



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz  
Chorherrengasse 2, 1700 Freiburg

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

Chorherrengasse 2, 1700 Freiburg

T +41 26 322 50 08, F +41 26 305 59 72  
www.fr.ch/atprd

—  
**Referenz:** AZR  
**Direkt:** +41 26 305 59 73  
**E-Mail:** annette.zunzerraemy@fr.ch

## Das Zugangsrecht – Leitfaden für die öffentlichen Organe

Das Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG) bietet der Bevölkerung ein **Zugangsrecht zu amtlichen Dokumenten, die von den öffentlichen Organen hergestellt oder erhalten wurden**. Das Gesetz stützt sich auf die Verfassung des Kantons Freiburg, in der das Recht auf Transparenz verankert ist. Das vorliegende Dokument informiert Sie über die Einzelheiten des Zugangsrechts.

### Wer ist vom Zugangsrecht betroffen ?

Das Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten gilt für alle Organe des Staates, der Gemeinden und der juristischen Personen öffentlichen Rechts sowie für Private, die öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen und Reglementierungs- oder Verfügungsbefugnis haben (Art. 2 InfoG). Es sind also u.a. der Grossrat, der Staatsrat, die kantonale Verwaltung, die Gerichtsbehörden, die Gemeinde- und Generalräte, die Gemeindeversammlungen sowie Gruppierungen von Behörden wie bsp. Gemeindeverbände davon betroffen.

Im Umweltbereich ist der Geltungsbereich des InfoG weiter gefasst. Hier sind auch Privatpersonen betroffen, denen öffentlich-rechtliche Aufgaben übertragen worden sind, selbst wenn sie keine rechtsetzenden Kompetenzen oder Entscheidungsbefugnis haben. Das Zugangsrecht gilt zudem bei Privatpersonen, die unter der Kontrolle eines Gemeinwesens stehen und die im Umweltbereich gewisse Tätigkeiten im öffentlichen Interesse ausführen.

### Wann gilt eine Anfrage als Zugangsgesuch im Sinne des InfoG ?

Eine Anfrage muss als Zugangsgesuch im Sinne des Gesetzes über die Information und den Zugang zu Dokumenten gesehen werden, wenn es dabei um eines oder mehrere offizielle zugängliche Dokumente im Sinne des InfoG geht. Folgende Anfragen gelten nicht als Zugangsgesuche: Nachfragen nach bereits publizierten Dokumenten, generelle Auskünfte (z.Bsp. zum Stand eines Projekts), die Konsultation von Dokumenten oder die Nachfrage von Informationen zu spezialgesetzlich geregelten Bereichen (z.Bsp. die Einsichtnahme in Dokumente, die sich auf hängige Zivil-, Straf-, Verwaltungsjustiz- und Schiedsverfahren beziehen, die Einsichtnahme der Parteien in die Akten eines erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens oder der Zugang einer Person

zu den Daten über sie) (Art. 21 InfoG und Art. 1a der Verordnung vom 14. Dezember 2010 über den Zugang zu Dokumenten DZV).

### **Wer hat Zugang zu amtlichen Dokumenten?**

Das InfoG räumt jeder juristischen und natürlichen Person, unabhängig von Staatsangehörigkeit, Wohnsitz oder Alter, das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten oder auf Informationen zu ihrem Inhalt ein. Der Zugang ist gerichtlich durchsetzbar, kann aber in begründeten Fällen von dem zuständigen öffentlichen Organ eingeschränkt werden (Art.20 und Art. 25ff InfoG und Art. 7ff DZV).

### **Was versteht man unter einem amtlichen Dokument ?**

Es handelt sich dabei um 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 (Art. 22 InfoG und Art. 2 DZV).

### **Was ist nicht als amtliches Dokument anzusehen ?**

Darunter fallen Dokumente, die ihr endgültiges Ausarbeitungsstadium nicht erreicht haben oder die zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind (Art. 22 InfoG und Art. 2 Abs. 2 und 3 DZV).

### **Was versteht man unter Informationen 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.

### **Wie läuft das Verfahren bei einem Zugangsgesuch ab ?**

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 und Art. 17 DZV). 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 Zugangsgesuch kann formlos gestellt und muss nicht begründet werden. Allerdings muss die Anfrage ausreichende Angaben zur Identifizierung des verlangten Dokuments enthalten. Wenn nötig kann das öffentliche Organ ein schriftliches Gesuch verlangen (Art. 31 InfoG). Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz rät an, die Formulare und Briefmodelle zu benutzen, die sich auf ihrer Website befinden: [www.fr.ch/odsb](http://www.fr.ch/odsb).

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. 9 ff. DZV). Das Gesetz sieht für die öffentlichen Organe eine Frist von 30 Tagen für ihre Stellungnahmen und Entscheide vor (Art. 36 InfoG und Art. 12 ff. 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. Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz stellt den öffentlichen Organen Modelltexte für Stellungnahmen zur Verfügung.

### **Welches sind die hauptsächlichen Gründe, die ein öffentliches Organ dazu bringen, den Zugang einzuschränken oder zu verweigern ?**

Es gibt namentlich Ausnahmen bei:

- > **überwiegendem öffentlichen Interesse**, bsp. wenn der Zugang zum Dokument die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden kann;
- > **überwiegendem privaten Interesse**, bsp. wenn der Zugang den Schutz der Personendaten beeinträchtigen könnte.

In diesen Fällen wägt das öffentliche Organ die verschiedenen Interessen ab und wird u.U. entscheiden, den Zugang zum Dokument einzuschränken, zu verschieben oder zu verweigern (Art. 25ff InfoG und Art. 7 ff. DZV).

Mit Ausnahme des Umweltbereichs bestehen feste Ausnahmen vom Zugangsrecht. In diesen Fällen kann das öffentliche Organ das Gesuch in Anwendung der Art. 21 und 29 InfoG grundsätzlich ablehnen, ohne eine Risikobeurteilung oder eine Interessensabwägung vorzunehmen. Dies ist der Fall bei:

- > **Protokollen nicht öffentlicher Sitzungen;**
- > **persönlichen Meinungen, Gedankenaustausch und Stellungnahmen politischer oder strategischer Natur in internen Notizen**, die den Besprechungen der öffentlichen Organe dienen;
- > Dokumenten, die der **Vorbereitung der Entscheide der Exekutivbehörden** dienen;
- > **Bereichen, die spezialgesetzlich geregelt sind.**

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.

## **Kann eine Drittperson eingreifen, wenn ein öffentliches Organ ein Dokument mit seinen Personendaten zugänglich machen will ?**

Das öffentliche Organ muss die Drittperson laut InfoG zunächst darüber informieren und verfasst dazu eine sogenannte Stellungnahme. Die betroffene Drittperson kann anschliessend innerhalb von 30 Tagen bei der/dem Kantonalen Beauftragte/n für Öffentlichkeit und Transparenz einen schriftlichen Schlichtungsantrag einreichen.

Führt die Schlichtung zu keiner Einigung, erfolgt eine schriftliche Empfehlung der/des Transparenzbeauftragten zuhanden des zuständigen öffentlichen Organs und der betroffenen Drittperson/en. Ist eine schriftliche Empfehlung erfolgt, so hat diese einen Entscheid des öffentlichen Organs zur Folge. Dieser Entscheid kann wiederum angefochten werden (Art. 32ff InfoG).

Die öffentlichen Organe teilen diese Entscheide der Aufsichtsbehörde über den Datenschutz mit, die ebenfalls Rekurs einlegen kann.

## **Wie geht der Zugang zu den Dokumenten von statten ?**

Im Gesetz sind verschiedene Arten des Zugangs vorgesehen :

- > die Einsichtnahme vor Ort ;
- > die Entgegennahme von Kopien in Papierform oder auf elektronischem Weg;
- > die telefonische Entgegennahme von Angaben über den Inhalt des Dokuments.

Die Einsichtnahme erfolgt bei dem öffentlichen Organ, das für die Bearbeitung des Zugangsgesuchs zuständig ist (Art. 23 InfoG und Art. 3 DZV).

## **Ist der Zugang gebührenpflichtig ?**

Der Zugang ist in der Regel kostenlos, doch es gibt Ausnahmen. Namentlich wenn die Gewährung des Zugangs einen grossen Arbeitsaufwand erfordert oder wenn Kopien ausgehändigt werden. Das öffentliche Organ muss den/die Gesuchsteller/in über die zu erwartende Höhe der Gebühr informieren (Art. 24 InfoG und Art. 4 ff DZV).

## **Gibt es Beschwerdemöglichkeiten ?**

Sollte die Stellungnahme des öffentlichen Organs den/die Gesuchsteller/in nicht zufrieden stellen, hat er/sie die Möglichkeit, innert 30 Tagen einen Schlichtungsantrag bei der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz zu stellen. Führt die Schlichtung zu keiner Einigung, erfolgt eine schriftliche Empfehlung durch die/den Kantonale/n Transparenzbeauftragte/n, die wiederum einen Entscheid des öffentlichen Organs zur Folge hat. Dieser Entscheid kann angefochten werden (Art. 33 InfoG). Im Umweltbereich werden die Empfehlung und der Entscheid des öffentlichen Organs durch einen Entscheid der kantonalen Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission ersetzt, wenn das Zugangsgesuch an eine Privatperson ohne Entscheidungskompetenz gerichtet wurde. Die betroffenen Personen sind zur Beschwerde gegen diesen Entscheid berechtigt.

## **Welche Einschwärztechnik sollte angewandt werden, wenn das öffentliche Organ den Zugang zu einem amtlichen Dokument einschränken muss ?**

Das öffentlichen Organ sollte eine Einschwärztechnik anwenden, bei der sichergestellt ist, dass die eingeschwärzten Passagen nicht mehr rekonstruiert werden können, aber klar erkennbar bleibt, was verborgen wurde ( Art. 7 Abs. 3 DZV). Das öffentliche Organ scannt das eingeschwärzte Dokument ein, druckt es aus und gibt lediglich Zugang zur Papierversion.

## **Gelten diese Regeln für alle Bereiche ?**

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. 2 InfoG *in fine*).

Zudem 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> InfoG 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.