

Hinweis

Hierbei handelt es sich um eine Übersetzung des Originaltextes von NICOLAS SCHMITT, *Pántha rhei, ou la LInf dans son contexte historique*, in: Waldmann/Bergamin (Hrsg.), *10 Jahre InfoG Freiburg*, Stämpfli Verlag, Bern 2021, 3–14.

«Pantha rhei» – oder das InfoG in seinem geschichtlichen Kontext

NICOLAS SCHMITT*

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	2
II. Auf internationaler Ebene	2
III. Auf nationaler Ebene	4
A. Auf Bundesebene.....	4
B. In den Kantonen.....	4
IV. Im Kanton Freiburg	7
A. Kontext.....	8
B. Arbeiten.....	8
1. Dauer.....	9
2. Politische Küche.....	10
3. Medien.....	11
V. Anpassungen	12
VI. Fazit	14

* Der Autor dankt HERAKLIT für die Anregung des Titels und LUC VOLLERY für die Anregung des Artikels, der den Dokumentenwald (Entwürfe, Botschaften, Projekte, Überlegungen), der abgeholzt werden muss, um dem InfoG näher zu kommen, so gut durchforstet hat.

Übersetzung aus dem Französischen von FRANZISKA RAAFLAUB, MLaw.

I. Einleitung

- 1 «Pantha rhei» (Πάντα ῥεῖ) bezeichnet auf Altgriechisch «alles fliesst». Diese Formel wird Heraklit von Ephesus zugeschrieben, für den der Ausdruck eine Welt in konstanter Bewegung symbolisiert. In diesem Moment, in dem wir den zehnten Jahrestag des Freiburger Gesetzes über die Information und den Zugang zu Dokumenten feiern, könnte man zu einem Hauch von Chauvinismus verleitet werden und sich vorstellen, dass der Kanton Pionierarbeit geleistet hat, indem er eine Art Leuchtturm aus Granit errichtet hat, der aus einem Ozean der Geheimhaltung auftaucht, um der Welt das Licht der Transparenz zu bringen. Die Realität ist eher prosaisch: Wenn wir die Entstehung und Entwicklung des Gesetzes betrachten, stellen wir fest, dass das InfoG eher Teil des Wunsches ist, sich dem allgemeinen Trend zu mehr staatlicher Transparenz anzupassen, der zweifellos in naher Zukunft durch restriktivere externe Anforderungen verstärkt werden wird.¹ Insofern «alles im Fluss ist», ist das InfoG eher als ein Tropfen in der grossen Bewegung einer gesellschaftlichen Strömung zugunsten der Transparenz zu sehen, sowohl auf internationaler (II.) und nationaler (III.) als auch auf kantonaler (IV.) Ebene.

II. Auf internationaler Ebene

- 2 Mit dem Aufkommen der Informationsgesellschaft hat die Notwendigkeit, den Zugang zu Verwaltungsdokumenten gesetzlich zu regeln, zu Beginn des 21. Jahrhunderts vor allem international stark zugenommen.
- 3 Bereits in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts kam der Trend zur Transparenzgesetzgebung auf. Der Grundsatz der Transparenz wurde in Schweden beispielsweise schon 1766 im Grundgesetz über die Pressefreiheit («*Tryckfrihetsförordningen*») verankert. Aber erst zwei Jahrhunderte später kam es zu einer echten Bewegung. Warum so spät? MABILLARD/PASQUIER stellen mit Bezug auf diese Frage eine Hypothese auf: «Diese Entwicklung auf globaler Ebene geht einher mit der technologischen Entwicklung und der Entstehung einer Technokultur, die voraussetzt, dass die Transparenz, verstanden als die massive Bereitstellung von Informationen für die 'breite Öffentlichkeit', ein Heilmittel für alle Probleme und Herausforderungen darstellt, die sich aus der Führung der Staatsgeschäfte ergeben.»²

¹ VOLLERY, RFJ/FZR 2009, 1.

² MABILLARD/PASQUIER, 301.

Ohne eine langwierige Aufzählung vornehmen zu wollen, sei daran ⁴ erinnert, dass die nordischen Länder das Stockholmer Modell bereits in den 1950er Jahren übernommen haben. In den Vereinigten Staaten wurde am 4. Juli 1966 der «Freedom of Information Act (FOIA)» verabschiedet, der ein Jahr später in Kraft trat³. Es folgten Frankreich (1978)⁴, Australien (1982), Kanada (1985)⁵, Belgien (1994), Irland (1997), das Vereinigte Königreich (2000) usw. Ein wichtiger gesetzgeberischer Schritt war die (nicht verbindliche) Empfehlung des Ministerkomitees vom 21. Februar 2002 an die Mitgliedstaaten über den Zugang zu amtlichen Dokumenten [Rec(2002)2].

Die Zahl der Länder mit einer Transparenzgesetzgebung hat sich seit ⁵ Beginn des 21. Jahrhunderts verdoppelt. Als sich die Frage nach der Einführung eines derartigen Gesetzes für den Kanton Freiburg stellte, lag die Zahl bereits bei etwa siebzig. Im Jahr 2014 wurde Paraguay der 100. Staat mit einem solchen Gesetz. Auch wenn die Methoden der Zählung aufgrund der Unterschiede zwischen den Texten und ihrer Umsetzung unterschiedlich sind, erkennen MABILLARD/PASQUIER eindeutig: «Eine explosionsartige Zunahme der Zahl der Länder, die zu Beginn des 21. Jahrhunderts ein Gesetz über den Zugang zu Informationen verabschiedet haben. Sie ist damit von 27 vor dem Jahr 2000 auf 119 Staaten per 31. Dezember 2017 gestiegen.»⁶ Der Grossteil der neueren Gesetze kam aus Südamerika, Asien und Afrika. Die meisten europäischen Staaten hatten bereits legiferiert. Einige Länder haben jedoch in diesem Zeitraum aktuelle Rechtsvorschriften eingeführt, darunter das Vereinigte Königreich (die zwischen 2000 und 2005 in Kraft traten), Deutschland (2006)⁷ und die Schweiz (ebenfalls 2006). Unser Land hat damit – ganz im Sinne seiner Gewohnheiten –Vorsicht walten lassen, bevor es Verpflichtungen einging.

³ Vgl. EJPD, Für mehr Öffentlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung und erläuternder Bericht, Vernehmlassungsvorlage, Bern April 2000, 11.

⁴ Für eine kritische Sichtweise am anderen Ende des Spektrums als der oft geäußerte Idealismus vgl. BREDIN, Pouvoirs 2001/2, N 17, der ein beunruhigendes Bild von einer «Transparenz, die despotisch werden würde», zeichnet.

⁵ Diese Verabschiedung in mehreren Commonwealth-Mitgliedstaaten würde gemäss ROBERT HAZELL (1989) auf Überlegungen zur Vereinbarkeit des «Westminster-Prinzips der Rechenschaftspflicht mit dem Recht auf Information» folgen (MABILLARD/PASQUIER, 303 f.).

⁶ MABILLARD/PASQUIER, 304.

⁷ Für den Bund; in den Ländern hatte der Vorgang bereits 1998 begonnen.

III. Auf nationaler Ebene

- 6 Auch in der Schweiz hat der Regelungsbedarf hinsichtlich des Zugangs zu Verwaltungsdokumenten zugenommen. Die seit Anfang der 1990er Jahre auf den verschiedenen politischen Ebenen immer wieder erhobenen Forderungen nach Transparenz führten dazu, dass zuerst der Kanton Bern, dann der Bund, alle französischsprachigen Kantone und zahlreiche deutschsprachige Kantone Gesetze über das Zugangsrecht verabschiedeten.

A. Auf Bundesebene

- 7 Auf Bundesebene ist am 1. Juli 2006 das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ) in Kraft getreten.⁸ Seine Verabschiedung gestaltete sich mühsam, da bereits 1982 von einer Expertenkommission ein Gesetzentwurf zur Transparenz der Verwaltungstätigkeit vorgeschlagen worden war. In der Folge wurden zwei Motionen eingereicht, die 1986 zur Einsetzung einer Arbeitsgruppe und drei Jahre später zu einer Überprüfung ihres Berichts durch die Bundeskanzlei führten, welche entschied, dass ein Gesetzentwurf zu diesem Zeitpunkt nicht erforderlich sei.
- 8 Basierend auf dem Wunsch des Bundesrates nach mehr Bürgernähe und Transparenz, den er in seinem Legislaturprogramm 1991–1995 zum Ausdruck gebracht hatte, wurde 1991 eine neue Arbeitsgruppe eingesetzt. Gleichzeitig wurde in mehreren Postulaten von Parlamentariern, die sich für eine grössere Offenheit der Verwaltung aussprachen, die Einführung des Grundsatzes der Transparenz auf nationaler Ebene gefordert. Ende der 1990er Jahre, nach der Ausarbeitung eines Vorentwurfs durch das Bundesamt für Justiz, führte eine letzte Arbeitsgruppe vorbereitende Arbeiten zur Umsetzung des Transparenzgrundsatzes durch (siehe Rz. 18).⁹

B. In den Kantonen

- 9 Der Grundsatz der Transparenz wurde zum ersten Mal auf kantonaler Ebene rechtlich verankert. Der Kanton Bern, der sich mit der illegalen Verwendung öffentlicher Gelder durch die Regierung zur Finanzierung antiseparatistischer Gruppen befassen musste (die im März 1984

⁸ Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ), vom 17. Dezember 2004; SR 152.3.

⁹ Mit Bezug auf die Details zur Entstehung dieses Gesetzes vgl. MEILLAND, 20–23.

aufgedeckte so genannte «Schwarzgeldaffäre»), leitete einen Prozess der Reflektion ein, der 1993 zur Verabschiedung eines Gesetzes über die Information der Bevölkerung (Informationsgesetz) führte.

Die kantonalen Gesetze zeichnen sich durch ihre Heterogenität in mehreren Punkten aus: so etwa hinsichtlich der Verbindung mit dem Datenschutz, der Formulierung der Ziele, der Definition der Begünstigten, der dem Gesetz unterliegenden Organisationen oder auch bezüglich der vom Gesetzgeber normierten Ausnahmen.¹⁰ In mehreren Kantonen, darunter Freiburg, ist das Recht auf Zugang zu Dokumenten auch in der Verfassung verankert, was seine Legitimität stärkt; auf Bundesebene kommt das BGÖ nicht in den Genuss dieser Stärkung. Es sei darauf hingewiesen, dass einige Kantone die Gegenstände Transparenz und Datenschutz oder sogar die Archivierung in einem einzigen Gesetz zusammengefasst haben. Sie zeigen nichtsdestotrotz, dass der Grundsatz der Transparenz in der überwiegenden Mehrheit der Kantone als unbestrittenes Recht anerkannt wird. Sie stehen auch im Einklang mit dem allgemeinen Trend, der Transparenz als eine Säule der guten Regierungsführung betrachtet.

Die folgende Tabelle zeigt die langsame, aber konstante Bewegung in Sachen Transparenz, die in der Schweiz seit dem ersten Berner Gesetz im Jahr 1993 stattgefunden hat. Fast 30 Jahre später haben lediglich sechs Kantone ihre gesetzliche Umgestaltung noch nicht abgeschlossen.¹¹ Chronologisch gesehen steht die Eidgenossenschaft an siebter Stelle der Transparenzbewegung und Freiburg ist der 13. Kanton, der in diesem Bereich legiferiert hat. Statistisch, aber auch rechtlich gesehen, liegt der Kanton Freiburg damit genau in der Mitte: «Die materiellen Lösungen scheinen nicht sehr verschieden von denjenigen zu sein, die auf Bundesebene und in den Westschweizer Kantonen gewählt wurden.»¹²

	Gesetzesbezeichnung	Inkrafttreten
BE	Gesetz über die Information der Bevölkerung (Informationsgesetz; IG)	02.11.1993
AR	Gesetz über Information und Akteneinsicht (Informationsgesetz) ¹³	28.04.1996
SO	Informations- und Datenschutzgesetz (InfoDG)	21.02.2001

¹⁰ Für eine ausführliche Darstellung DERS.

¹¹ Die sie betreffenden Hinweise finden sich auf: www.oeffentlichkeitsgesetz.ch > Die Kantone (zuletzt besucht am 16 August 2021).

¹² Botschaft InfoG, 962.

¹³ Das Gesetz ist 1996 in Kraft getreten, jedoch müssen Gesuchsteller «*ein berechtigtes Interesse nachweisen können*», das gewissen Personengruppen (insbesondere für Journalisten) eigen ist.

GE	Loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD)	05.10.2001
VD	Loi sur l'information (LInfo)	24.09.2002
JU	Loi sur l'information et l'accès aux documents officiels ¹⁴	04.12.2002
CH	Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ)	17.12.2004
NE	Loi sur la transparence des activités étatiques (LTAE) ¹⁵	28.06.2006
AG	Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG)	24.10.2006
UR	Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der kantonalen Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, OeG)	26.11.2006
ZH	Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG)	12.02.2007
SZ	Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung und den Datenschutz (ÖDSG)	23.05.2007
VS	Loi sur l'information du public, la protection des données et l'archivage (LIPDA)	09.10.2008
FR	Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG)	09.09.2009
BS	Gesetz über die Information und den Datenschutz (Informations- und Datenschutzgesetz, IDG)	09.06.2010
BL	Gesetz über die Information und den Datenschutz (Informations- und Datenschutzgesetz, IDG)	10.02.2011
TI	Legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato (LIT)	15.03.2011
ZG	Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz)	20.02.2014
SG	Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, OeffG)	18.11.2014
GR	Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip (Öffentlichkeitsgesetz)	19.04.2016

¹⁴ Die beiden Kantone sind verbunden durch die «Convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (CPDT-JUNE)», vom 19. Mai 2012, die «instaure une législation et des institutions communes aux cantons du Jura et de Neuchâtel dans les domaines de la protection des données et de la transparence.»

¹⁵ Vgl. Fn. 14.

AI	Datenschutz-, Informations- und Archivgesetz (DIAG)	28.04.2019
LU	Luzern ist der grösste Schweizer Kanton, in dem das Prinzip der Transparenz nicht verankert ist. Die Regierung wollte den Grundsatz im Organisationsgesetz festhalten; 2014 fand diesbezüglich auch eine Konsultation statt. Im November 2015 ist das Kantonsparlament jedoch nicht auf die Vorlage eingetreten.	
OW	Obwalden ist einer der wenigen Kantone, in denen noch der Grundsatz der Geheimhaltung gilt. Die Obwaldner Behörden entscheiden selbst, welche Dokumente der Öffentlichkeit zugänglich sind. Dennoch hat das Kantonsparlament im Juni 2019 eine Motion verabschiedet, welche die Regierung auffordert, das Transparenzprinzip einzuführen.	
NW	Nidwalden ist einer der wenigen Kantone, in denen noch der Grundsatz der Geheimhaltung gilt. Die Nidwaldner Behörden entscheiden selbst, welche Dokumente für die Öffentlichkeit zugänglich sind. Dennoch hat das Kantonsparlament im Februar 2019 die Einführung des Transparenzprinzips weitgehend akzeptiert.	
GL	Das neue Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG) sollte 2020 der Landsgemeinde vorgelegt werden. Diese wurde jedoch aufgrund der gesundheitlichen Lage verschoben; das Gesetz wurde an der Landsgemeinde vom 05.09.2021 angenommen.	
SH	Im Kanton Schaffhausen ist der Transparenzgrundsatz in der Verfassung verankert und im Organisationsgesetz geregelt (<i>Organisationsgesetz, OG</i>).	
TG	Am 19. Mai 2019 wurde die Verfassungsinitiative « <i>Offenheit statt Geheimhaltung / Für transparente Behörden im Thurgau</i> » mit 80.3% der Stimmen bei einer Beteiligung von 39.4% angenommen. Das Ausführungsgesetz soll spätestens im Jahr 2022 in Kraft treten.	

IV. Im Kanton Freiburg

Im Kanton Freiburg ist die Ausarbeitung eines Gesetzes über die Information und den Zugang zu Dokumenten aus zwei unterschiedlichen Verpflichtungen entstanden: Sie wurde sowohl vom Grossen Rat im Februar 2001 gefordert als auch von der neuen Verfassung vom 16. Mai 2004 vorgeschrieben. Diese doppelte Vaterschaft garantierte indes keine sanfte Geburt.

A. Kontext

- 14 Nach der Ablehnung der Motion von RAPHAËL CHOLLET «Elaboration d'une loi sur l'information du public»,¹⁶ befasste sich der Grosse Rat mit einer weiteren Motion, nämlich derjenigen von SOLANGE BERSET und DOMINIQUE RHÊME «Loi sur l'information du public et l'accès aux documents»¹⁷. Aufgrund der Aktualität des Themas gab es zwischen der Verabschiedung der Motion und der Veröffentlichung der Botschaft mehr als zwanzig verschiedene parlamentarische Vorstösse (hauptsächlich Anfragen), die mehr oder weniger direkt mit der Information der Öffentlichkeit und der Transparenz zusammenhängen.¹⁸
- 15 Während sich die Verfassung vom 7. Mai 1857 noch nicht zu diesem Thema äusserte,¹⁹ kann Gleiches von der Verfassung vom 16. Mai 2004, die inmitten einer von einem «Paradigmenwechsel» gezeichneten Periode erarbeitet wurde,²⁰ nicht gesagt werden. Mehrere Bestimmungen beziehen sich auf den Bereich der Transparenz, was auf die Bedeutung schliessen lässt, die ihr der kantonale Verfassungsgeber beimisst. Generell unterliegt das staatliche Handeln nun dem Grundsatz der Transparenz sowie der Subsidiarität und Solidarität (Art. 52 Abs. 1 KV). Konkret fusst die Transparenz auf drei Säulen: dem Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, das als echtes Grundrecht gilt (Art. 19 Abs. 2 KV), der Informationspflicht der Behörden gegenüber der Öffentlichkeit (Art. 88 KV) und der Öffentlichkeit von Parlaments- und Gerichtssitzungen (Art. 96 Abs. 2 und 31 Abs. 2 KV). Hinzu kommt das Recht auf Einsicht in den Voranschlag und Rechnungen (Art. 84 Abs. 1 KV).

B. Arbeiten

- 16 VOLLERY ist der Ansicht, dass die Arbeit im Vorfeld des InfoG drei Hauptmerkmale aufweist. Jede erinnert auf ihre Weise daran, wie schwierig der Weg zur Transparenz war: erstens die Dauer der Umsetzung, zweitens

¹⁶ TGR 1995 354 und 1971 ff., TGR 1996 441 ff. und 1439 ff. Chollet Raphaël (élaboration d'une loi sur l'information du public): TGR 1995 441–443; 1439–1442.

¹⁷ TGR 2000 1284, TGR 2001 234 und 279 ff.

¹⁸ Botschaft InfoG, 963.

¹⁹ Mit der einzigen Ausnahme der Öffentlichkeit der Sitzungen des Grossen Rates (Art. 44).

²⁰ In diesem Zusammenhang ist der Optimismus von Staatsrat CORMINBOEUF, hervorzuheben, der festhielt: «Il nous faudra quand même six mois pour changer de paradigme.» Vgl. TGR 2009 863.

ein Hin und Her zwischen Offenheit und Verschlossenheit und drittens eine erhebliche Beteiligung der Medien am Entwurfsprozess.²¹

1. Dauer

Zwischen der Einreichung der Motion BERSET/RHÊME (vgl. Rz. 14),
welche die eigentlichen Arbeiten einleitete, und dem Inkrafttreten des
Gesetzes lagen nicht weniger als elf Jahre, oder gar sechzehn, wenn man
auf die Motion CHOLLET als Ausgangspunkt zurückgeht. 17

Zum Vergleich: Auf Bundesebene hatte – vorsorglich – eine
Expertenkommission für ein umfassendes Medienkonzept, die sogenannte
Kopp-Kommission, bereits am 17. Oktober 1980 einen Entwurf für ein
Bundesgesetz zur Einführung des Grundsatzes der Transparenz in der
Verwaltung vorgelegt.²² Doch erst zwanzig Jahre später wurde die
Transparenz mit der Annahme von drei entsprechenden Motionen am 20.
März 1998 im Nationalrat und am 1. Oktober 1998 im Ständerat Realität.²³
Schliesslich wurde das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der
Verwaltung am 17. Dezember 2004 verabschiedet und trat am 1. Juli 2006
in Kraft, d.h. fast acht Jahre später, was trotz allen Widrigkeiten schneller
war als der Fortschritt der diesbezüglichen Bestrebungen in Freiburg. 18

In diesem Fall ist die Langsamkeit der Arbeit auf bestimmte Umstände und
die Tatsache zurückzuführen, dass die Protagonisten es nicht eilig hatten:
«Die Behörden, die an dem Projekt arbeiteten, nahmen sich jeweils
ausreichend Zeit, um sich mit dem Material vertraut zu machen.»²⁴ Die
InfoG-Kommission hielt in zweieinhalb Jahren dreiundzwanzig Sitzungen
ab, bevor sie ihren Vorentwurf vorlegte. Der Staatsrat wartete seinerseits
ein Jahr, bevor er die Konsultation dieses Vorentwurfs genehmigte,
nachdem er ihn zuvor erheblich geändert hatte. Dasselbe geschah im
parlamentarischen Ausschuss, der seinerseits acht Monate und fünfzehn
Sitzungen benötigte, um im Mai 2009 seine Änderungsvorschläge
("projetbis") vorzulegen. Der Grosse Rat konnte zwischen der Juni- und der
Septembersession 2009 einen ganzen Sommer lang Überlegungen
anstellen, bevor er seine Positionen aus der ersten Lesung bestätigte. Es
wurde kein Referendum ergriffen. «Le chemin fut long, mais le bébé que 19

²¹ VOLLERY, FZR/RFJ 2009, Rz. 14–18.

²² COTTIER, *Publicité*, 197.

²³ Zu den Einzelheiten vgl. EJPD, Erläuternder Bericht VE-BGÖ, 13 ff.

²⁴ VOLLERY, FZR/RFJ 2009, Rz. 15.

nous vous proposons bénéficie de bases solides pour grandir en force et en sagesse.»²⁵

2. *Politische Küche*

- 20 BELORGEY hat es in Erinnerung gerufen: «Il apparaît, au total, de plus en plus clair que transparence et secret, notamment de l'action publique, loin de s'opposer de façon irréconciliable, doivent faire l'objet d'un dosage et d'une articulation.»²⁶ Das Mindeste, was wir sagen können, ist, dass es für das InfoG nicht einfach war, das richtige Gleichgewicht zwischen dem neuen Geschmack der Transparenz und der traditionellen Fadheit der Geheimhaltung zu finden.
- 21 Der erste Entwurf, nämlich der Vorentwurf der Kommission InfoG, der im Herbst 2006 vorgelegt wurde, entsprach weitgehend den Texten, die damals in den Kantonen Neuenburg und Wallis ausgearbeitet wurden. Der Staatsrat war jedoch der Ansicht, dass einige der von der Kommission vorgeschlagenen Lösungen schwer zu akzeptieren waren und die Arbeit der Verwaltung zu beeinträchtigen drohten. Daher schlug er in seinem Vorentwurf, der im Herbst 2007 der Konsultation unterbreitet wurde, eine erste «Abschwächung» vor, indem er zusätzliche Beschränkungen einführte (insbesondere sollte das Zugangsrecht erst nach Abschluss des Entscheidungsprozesses geltend gemacht werden können).
- 22 Während des Konsultationsverfahrens regte sich bei den Medien Unmut; diese behaupteten gar, dass die vorgesehenen Einschränkungen das Zugangsrecht seiner Substanz beraubten. Der Staatsrat trug diesen Einwänden teilweise Rechnung, als er seinen Entwurf vom August 2008 redigierte, der zwar die eine oder andere zusätzliche detaillierte Ausnahme vorsah, jedoch den Geltungsbereich des Grundsatzes, den Zugang zu Dokumenten vor der Entscheidung nicht zu gewähren, einschränkte, indem er nunmehr ausschliesslich für Dokumente der Regierung gelten sollte.
- 23 Die Entwicklung zu einem schmackhafteren Gericht wurde mit dem Anstoss der parlamentarischen Kommission deutlicher: Ihr berühmter "projetbis"²⁷ vom Mai 2009 beseitigte fast alle vom Staatsrat erdachten zusätzlichen Beschränkungen aus und kehrte mehr oder weniger zu den ursprünglich von der InfoG-Kommission angedachten Anforderungen zurück (die, wie wir uns erinnern, nicht sehr hoch waren).

²⁵ Commissaire CORMINBOEUF, TGR 2009 849.

²⁶ BELORGEY, Pouvoirs 2001/2, Rz. 3.

²⁷ Vgl. TGR 2009 1025–1033.

Letzten Endes erwies sich das vom Grossen Rat servierte Gesetz jedoch als eher fade. In der Plenarsitzung während der zweiten Lesung kreiste die Diskussion vor allem um die Frage, ob vier Kategorien von Dokumenten vom Zugangsrecht ausgeschlossen werden sollten; darunter die berühmten Regierungsdokumente im Entscheidungsprozess. Die Debatten waren hitzig, mit einem Links-Rechts-Gefälle, welches durch Überlegungen zur Angst und zur Gelassenheit mit Bezug auf die Arbeit der Exekutive aufgepeppt wurde. In den vier strittigen Punkten unterstützte der Grosse Rat schliesslich eher den sehr zurückhaltenden Staatsrat als dessen Kommission, was dem InfoG vielleicht die Schärfe genommen hat, die es hätte auszeichnen können.²⁸

3. *Medien*

Die Medien – die von vornherein als erste betroffen waren – erhielten reichlich Gelegenheit, ihre Meinung zu äussern, hatten aber am Ende den Eindruck, dass sie kaum gehört wurden und den Befürchtungen der Verwaltung nachgeben mussten. Diese Beteiligung war jedoch institutionalisiert worden, da der Freiburger Journalistenverband (Impressum Freiburg) einen Vertreter in die InfoG-Kommission entsenden konnte. Auch haben sich die Medien im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens geäussert: Impressum Schweiz und Impressum Freiburg, der Schweizer Presserat, RSR/TSR und die lokalen Medien (Radio Freiburg, La Liberté, La Gruyère) haben Stellung genommen. Impressum begrüsst die Tatsache, dass er an den Diskussionen der InfoG-Kommission beteiligt war und hielt den daraus resultierenden Entwurf für akzeptabel, wenn auch etwas zaghaft.

²⁸ Art. 28 Abs. 2 des Entwurfs (Zugänglichkeit von Dokumenten, die der Vorbereitung von Entscheiden des Staatsrats und der kommunalen und interkommunalen Exekutivbehörden dienen) wurde in der Fassung des Staatsrats mit 49 gegen 42 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen; Art. 42 (kein Recht auf Zugang zu Dokumenten, die von öffentlichen Organen vor dem Inkrafttreten des Gesetzes erstellt wurden oder bei ihnen eingegangen sind) wurde in der Fassung des Staatsrates mit 49 zu 43 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen; die Änderung von Artikel 18 Absatz 2 des StPG (Unzugänglichkeit der Bewertung und Klassifizierung der Funktionen) wurde in der Fassung des Staatsrates mit 46 zu 42 Stimmen ohne Enthaltungen angenommen; der neue Art. 53 Abs. 3 des Gesetzes vom 25. November 1994 über die Staatsfinanzen (Zugänglichkeit der Berichte der Finanzinspektion) wurde in der Fassung des Staatsrates mit 52 zu 37 Stimmen bei 1 Enthaltung angenommen.

- 26 Im Nachgang hat sich die Begeisterung angesichts der oben erwähnten Abschwächung allerdings wie ein Soufflé gelegt. Die Medien waren sich darüber im Klaren, dass ihre Positionen in direktem Gegensatz zur Verwaltung standen, und reagierten mitunter schroff auf die Entscheidungen des Staatsrats und des Grossen Rats. Am Ende herrschte ein Gefühl der Enttäuschung und ein Eindruck, den man salopp als «ausser Spesen nichts gewesen»²⁹ zusammenfassen könnte.

V. Anpassungen

- 27 Als klassischer Ausdruck der Unbeständigkeit wurde das InfoG bald geändert, um es mit dem Aarhus-Übereinkommen in Einklang zu bringen, das für die Schweiz am 1. Juni 2014 in Kraft trat. VOLLERY hatte es vorausgesagt: «Einige Regeln, die angesichts des Paradigmenwechsels fragwürdig erscheinen mögen, werden bald mit den Realitäten des internationalen Rechts konfrontiert werden, sei es die Aarhus-Konvention, die sich im Ratifizierungsprozess befindet, oder, in einer fernerer Perspektive, die Tromsø-Konvention. Anpassungen werden sich in naher Zukunft aufdrängen.»³⁰ Tatsächlich wurde das InfoG fünf Jahre nach seinem Inkrafttreten einer Revision unterzogen, die schliesslich 14 seiner Artikel (von insgesamt 45) betraf und am 1. Januar 2017 in Kraft trat.
- 28 Die Behörden nutzten diese Gelegenheit, um den Rechtstext gründlicher zu überarbeiten, als es der Anwendungsbereich dieses Übereinkommens erforderte, der sich auf den – relativ unbedeutenden – Bereich der Umweltinformationen beschränkte. In der Tat schlug die Botschaft Folgendes vor: «In diesem Entwurf wird aber wenn möglich ungeachtet des betreffenden Bereichs eine möglichst durchgehende Anpassung beantragt. Mit dieser Lösung kann der Kanton Freiburg, der zurzeit ein im interkantonalen Vergleich eher restriktives Öffentlichkeitsgesetz hat, den Stand der übrigen Kantone auf diesem Gebiet erreichen.»³¹
- 29 Insbesondere sah der Entwurf vor, die Anforderungen des Aarhus-Übereinkommens für alle Dokumente in drei Punkten zu übernehmen, in

²⁹ Zu den Einzelheiten VOLLERY, FZR/RFJ 2009, Rz. 14–18.

³⁰ VOLLERY, FZR/RJF 2009, Rz. 116, 74, 84, 111. In der Botschaft wurde jedoch nichts zu diesem Thema gesagt. Das Übereinkommen des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten (CETS Nr. 205), auch bekannt als (verbindliches) Tromsø-Übereinkommen, könnte ebenfalls Probleme aufwerfen, wenn es von der Schweiz ratifiziert würde. Es trat am 1. Dezember 2020 für etwa zehn Länder in Kraft.

³¹ Botschaft Änderung InfoG, TGR 2016, 2657.

denen das InfoG in Bezug auf das Zugangsrecht eindeutig mit dem Übereinkommen unvereinbar war: erstens der Zugang zu alten Dokumenten, zweitens der Zugang zu Dokumenten, die in Kopie erhalten wurden, und drittens der Zugang zu Dokumenten, die sich auf abgeschlossene Verfahren beziehen.³² Die Botschaft stammt vom 6. Juni 2016, das Gesetz wurde am 5. Oktober 2016 verabschiedet und trat am 1. Januar 2017 in Kraft. Das Tempo hat nichts mit der Annahme des InfoG selbst zu tun. Es stellt sich die Frage: Ist Transparenz inzwischen eine Lebensweise geworden?

Zwischenzeitlich kündigt sich eine neue Änderung an. Am 9. Juli 2021 hat das Sekretariat des Grossen Rates den Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über den Grossen Rat in die Vernehmlassung geschickt. Anhang III des Gesetzesentwurfs sieht die Einfügung eines neuen Absatzes 1a in Artikel 29 des InfoG vor: «In Abweichung von Absatz 1 Bst. b sind die Protokolle der Sitzungen der Kommissionen des Grossen Rates, die der Vorprüfung eines Erlassentwurfs gewidmet sind, unter den allgemeinen Bedingungen gemäss diesem Gesetz zugänglich. Sie sind jedoch erst zugänglich, wenn der Grosse Rat über den Erlassentwurf entschieden hat.»³³

Um die «Panta rhei»-Bewegung vollständig darzustellen, muss eine neue Bedeutung des Begriffs «Transparenz» erwähnt werden, die in letzter Zeit vermehrt aufgetaucht ist: die der Finanzierung des politischen Lebens. Erstmals in einer Volksabstimmung abgelehnt³⁴ im Kanton Basellandschaft³⁵, wurde die Erweiterung des Transparenzbegriffs schliesslich von der Bevölkerung in anderen Kantonen, wie z.B. in Schwyz³⁶, im Thurgau³⁷ oder in Schaffhausen³⁸ akzeptiert. Freiburg war in dieser Hinsicht ein Pionier und hat als erster Kanton zusammen mit Schwyz ein solches

³² Art. 43, 29 Abs. 1 lit. a, 21 Abs. 1 lit. a InfoG; vgl. Botschaft Änderung InfoG, TGR 2016, 2662.

³³ Die vollständige Dokumentation ist auf der Website des Staates Freiburg verfügbar.

³⁴ Die Kantone Tessin, Neuenburg und Genf haben sie per Gesetz eingeführt.

³⁵ Initiative «Transparenz-Initiative – Stoppt die undurchsichtige Politik» abgelehnt mit 56.77% am 9. Juni 2013.

³⁶ Initiative «Für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)» angenommen mit 50.28% am 4. März 2018.

³⁷ Initiative «Offenheit statt Geheimhaltung / Für transparente Behörden im Thurgau» angenommen mit 80.30% am 19. Mai 2019.

³⁸ Initiative «Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)» angenommen mit 53.80% am 9. Februar 2020.

Prinzip eingeführt, das heute in Artikel 139a der Kantonsverfassung verankert ist.³⁹

VI. Fazit

- 32 Das InfoG ist Teil einer grossen, fast universellen Bewegung zugunsten der Transparenz, die zu Beginn des 21. Jahrhunderts ihren Höhepunkt erreicht hat. Man hätte meinen können, dass – angesichts dieser Popularität – zum Zeitpunkt der Lancierung der Vorbereitungsarbeiten in Freiburg (anders als im Ausland, wo es solche Gesetze auf Bundesebene gibt sowie in einem guten Dutzend Kantonen) die Annahme des Gesetzestextes zu einer Formsache würde. Dies war indes nicht der Fall, und die Geburt des InfoG erforderte zwar keine Sauglocke, aber dennoch eine Menge Arbeit.
- 33 Im nächsten Kapitel werden wir erfahren, wie das InfoG in der Praxis angewendet wird, und wir können uns fragen, ob die wenigen Schwierigkeiten, auf die man stösst, nicht eine Fortsetzung dieser etwas mühsamen Entstehungsgeschichte sind: «Die wahren Ursachen für die Geheimhaltung’ sind zum Teil ‘die echten Lücken im Gesetz’.»⁴⁰

³⁹ Initiative « Mehr Transparenz bei der Politikfinanzierung » angenommen mit 68.52% am 4. März 2018; der Anwendungstext, das Gesetz über die Politikfinanzierung (PolFiG) vom 16. Dezember 2020 (RSF/SGF 115.5), ist am 1. Januar 2021 in Kraft getreten. Ebenfalls zu beachten ist, dass das Wort Transparenz nicht im Titel vorkommt.

⁴⁰ JEAN LAVEISSIÈRE zitiert von BELORGEY, Pouvoirs 2001/2, Rz. 17.