedeutet, dass es nicht möglich ist, über das Auskunftsgesuch auf informellem Weg an Informationen zu gelangen, die man mit einem formellen Zugangsgesuch nicht erhalten könnte. Zusätzlich muss auch den anderen allgemeinen Schranken Rechnung getragen werden, die für die gesamte erteilte Information gilt, und zwar dass die Information begrenzt werden kann, wenn ein überwiegendes privates oder öffentliches Interesse besteht (Art. 10 Abs.1 InfoG) und wenn es um die Bekanntgabe von Personendaten geht (Art. 11 und 12 InfoG).

## **5.2. Zuständigkeit**

In der Gemeinde werden die Auskunftsgesuche vom Gemeindegemeinschafter oder von der Gemeindeverwaltung beantwortet, wenn sie sich auf technische und administrative Fragen beziehen oder wenn sie Gegenstände in deren Entscheidungsbereich betreffen (Art. 42f Abs. 1 ARGG). In den anderen Fällen finden die in Artikel 42e ARGG definierten Bestimmungen Anwendung (Art. 42f Abs. 2 ARGG). Das heisst, dass die Zuständigkeiten die gleichen sind wie für die von Amtes wegen erteilte Information (vgl. Ziff. 4.2.3. Bst. a).

In den Gemeindeverbänden und Bürgerversammlungen werden die Gesuche von denselben Organen beantwortet, die auch von Amtes wegen informieren müssen (Art. 69 Abs. 2 und 69b Abs. 2 ARGG) (vgl. Ziff. 4.2.3. Bst. b und c).

Da es sich auch in diesem Fall um subsidiär anwendbare Regeln handelt können im vorliegenden Fall die Gemeinden, die Gemeindeverbände und die Bürgergemeinden von diesem gesetzlich vorgesehenen System abweichen, indem sie ein Reglement erlassen.

## **6. Zugang zu Dokumenten**

### **6.1. Grundsätze**

Im InfoG ist der Grundsatz verankert, wonach jede natürliche oder juristische Person im Rahmen dieses Gesetzes das Recht hat auf Zugang zu den amtlichen Dokumenten im Besitz der öffentlichen Organe (Art. 20 Abs. 1 InfoG). Als amtliche Dokumente gelten alle Dokumente, die von öffentlichen Organen erstellt oder empfangen wurden und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen, namentlich Berichte, Studien, Protokolle, Statistiken, Register, Richtlinien, Weisungen, Korrespondenz, Stellungnahmen oder Entscheide. Ein nicht-amtliches Dokument ist hingegen ein Dokument, das nicht fertig gestellt oder zum persönlichen Gebrauch bestimmt ist (Art. 22 InfoG und Art. 2 DZV).

## 6.2. Der Spezialgesetzgebung unterstellte Bereiche

Verschiedene Bereiche werden von einer Spezialgesetzgebung geregelt und sind daher dem InfoG nicht unterstellt. Es handelt sich dabei um die Einsicht in die Dokumente betreffend hängiger Zivil- und Strafverfahren sowie hängiger Verfahren der Verwaltungsjustiz und der Schiedsgerichtsbarkeit, um Akteneinsicht durch die Parteien in ein erstinstanzliches Verwaltungsverfahren und um die Einsicht einer Person in Personendaten, die sie selbst betreffen. Die Bestimmungen des InfoG sind auch nicht anwendbar bei Dokumenten, die kommerziell genutzt werden (Art. 21 InfoG).

## 6.3. Ausnahmen

Nicht alle Dokumente sind der Bevölkerung automatisch zugänglich (Art. 25ff. InfoG und Art. 7ff. DZV). Ausnahmen liegen insbesondere in folgenden Fällen vor:

- > bei einem anerkannten **überwiegenden öffentlichen Interesse** (z.B. wenn der Zugang zu einem Dokument die Sicherheit des Staates oder die öffentliche Ordnung gefährden kann);
- > bei einem anerkannten **überwiegenden privaten Interesse** (z.B. wenn der Zugang den Schutz der Personendaten beeinträchtigen kann);
- > **Protokolle nicht-öffentlicher Sitzungen** (vgl. auch Art. 103<sup>bis</sup> Abs. 2 GG);
- > **persönliche Meinungen, Gedankenaustausch und Stellungnahmen politischer oder strategischer Natur in internen Notizen**, die den Besprechungen der öffentlichen Organe dienen;
- > **Dokumente, die der Vorbereitung der Entscheide der Exekutivbehörden dienen**, vor dem Entscheid.

Das öffentliche Organ nimmt in jedem konkreten Fall eine Interessenabwägung vor, um zu beurteilen, ob ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse vorliegt; je nach Ergebnis dieser Beurteilung wird der Zugang zum verlangten Dokument eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert. Bei den anderen vorstehend erwähnten Fällen (drei letzte Einrückungen) handelt es sich um kategorische Ausnahmen vom Zugangsrecht, die weder eine Risikobeurteilung noch eine Interessenabwägung durch das öffentliche Organ voraussetzen, sondern lediglich eine schlichte Anwendung des gesetzlichen Kriteriums bedeuten. Diese kategorischen Ausnahmen finden allerdings im Umweltbereich keine Anwendung (vgl. Ziff. 6.5.6.). Mit Ausnahme der Bereiche, die spezialgesetzlich geregelt sind, haben die öffentlichen Organe die Möglichkeit, zu diesen Dokumenten auf freiwilliger Basis Zugang zu gewähren, sofern alle Betroffenen einverstanden sind und die datenschutzrechtlichen Bestimmungen eingehalten werden.

## 6.4. Gewährleisteter und ausgeschlossener Zugang

Das InfoG und das GG zitieren Fälle, in denen der Zugang zu den Dokumenten gewährleistet ist (Art. 30 InfoG, Art. 103<sup>bis</sup> GG). Auf Gemeindeebene betrifft dies folgende Fälle:

- > die **Protokolle der Gemeindeversammlungen und der Sitzungen des Generalrats**, die **Voranschläge und Rechnungen** der Gemeinwesen und ihrer Anstalten sowie die Rechnungen der übrigen staatlichen Einrichtungen (Art. 103<sup>bis</sup> GG);
- > **Dokumente, über die ein externes Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird**, und – nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist – die eingegangenen Stellungnahmen;
- > **statistische Informationen**, die nicht durch das Statistikgeheimnis gedeckt sind, gemäss der einschlägigen Gesetzgebung.

Unter folgenden Voraussetzungen ist der Zugang **zu Evaluationsberichten über die Leistungsfähigkeit der Verwaltung** und die Wirksamkeit ihrer Massnahmen gewährleistet:

- > Die Evaluation betrifft nicht Leistungen bestimmter Personen; und
- > das Organ, für das der Bericht bestimmt ist, hat über das weitere Vorgehen entschieden, oder seit seiner Abgabe sind sechs Monate verstrichen.

Gemäss Artikel 103<sup>bis</sup> Abs. 2 GG sind die Protokolle der Sitzungen des Gemeinderates, des Büros des Generalrates und der Kommissionen nicht öffentlich zugänglich. Folgende Ausnahmen bleiben jedoch vorbehalten:

- > Mit einstimmigem Beschluss kann der Gemeinderat die vollständige oder teilweise Einsichtnahme in die Protokolle seiner Sitzungen, der Sitzungen der Kommissionen der Gemeindeversammlung und der Sitzungen seiner Verwaltungskommissionen gewähren.
- > Mit einstimmigem Beschluss kann das Büro des Generalrats die vollständige oder teilweise Einsichtnahme in die Protokolle seiner Sitzungen und der Sitzungen der Generalratskommissionen gewähren.

Wenn sich die betreffenden Informationen hingegen auf den Umweltbereich beziehen, dann findet das Zugangsrecht grundsätzlich Anwendung, ausser wenn im Einzelfall ein anderer Grund für die Beschränkung des Zugangs angerufen werden kann, insbesondere eines der in Artikel 26 InfoG genannten öffentlichen Interessen.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass der Ausschluss vom Zugangsrecht sich auf die Dauer der Schutzfrist im Sinne der Archivierungsgesetzgebung bezieht (Art. 14-16 des Gesetzes über die Archivierung und das Staatsarchiv, ArchG, SGF 17.6). Ist diese Schutzfrist abgelaufen, gelten nur noch die Zugangsbeschränkungen des ArchG (Art. 14-16 ArchG).

## **6.5. Verfahren betreffend das Zugangsrecht**

### **6.5.1. Zugangsgesuch**

Grundsätzlich ist dasjenige öffentliche Organ zuständig für die Behandlung des Gesuchs, welches das verlangte Dokument verfasst oder als Hauptadressat erhalten hat (Art. 37 Abs. 1 InfoG). Ist ein dem Zugangsrecht unterstelltes Dokument weder von einem öffentlichen Organ verfasst noch von ihm als Hauptadressat erhalten worden (nur als Kopie erhalten), so wird das Dokument vom Organ behandelt, in dessen Besitz sich das Dokument befindet.

Das Gesuch kann formfrei gestellt werden und braucht nicht begründet zu werden. Es muss aber ausreichende Angaben zur Identifizierung des verlangten amtlichen Dokuments enthalten. Das öffentliche Organ kann wenn nötig ein schriftliches Gesuch verlangen (Art. 31 InfoG). Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz empfiehlt, die Formulare und Musterbriefe zu verwenden, die auf ihrer Website zur Verfügung stehen.

### **6.5.2. Behandlung durch das öffentliche Organ**

Das öffentliche Organ unterstützt die gesuchstellende Person, insbesondere indem es ihr hilft, das gesuchte Dokument zu identifizieren. Es behandelt das Gesuch rasch und nimmt auf die besonderen Bedürfnisse der Medien Rücksicht. Könnte der Zugang ein öffentliches oder privates Interesse beeinträchtigen, so wird er bis zum Abschluss des Verfahrens aufgeschoben; die betroffenen Dritten werden in der Regel angehört, und sie können sich dem Zugang widersetzen, wenn sie ein privates Interesse geltend machen. Das öffentliche Organ muss schriftlich Stellung nehmen, falls es beabsichtigt, den Zugang aufzuschieben, teilweise oder ganz zu verweigern oder trotz des Einspruchs einer Drittperson zu gewähren (Art. 32 InfoG und Art. 9ff. DZV). Das Gesetz gewährt

den öffentlichen Organen eine Frist von 30 Tagen für den Erlass der Stellungnahmen und Entscheide (Art. 36 InfoG und Art. 12ff. DZV).

Die Frist kann einmal um 30 Tage verlängert werden, wenn das Gesuch besondere Schwierigkeiten bereitet, und um die Zeitspanne, die zur Anhörung der allfällig betroffenen Drittpersonen nötig ist. Spezielle Regeln in punkto Fristen kommen zur Anwendung, wenn es sich um ein Zugangsgesuch im Umweltbereich handelt (vgl. Ziff. 6.5.6.). Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz stellt den öffentlichen Organen Musterstellungnahmen zur Verfügung.

### **6.5.3. Ausübung des Zugangs und Gebühren**

Das Gesetz sieht verschiedene Arten des Zugangs vor: die Einsichtnahme in das Dokument vor Ort, die Entgegennahme von Kopien auf Papier oder in elektronischer Form oder die Entgegennahme von Angaben über den Inhalt des Dokuments auf telefonischem Weg. Wie in Artikel 23 Abs. 4 InfoG erwähnt, regeln die Gemeinden wenn nötig die Modalitäten des Zugangs (siehe ebenfalls Art. 3 DZV).

Der Zugang und das Zugangsverfahren sind in der Regel kostenlos (Art. 24 InfoG), aber es sind Ausnahmen möglich, insbesondere wenn das Gesuch einen gewissen Arbeitsaufwand verursacht oder wenn Kopien ausgehändigt werden (Art. 4ff. DZV). Das öffentliche Organ teilt der gesuchstellenden Person mit, wie hoch die Gebühr voraussichtlich ausfallen wird. Für die Berechnung des Gebührenbetrags müssen die Grundsätze von Artikel 4 DZV und der Tarif von Artikel 5 DZV angewendet werden.

### **6.5.4. Schlichtung**

Die gesuchstellende Person und die Dritten, die Einspruch erhoben haben, können innert 30 Tagen nach der Stellungnahme des öffentlichen Organs gegen diese bei der oder dem Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz einen Schlichtungsantrag stellen. Kommt keine Schlichtung zustande, so gibt die oder der Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz den Parteien eine schriftliche Empfehlung ab. Anschliessend trifft das öffentliche Organ von Amtes wegen einen Entscheid (Art. 33 InfoG und Art. 14ff. DZV).

Spezielle Regeln in punkto Fristen kommen zur Anwendung, wenn es sich um ein Zugangsgesuch im Umweltbereich handelt (vgl. Ziff. 6.5.6.).

### **6.5.5. Information über die Umwelt**

Der Begriff der Information über die Umwelt wird in Art. 22 Abs. 4 InfoG erläutert. Dabei wird auf die verschiedenen Gesetzgebungen auf eidgenössischer und kantonaler Ebene im Umweltbereich verwiesen. Informationen über die Umwelt sind demzufolge Informationen, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet sind und die aus den Vollzugsbereichen der Gesetzgebungen über den Umweltschutz, den Natur- und Landschaftsschutz, den Gewässerschutz, den Schutz vor Naturgefahren, den Schutz der Wälder, die Jagd, die Fischerei, die Gentechnik und den Klimaschutz stammen, sowie Informationen zu Vorschriften über die Energie, die sich auf diese Bereiche beziehen.

### **6.5.6. Umweltfragen**

Für den Umweltbereich gelten spezielle Regeln des Zugangsrechts, die weiter gehen als diejenigen, die allgemein im InfoG vorgesehen sind. Diese Regeln zielen darauf ab, das Transparenzprinzip im Bereich der von öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder ihnen nahe stehenden Privatpersonen ausgeübten Tätigkeiten mit direktem Einfluss auf den Zustand der Umwelt noch besser zu verankern.

Die im InfoG und in der Spezialgesetzgebung vorgesehenen Ausnahmen beim Zugangsrecht müssen jeweils im Sinne der Aarhus-Konvention ausgelegt werden (Art. 25 Abs. 4 InfoG). Das Prinzip der konformen Auslegung bedeutet, dass die Bestimmungen des InfoG bei einem Zugangsgesuch zu Informationen über die Umwelt so interpretiert und angewandt werden müssen, dass der Sinn der Aarhus-Konvention und deren Ziele respektiert werden.

Die Anwendung der Aarhus-Konvention hat im Übrigen zur Folge, dass gewisse im InfoG genannte Ausnahmen nicht angewandt werden können, wenn es um Informationen aus dem Umweltbereich geht. Dies ist vor allem beim Schutz der Personendaten von juristischen Personen der Fall. Dies heisst allerdings nicht, dass juristische Personen sich im Umweltbereich auf keinerlei Schutz ihrer Personendaten berufen können. Der Schutz von Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnissen bleibt erhalten (Art. 27 Abs. 3 InfoG *in fine*).

Schliesslich gelten bei der Aarhus-Konvention kürzere Fristen für die Behandlung von Zugangsgesuchen. Falls der Zugangssteller es ausdrücklich verlangt, muss der Entscheid am Ende des Zugangsverfahrens im Sinne von Art. 33 Abs. 3 InfoG spätestens 60 Tage nach Eingang des Gesuchs gefällt werden (Art. 36 Abs. 1<sup>bis</sup> und Art. 13a DZV). Diese Frist von 60 Tagen umfasst gegebenenfalls die Anhörung von betroffenen Drittpersonen, die Durchführung eines Schlichtungsverfahrens mit der/dem Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz sowie das Verfassen einer Empfehlung. Bei verkürzten Fristen muss die Stellungnahme spätestens innert 20 Tagen erfolgen (Art. 13a Abs. 2 DZV) und ein allfälliger Schlichtungsantrag muss innert 5 Tagen nach Empfang der Stellungnahme gestellt werden (Art. 14 Abs. 1<sup>bis</sup> DZV). Da es schwierig sein kann, die Gebote der Beschleunigung und des Schutzes der Persönlichkeit Dritter unter einen Hut zu bringen, ist Art. 36 Abs. 1<sup>bis</sup> freiwillig. Wenn der Gesuchsteller ihn anruft, werden seine eigenen Fristen zur Stellungnahme oder zur Geltendmachung seiner verschiedenen Rechte logischerweise beträchtlich verkürzt.

### **6.5.7. Rechtsmittel**

Gegen Entscheide der öffentlichen Organe kann gemäss den ordentlichen Bestimmungen der Verwaltungsrechtspflege Beschwerde geführt werden (Art. 34 InfoG). Die Entscheide der Exekutiv- und der Legislativorgane der Gemeinden und der Gemeindeverbände sind somit mit Beschwerde an den Oberamtmann anfechtbar (Art. 116 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, VRG, SGF 150.1; Art. 131 und Art. 153 GG). Die zweite Beschwerdeinstanz ist das Kantonsgericht (Art. 114 Abs. 1 Bst. c VRG). Dieser Beschwerdeweg wird von Artikel 35 Abs. 3 InfoG bestätigt. Es ist zu beachten, dass Entscheide der Agglomerationsorgane in erster Instanz direkt vor das Kantonsgericht gezogen werden können (Art. 114 Abs. 1 Bst. d VRG).

## **6.6. Umsetzung des Zugangsrechts**

Im Teil des Gesetzes, welcher der Umsetzung des Zugangsrechts gewidmet ist, zählt das Gesetz die Aufgaben der verschiedenen betroffenen Organe auf.

### **6.6.1. Ordentliche Organe**

Grundsätzlich ist dasjenige öffentliche Organ zuständig für die Behandlung des Gesuchs, welches das verlangte Dokument verfasst oder als Hauptadressat erhalten hat (Art. 37 Abs. 1 InfoG). Ist ein dem Zugangsrecht unterstelltes Dokument weder von einem öffentlichen Organ verfasst noch von ihm als Hauptadressat erhalten worden (nur als Kopie erhalten), so wird das Dokument vom Organ behandelt, in dessen Besitz sich das Dokument befindet.

Die Gemeinden präzisieren wenn nötig die Verteilung der Zuständigkeiten in ihrem jeweiligen Bereich (Art. 37 Abs. 1 InfoG, Art. 42d und 42g ARGG sowie Art. 17ff. DZV). Die öffentlichen Organe sorgen dafür, dass ihre Ablagesysteme die Ausübung des Zugangsrechts erleichtern, und sie übermitteln ihre Stellungnahmen und Entscheide betreffend das Zugangsrecht von Amtes wegen dem zuständigen Fachorgan zur Kenntnis (Art. 38 InfoG, Art. 16 und 22 DZV).

## **6.6.2. Fachorgane**

Die übrigen Massnahmen zur Umsetzung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten sowie die Aufsicht über diese Umsetzung werden von der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz wahrgenommen. Die Kantonale Behörde übt ihre Aufgaben über die Kantonale Kommission und die Beauftragte oder den Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz aus (Art. 39ff. InfoG). Die Kantonale Behörde übt ihre Aufgaben auch für die Gemeinden aus. Die Gemeinden können jedoch ein eigenes Fachorgan einsetzen; in diesem Fall nimmt dieses auch die Schlichtungsfunktionen wahr. Wird diese Option gewählt, übt die Kantonale Kommission nur noch eine Oberaufsicht über die Fachorgane der Gemeinden aus; diese Organe geben ihr einen Tätigkeitsbericht ab.

## **7. Weitere Aspekte**

### **7.1. Amts- und Beratungsgeheimnis**

Nur Sitzungen der kommunalen Legislativorgane sind öffentlich (Art. 4 Abs. 1 Bst. a InfoG). Sofern die Spezialgesetzgebung nichts anderes bestimmt, finden die übrigen Sitzungen öffentlicher Organe unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt (Art. 5 Abs. 1 InfoG). Das bedeutet, dass die Sitzungen des Gemeinderats oder einer kommunalen Kommission unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden. Rechtfertigt ein besonderes Interesse die Öffentlichkeit, so kann das Organ jedoch beschliessen, ganz oder teilweise öffentlich zu tagen (Art. 5 Abs. 2 InfoG).

Das InfoG hat das Amtsgeheimnis ausdrücklich beibehalten, indem ein neuer Artikel 83b in das GG eingefügt wurde, dessen Absatz 1 folgenden Wortlaut hat: «Es ist den Mitgliedern des Gemeinderates und der Kommissionen sowie den Sekretären dieser Organe und dem Gemeindepersonal untersagt, Dritten Tatsachen und Schriftstücke bekannt zu geben, von denen sie in Ausübung ihres Amtes Kenntnis erhalten und die aufgrund ihrer Natur, der Umstände, einer Vorschrift oder eines besonderen Beschlusses geheim bleiben müssen.»

Was die Anwesenheit von Drittpersonen an diesen Sitzungen betrifft, gilt es zu unterscheiden, ob es sich um eine Gemeinderatssitzung oder um eine Sitzung eines anderen öffentlichen Organs (z.B. um eine Kommissionssitzung) handelt.

Wenn Drittpersonen an einer Gemeinderatssitzung anwesend sind, gilt Artikel 83b Abs. 2 GG, der Folgendes vorsieht: «Wer bei einer Sitzung des Gemeinderates anwesend ist, muss über die Beratungen, insbesondere über die dort geäusserten Meinungen, Stillschweigen bewahren, es sei denn, der Rat habe ihn von der Schweigepflicht entbunden» (Art. 42h Abs. 2 ARGG → Art. 83b Abs. 2 GG). Wenn jedoch eine Drittperson an einer anderen Sitzung als einer Gemeinderatssitzung, die aber ebenfalls unter Ausschluss der Öffentlichkeit erfolgt, teilnimmt, so untersteht sie dem besonderen Sitzungsgeheimnis von Artikel 7 Abs. 2 InfoG und das Präsidium gibt ihr nach der Sitzung besondere Weisungen zur Wahrung des Geheimnisses (Art. 42h Abs. 1 ARGG). Laut Artikel 7 Abs. 2 InfoG dürfen Drittpersonen, die an einer Sitzung unter Ausschluss der Öffentlichkeit teilnehmen oder dabei anwesend sind, «Tatsachen, die gemäss besonderen Weisungen geheim zu halten sind, nicht verbreiten. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen der Spezialgesetzgebung, die ein Beratungsgeheimnis vorsehen.»



Zusammenfassend:

***Es gibt drei Kategorien der Geheimhaltung:***

- > das ordentliche Amtsgeheimnis, Art. 83b Abs. 1 GG → Tatsachen, die aufgrund ihrer Natur, der Umstände, einer Vorschrift oder eines besonderen Beschlusses geheim bleiben müssen;
- > das Beratungsgeheimnis, Art. 83b Abs. 2 GG → verstärktes Amtsgeheimnis, das von Gesetzes wegen alle Beratungen umfasst;
- > das besondere Sitzungsgeheimnis nach Artikel 7 Abs. 2 InfoG → nur diejenigen Tatsachen, die gemäss besonderen Weisungen geheim zu halten sind (die Weisungen sind vom Sitzungspräsidium zu erteilen).

***Jeweilige Anwendungsbereiche:***

	<i>Gemeinderatsmitglieder</i>	<i>Kommissionsmitglieder und Sekretäre, Gemeindepersonal</i>	<i>Drittpersonen</i>
Sitzungen des Gemeinderates	Beratungsgeheimnis	Beratungsgeheimnis (wenn diese Personen anwesend sind)	Beratungsgeheimnis
Andere Sitzungen (unter Ausschluss der Öffentlichkeit)	Ordentliches Amtsgeheimnis	Ordentliches Amtsgeheimnis	Besonderes Sitzungsgeheimnis nach Artikel 7 Abs. 2 InfoG
Übrige Gemeindetätigkeiten	Ordentliches Amtsgeheimnis	Ordentliches Amtsgeheimnis	—

## 7.2. Gemeindereglementierung und Statuten der Gemeindeverbände

### 7.2.1. Gemeindereglementierung

In zahlreichen oben behandelten Punkten wurde erwähnt, dass Gemeinden, die dies wünschen, ein Reglement erlassen können. In diesem Abschnitt geht es nun darum, die InfoG-Bereiche zu rekapitulieren, in denen die Gemeinde sich eine eigene Reglementierung geben könnte. Diese Reglemente sind nicht obligatorisch, aber wenn die Gemeinde von der Möglichkeit, eigene Regeln anzuwenden, Gebrauch machen will, dann muss sie dies in der Form von allgemeinverbindlichen Bestimmungen tun, also mit einem Reglement, das von der Gemeindeversammlung oder vom Generalrat erlassen und von der Staatskanzlei genehmigt ist. Dieser Grundsatz ist übrigens in Artikel 42d ARGG verankert, der die Bereiche aufzählt, in denen die Gemeinde legiferieren kann.

**Art. 42d** d) Gemeindereglement

<sup>1</sup> Die Gemeinden erlassen bei Bedarf allgemeinverbindliche Bestimmungen über die Information der Öffentlichkeit und über das Recht auf Zugang zu Dokumenten; diese können folgende Punkte regeln:

- a) die Organisation der Informationsaktivitäten in der Gemeinde;
- b) die Einrichtung eines Akkreditierungssystems;
- c) die Modalitäten der Ausübung des Zugangsrechts;
- d) die Regelung der Zuständigkeit für die Behandlung der Zugangsgesuche;
- e) die Einrichtung eines Gemeindeorgans für die Umsetzung des Zugangsrechts.

<sup>2</sup> Fehlt ein solches Reglement, so wird die Zuständigkeit für die Information in der Gemeinde in den Artikeln 42e–42g geregelt, die als ergänzendes Gemeinderecht anwendbar sind.

Was die übrigen Gemeindereglemente anbetrifft, insbesondere das Organisationsreglement des Gemeinderates und – gegebenenfalls – das Generalratsreglement, so ist zu überprüfen, ob sie nicht Bestimmungen enthalten, die mit dem InfoG nicht übereinstimmen. In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass das Muster-Organisationsreglement des Gemeinderates anlässlich des Inkrafttretens des InfoG nachgeführt wurde.

### **7.2.2. Statuten der Gemeindeverbände**

Nebst gewissen Gemeindereglementen sind auch die Statuten der Gemeindeverbände daraufhin zu überprüfen, ob sie allenfalls dem InfoG oder seiner Ausführungsgesetzgebung widersprechende Bestimmungen enthalten. Überdies haben die Gemeindeverbände die Möglichkeit, ihre Statuten mit Bestimmungen über die Neuerungen des InfoG zu ergänzen, was wünschbar wäre. Zu diesem Zweck wurden die Musterstatuten nachgeführt. Sie können auf dem Internetauftritt des Amts für Gemeinden heruntergeladen werden.

## **8. Gesetzliche Grundlagen, Dokumentation und Links**

### Gesetzliche Grundlagen

- > Gesetz vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG, SGF 17.5)
- > Gesetz vom 5. Oktober 2016 zur Änderung des InfoG (ASF 2016\_125)
- > Verordnung vom 14. Dezember 2010 über den Zugang zu Dokumenten (DZV, SGF 17.57)
- > Verordnungen vom 14. Dezember 2010 und 21. August 2012 über die Änderung des Ausführungsreglements zum Gesetz über die Gemeinden (ASF 2010\_146, ASF 2012\_078)
- > Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG, SGF 140.1)
- > Ausführungsreglement vom 28. Dezember 1981 zum Gesetz über die Gemeinden (ARGG, SGF 140.11)

### Dokumentation

- > Botschaft des Staatsrats Nr. 90 vom 26. August 2008 zum Gesetzesentwurf über die Information und den Zugang zu Dokumenten, in Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates (TGR), 2009, S. 961ff.
- > Luc Vollery, Das freiburgische Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten, in Revue fribourgeoise de jurisprudence (RFJ) /Freiburger Zeitschrift für Rechtsprechung (FZR), 2009, S. 353 (Artikel in französischer Sprache, Zusammenfassung in deutscher Sprache)
- > Botschaft 2015-CE-127 vom 6. Juni 2016 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Information und den Zugang zu Dokumenten (Anpassung an die Aarhus-Konvention), in TGR 2016, S. 2657ff.

### Links

- > Das vorliegende info'GemA ist auf dem Internetauftritt des GemA downloadbar: [www.fr.ch/gema](http://www.fr.ch/gema), dort unter der Rubrik *info'GemA*
- > Informationen sind ebenfalls auf der Website der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz verfügbar: [www.fr.ch/atprd](http://www.fr.ch/atprd)
- > Die zitierten Gesetzes- und Verordnungstexte können auf der Datenbank der freiburgischen Gesetzgebung (BDLF) kostenlos heruntergeladen werden: [www.fr.ch/sleg/de/pub/leges.htm](http://www.fr.ch/sleg/de/pub/leges.htm)