

**Hinweis**

Hierbei handelt es sich um eine Übersetzung des Originaltextes von NICOLAS SCHMITT, *Candide au Pays de la transparence, La LInf dans la pratique*, in: Waldmann/Bergamin (Hrsg.), *10 ans LInf Fribourg*, Stämpfli Verlag, Bern 2021, 15–42.

## «Candide» im Land der Transparenz

### Das InfoG in der Praxis

NICOLAS SCHMITT\*

#### Inhaltsverzeichnis

<b>I. Einführung und Methodik .....</b>	<b>2</b>
<b>II. Einige statistische Angaben.....</b>	<b>3</b>
<b>III. Unbegründete Ängste .....</b>	<b>6</b>
<b>IV. Ein dringend benötigtes und viel gelobtes Gesetz .....</b>	<b>7</b>
<b>V. Wenig relevante Fragen.....</b>	<b>8</b>
<b>VI. Alles hängt (zuviel?) von den Personen ab.....</b>	<b>8</b>
A. An der Spitze des Staates.....	8
B. «La Cité de la peur».....	9
C. Alles bleibt sehr zufällig.....	10
<b>VII. Zeitaufwand und Streichungen.....</b>	<b>10</b>
<b>VIII. Ein mysteriöser Anwendungsbereich.....</b>	<b>12</b>
<b>IX. Proaktive Kommunikation : zu viel des Guten? .....</b>	<b>14</b>
<b>X. Querulanten, Leidenschaftliche, Missionare, Konspirative, Nervtöter... ..</b>	<b>16</b>
<b>XI. Wie steht es letztlich um den Paradigmenwechsel? .....</b>	<b>19</b>
<b>XII. Handlungsbedarf bei den Gemeinden .....</b>	<b>22</b>
<b>XIII. Ein Problem der Unternehmenskultur .....</b>	<b>23</b>
<b>XIV. Das unnütze Gesetz .....</b>	<b>25</b>
<b>XV. Der Blick nach vorn .....</b>	<b>26</b>
A. Vertraulichkeit .....	27
B. Technische Fragen .....	28
C. Politische Fragen .....	29
D. Rechtliche Fragen .....	30
<b>XVI. Fazit.....</b>	<b>30</b>

---

\* Übersetzung aus dem Französischen von FRANZISKA RAAFLAUB, MLaw.

## I. Einführung und Methodik

- 1 Da das vorliegende Buch, welches dem zehnjährigen Bestehen des InfoG gewidmet ist, hauptsächlich aus juristischen Artikeln besteht, soll für den Blick auf die Praxis ein differenzierter Ansatz greifen: nicht der Gesetzestext, sondern die regelmässigen Anwenderinnen und Nutzer des InfoG mit ihren Erfahrungen werden im Zentrum dieses Kapitels stehen. Das Ziel ist ein doppeltes: dem InfoG eine subjektive Komponente zu geben und herauszufinden, ob aus den Meinungen derart unterschiedlicher Gesprächspartner Synthesen herausgezogen werden können.
- 2 Aus methodischer Sicht stützt sich dieses Kapitel daher ausschliesslich auf Interviews mit Personen, die das InfoG nutzen oder anwenden müssen. Wir haben Dutzende von ihnen befragt, welche die höchsten kantonalen Ebenen und Behörden vertreten, oder als Oberamtspersonen oder Gemeindevertreter agieren; daneben kommen aber auch Medienschaffende, Verbände und Einzelpersonen zur Sprache. An dieser Stelle möchten wir all jenen danken, welche sich freundlicherweise die Zeit genommen haben, über ihre praktischen Erfahrungen mit dem InfoG zu berichten. Die Tatsache, dass dieser Bericht ausschliesslich auf persönlichen Eindrücken beruht, hat zur Folge, dass der Leser ein ziemlich realistisches Bild von der Praxis erhält. Die Einschränkung bedeutet indes, dass auf interkantonale Vergleiche verzichtet wird und Dokumente, wie sie im historischen Kapitel erwähnt werden, unberücksichtigt bleiben.
- 3 Um den Alltag mit dem InfoG darzustellen, versucht Protagonist Candide, sich hinter den Meinungen der anderen zu verstecken, wobei er mit wissenschaftlicher Ehrlichkeit und einem Hauch Naivität vorgeht: Nichts wird geschwärzt, jedoch bleiben sämtliche Zitate anonym, um keine Rückschlüsse auf Personen zuzulassen. Die Aussagen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern sollen dazu dienen, die Meinungsvielfalt zu veranschaulichen. Der Text basiert auf mündlichen Aussagen, die in schriftlicher Form wiedergegeben werden. Die für die Bereitstellung der einschlägigen Dokumente zuständigen Stellen werden häufig als «Verwaltung» oder «Beamte» bezeichnet, während diejenigen, welche die Informationen anfragen dürfen, als «Gesuchsteller» oder «Nutzer» designiert werden. «Gesächspartner» bezieht sich sodann auf die Gesamtheit der befragten Personen. Es ist zu hoffen, dass niemand erschrecken wird, wenn er in den Ausführungen seine eigenen Antworten entdeckt, und dass jeder dieses nachfolgende Porträt zu Ehren der Göttin Transparenz geniessen möge.
- 4 Auf den ersten Blick könnte man in der Praxis einen Bruch zwischen zwei Gruppen annehmen: Auf der einen Seite steht der Staat mit seinen Behörden und Institutionen, die eines ihrer wichtigsten Privilegien aufgeben mussten, nämlich das Regieren hinter verschlossenen Türen. Auf der anderen Seite

stehen all jene (Journalisten, Verbandsvertreter, Privatpersonen), die zu lange von diesem «Manna» der öffentlichen Informationen ausgeschlossen waren, was in einem hypervernetzten Zeitalter wie dem aktuellen nicht mehr ignoriert werden kann. Während der Ausarbeitung des Gesetzes zögerten daher einige auch nicht, diese Situation als eine Burg darzustellen, die von einer Horde von Geiern belagert wird, die auf geheime Informationen aus sind.

Entspricht diese «manichäische» Vision jedoch der Realität? Abgesehen von den offenkundigen Unterschieden zwischen jenen, die bitten, und jenen, die geben müssen, gibt es dennoch Konvergenzen? Natürlich, denn wie immer ist nichts völlig schwarz oder weiss; das Schachbrett und die Farbpalette drängen sich auf. 5

Die Vielfalt an Grautönen wird im Folgenden anhand der wichtigsten Gedanken, die aus den Interviews hervorgegangen sind, dargestellt. Diese reichhaltige Palette soll dazu dienen, ein möglichst realistisches Bild der Veränderungen zu zeichnen, die seit dem Inkrafttreten des InfoG im politisch-rechtlichen Leben des Kantons Freiburg stattgefunden haben. Es geht ausserdem darum, zu beurteilen, ob der viel beschworene «Paradigmenwechsel» eingetreten ist. 6

Auf dem Weg dorthin werden wir feststellen, dass der Einfluss des InfoG gross war, aber möglicherweise nicht dort, wo er erwartet wurde. Aus praktischer Sicht stellt dieses «Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten»<sup>1</sup> ein Paradoxon dar, das gleichzeitig hyperinformativ und geheimnisvoll ist, je nachdem ob man den ersten oder zweiten Teil des Titels anschaut. Die Studie wird daher einige der rauen Kanten hervorheben, die geschliffen werden müssen, um ein neues, seidenweiches Paradigma zu schaffen. 7

## II. Einige statistische Angaben

Die ÖDSB (Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz) legt in ihren Jahresberichten<sup>2</sup> einige Statistiken betreffend das Recht auf Zugang vor. Wir haben sie analysiert, um festzustellen, ob sich bestimmte Tendenzen – Anstieg oder Rückgang – erkennen lassen. Es hat sich herausgestellt, dass sich die Zahlen eher sprunghaft entwickeln, als einen bestimmten Trend anzuzeigen. So schwanken die Fallzahlen pro Jahr zwischen 37 und 8

---

<sup>1</sup> Anders als der freiburgische Text trägt das Bundesgesetz den Titel «Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung». Die Semantik spiegelt sich in der Anwendung des InfoG im Kanton wider.

<sup>2</sup> Zu finden unter: [www.fr.ch/de/sk/odsb](http://www.fr.ch/de/sk/odsb) > Veröffentlichungen.

93, ohne dabei einem bestimmten Verlauf zu folgen. In den 10 dokumentierten Jahren gab es 556 Fälle, was im Durchschnitt 55,6 Fällen pro Jahr entspricht<sup>3</sup>.

9 Diese Statistik ist in der Tat nicht sehr aussagekräftig, da sie auf der Evaluation des Zugangsrechts beruht, welche jährlich von der ÖDSB bei der Verwaltung vorgenommen wird. Es sind dementsprechend die verschiedenen Dienststellen, welche die Statistiken selbst erstellen und «willkürlich» entscheiden, welche Fälle sie als «InfoG»-relevant klassifizieren (vgl. Rz. 54, 57).

10 Während die Zahl der Fälle insgesamt also unklar bleibt, ist hingegen ein Element deutlich ersichtlich: die Anzahl Schlichtungsverfahren hat, sowohl in absoluten Zahlen als auch prozentual, zugenommen. Dieser Trend verdeutlicht sich weiter in diesem Jahr: Mitte 2021 hatte die zuständige Beauftragte bereits 42 Schlichtungen durchgeführt (wovon 30 dasselbe Thema betrafen).

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gesuche	49	37	38	61	39	48	71	93	67
Schlichtungen	11 für 11–13		4	7	7	11	15	29	20
Prozentsatz	8.1	10.8	10.5	11.4	17.9	22.9	21.1	31.1	29.8

12 Mit Bezug auf die Schlichtung wurde insbesondere das Engagement der beiden aufeinanderfolgenden Beauftragten gelobt. Ihre Arbeit wurde als ausgezeichnet bewertet und die vorgeschlagenen Lösungen positiv aufgenommen: «Es besteht ein Bedarf an Mediation, um eine gegenseitige Beziehung aufzubauen. [...] Im Nachhinein wird einem bewusst, dass man damals zu nett war und ein wenig ausgenutzt wurde; aber es war eine nützliche und interessante Erfahrung – natürlich erwartet man immer mehr als man bekommt.» Die Schlichtung ermöglicht auch informelle Kontakte, die sich oft als fruchtbar erweisen. Nichtsdestotrotz hängt der Erfolg jedoch stets vom guten Willen der Teilnehmenden ab: «Sie hilft den Parteien miteinander zu reden, aber die Positionen können sich auch verhärten. [...] Es ist nicht sicher, dass die Mediation etwas bewirken kann, wenn die Voraussetzungen oder die vorgeschlagenen Lösungen einseitig daherkommen.»

13 Die Nutzer sind daher begeistert: «Oft sagt man: Es genügt ein einziger Termin für eine Schlichtung und die Dinge lösen sich.» Ihre einzigen Vor-

---

<sup>3</sup> Die detaillierten Tabellen sind in der Onlineversion dieses Beitrags zugänglich.

behalte betreffen die mangelnden Befugnisse der Beauftragten, insbesondere was die Vermittlung betrifft, wobei sie vielleicht vergessen, dass dies auf die Verpflichtung zur Unparteilichkeit und Neutralität zurückzuführen ist, die dieses Verfahren mit sich bringt: «Die Vorverfahren sind etwas langwierig. [...] Der Beauftragten fehlen die Mittel und Befugnisse; sie kann nicht Stellung beziehen; es hätte gereicht, wenn die Beauftragte einen verbindlichen Vorbericht gemacht hätte. [...] Die Beauftragte kann eine Empfehlung aussprechen, auf der die Parteien leider manchmal sitzen bleiben; das kann viel Aufwand für nichts sein.»

Um auf die Statistiken zurückzukommen: Diese liefern uns zunächst quantitative Informationen. In formaler Hinsicht werden die Anträge immer häufiger per Brief oder E-Mail gestellt, seltener per Formular und Telefon und nur äusserst rar «auf anderem Weg», was einen mysteriösen Begriff darstellt – gibt es denn noch andere Kommunikationsmittel als E-Mail, Brief, Formular und Telefon? Der Begriff scheint sich auf direkte Anfragen am Schalter zu beziehen. 14

Mit Bezug auf die Gesuchsteller lässt sich festhalten, dass Anfragen durch Medienschaffende, Privatpersonen und Verbandsvertreter zugenommen haben, während bei Anwaltspersonen und Gemeinden ein Rückgang zu verzeichnen ist. 15

Was den Gegenstand der Gesuche betrifft, so veröffentlicht die ÖDSB lediglich die jährlichen «Top Five». In Anbetracht dieser Einschränkung erweisen sich einzig die Anfragen, welche die Verwaltung betreffen, als aufschlussreich: diese sind in zehn Jahren von 3 Fällen (6%) auf 16 (23%) gestiegen und haben 2018 sogar 40% der Gesuche ausgemacht. 16

In den neun Jahren, in denen Statistiken zum InfoG geführt werden, waren folgende Themen unter den «Top Five» der Gesuche: Verwaltung (106), Landwirtschaft (87), Bauwesen (81), Umwelt (76), Gesundheit (16), Sonstiges (16), Schulen (12), Justiz (9), Energie (3), Verkehr (2). Diese «Top Five» umfassen 408 Gesuche, d.h. etwa 80% aller Anfragen zu zehn Themen.<sup>4</sup> 17

Von den Gesuchen werden ungefähr drei Viertel gutgeheissen. Die Anzahl negativer Entscheide bewegt sich zwischen 9 und 25% (vgl. Rz. 105). Es ist anzumerken, dass der eingeschränkte Zugang einer jener Fälle ist, in denen die Zahlen konstant steigen. 18

---

<sup>4</sup> Hier eine Auflistung aller Bereiche: Verwaltung, Landwirtschaft, Versicherungen, Sonstige, Kulturgüter, Arbeitslosigkeit, Bauwesen, Kultur, Schulen, Energie, Umwelt, Finanzen, Ausbildung, Steuern, IT, Justiz, Wohnungswesen, Polizei, Staatsanwaltschaft, Sozialversicherung, Grundbuchregister, Personalwesen, Gesundheit, Statistik, Verkehr.

- 19 Es werden sehr wenig Gebühren erhoben (2019 belief sich das Maximum auf CHF 120.-) (vgl. Rz. 70).
- 20 Der Zeitaufwand für das Zugangsrecht reicht beträgt in den erfassten 9 Jahren zwischen minimal 0 und maximal 300 und 3000 Minuten (in den Jahren 2014 und 2018). Der Durchschnitt variiert zwischen 31 und 66 Minuten, wobei kein eindeutiger Trend zu verzeichnen ist.
- 21 Neben den Zahlen bieten diese Statistiken weitere aufschlussreiche Informationen. So könnte man auf den ersten Blick annehmen, dass die Medien die grössten Nutzer des InfoG sind – dies ist jedoch nicht der Fall, auch wenn die Zahl der Anfragen von ihrer Seite her weiter steigt; nämlich von 4,0% im Jahr 2012 auf 20,8 % im Jahr 2020. In der Tat sind es die Privatpersonen, welche einen Grossteil der Anträge stellen (vgl. Rz. 89).
- 22 Schliesslich ist zu beachten, dass bei einer so bescheidenen und fragmentierten Statistik das kleinste Ereignis eine unverhältnismässig grosse Bedeutung haben kann. Im Jahr 2018 führte z.B. ein Sammelantrag für einen einzigen Gegenstand zu einem Sprung in den drei Kategorien «Formular», «Gesundheit» und «aufgeschobener Zugang».

### III. Unbegründete Ängste

- 23 Jene Verantwortlichen, welche die Zeit « vor dem InfoG» miterlebt haben, erinnern sich an die Qualen, welche die Verwaltung beim Gedanken an das Inkrafttreten eines solchen Gesetzes erleiden musste: «Die Angst, mit Anfragen überhäuft zu werden, die Angst sich zurückhalten zu müssen, weil der Begriff der «offiziellen Dokumente» sehr weit gefasst ist und die kleinste persönliche Meinung zum offiziellen Dokument gemacht würde. [...] Die Furcht vor Voyeurismus oder Spionage. [...] Man hatte Angst vor dieser Öffnung, vor dem Grundsatz der Transparenz, der in der Verfassung verankert ist; die Verwaltung hatte Angst, dass sie nichts mehr kontrollieren kann. [...] Das Projekt hatte eine schmerzhaft Geburt.»
- 24 Letzten Endes wichen die Ängste der Faszination einer neuen Herausforderung: «Wir haben das InfoG als ein Übel für ein Gutes akzeptiert. [...] Die Angst vor einem komplizierten und ineffizienten Gebilde («une usine à gaz»); aber das hat uns geweckt. » Darüber hinaus hat sich die Annahme, dass die Verwaltung mit den Anträgen überfordert sein würde, sodass neue Stellen für die Gewährleistung der Transparenz geschaffen werden müssten, als unbegründet erwiesen, da die Zahl der Fälle nach wie vor gering ausfällt (vgl. Rz. 52). Nach zehn Jahren der Umsetzung stellen jedenfalls alle fest: «Es läuft sehr gut, aber natürlich gibt es ein paar komplizierte

Fälle.» Einige besonders engagierte Verantwortliche waren sogar enttäuscht, dass es nicht mehr Anfragen gab.

Zu Beginn gab es ebenfalls kritische Stimmen darüber – insbesondere von 25  
Seiten der Medien –, dass Transparenz und Datenschutz in einer Einheit  
zusammengeführt werden. Wenn man heute die Anwender des InfoG be-  
fragt, hat kein einziger von ihnen Einwände gegen dieses Vorgehen. Im Ge-  
genteil, einige Vertreter der Verwaltung sind sogar begeistert: «Es wurde  
der richtige Kompromiss zwischen Transparenz und Datenschutz gefunden.  
[...] Wir haben das Richtige getan, indem wir Datenschutz und Transparenz  
miteinander verbunden haben.» Diese Lösung ist eine Besonderheit des  
Freiburger Systems<sup>5</sup>.

#### IV. Ein dringend benötigtes und viel gelobtes Gesetz

Auf Seiten der Verwaltung sind alle der Meinung, dass das Gesetz nützlich 26  
und notwendig ist, und fügen manchmal sogar philosophische Bemerkun-  
gen hinzu: «Es schafft Vertrauen und kann Streitigkeiten entschärfen, weil  
jeder weiss, dass es existiert. [...] Es trägt zum Vertrauen der Menschen  
bei; es vermeidet den Eindruck eines totalitären Staates. [...] Es ist uner-  
lässlich und eine legitime Forderung der Bevölkerung. [...] Das gibt den  
Ländern, die ihre Bürger kontrollieren wollen, zu denken.»

Diese Begeisterung wird indes manchmal mit der Realität konfrontiert: «Es 27  
ist ein notwendiges Übel. [...] Das Gesetz hat das Misstrauen gegenüber  
den Institutionen und Verschwörungstheorien nicht verhindert.»

Die Gesuchsteller sind sogar noch enthusiastischer. Sie halten das InfoG 28  
ebenfalls für nützlich und notwendig, ja gar für «unverzichtbar». [...] We-  
sentlich. [...] Ein Mittel zur Wiederherstellung des Vertrauens der Bürger.  
[...] Der Heilige Gral der Demokratie. [...] Ohne sie gibt es keinen Zugang,  
so einfach ist das. [...] Transparenz ist das Symbol oder der Indikator für  
die Qualität der Rechtsstaatlichkeit.»

Dieser Enthusiasmus wird auch durch pragmatischere Überlegungen ge- 29  
dämpft: «Was das Vertrauen der Menschen in die Institutionen angeht, so  
fühlen sich die Menschen nicht angesprochen. [...] Wenn die Idee war, den  
Bürgern mehr Vertrauen zu geben, ist sie gescheitert.»

---

<sup>5</sup> VOLLERY, FZR/RFJ 2009, N 20, 26.

## **V. Wenig relevante Fragen**

- 30 Im Rahmen der Diskussionen gab es zu einigen der angesprochenen Themen weniger Bemerkungen als erwartet. Dies trifft zum Beispiel auf den Einfluss der Aarhus-Konvention zu, die im Rahmen des InfoG nur selten (in einem einzigen Fall) zur Sprache gekommen ist: «Es gab zwar eine Zunahme an Gesuchen, die jedoch nicht unbedingt mit Aarhus in Zusammenhang stehen, sondern eher dem allgemeinen Interesse an der Umwelt. [...] Dieses Übereinkommen hat viele Diskussionen ausgelöst, aber letztendlich hat sich nichts geändert.» Das Gleiche gilt für die verkürzten Fristen im Umweltbereich, die offenbar nie in Anspruch genommen wurden.
- 31 Auch die Formulare zur Erleichterung von Zugangsgesuchen (Art. 16 Abs. 2 lit. a DZV) werden kaum benutzt. Die Verwaltungen haben sie nur selten vorgelegt bekommen: «Bei einer von fünf Anfragen handelte es sich um einen Journalisten, was darauf schliessen lässt, dass Journalisten diese Methode der Gesuchstellung kennen [...] Nie gesehen; aber vielleicht lassen sich die Leute davon inspirieren.»

## **VI. Alles hängt (zuviel?) von den Personen ab**

- 32 Die Gesuchstellenden sind sich einig: «Die Einstellung zum InfoG variiert stark von einer Behörde zur anderen.» Die Rechtsanwendung hängt in der Tat sehr stark von den Personen ab und dies auf drei Ebenen. Auf der obersten Ebene, die einen Anstoss zur Transparenz geben kann – oder auch nicht; auf der untersten Ebene, wo die zuständigen Angestellten mit der Materie vertraut gemacht werden können oder in einer Unsicherheit belassen werden, die sie lähmt. Schliesslich hängt es auch von den Gesuchstellern ab, die unangenehm hartnäckig sein können oder deren Unnachgiebigkeit das Verfahren verkompliziert (vgl. Rz. 71).

### **A. An der Spitze des Staates**

- 33 Es zeigt sich, dass die Umsetzung des InfoG durch die Verwaltung – insbesondere was die Komponente «Auskunftsrecht» betrifft – in hohem Masse von den für die Akte zuständigen Personen abhängt. Einige Verantwortliche sind in der Frage des Zugangsrechts derart leidenschaftlich, dass die sagen: «Ich bedaure, dass es so wenige Anfragen gibt, vor allem von Forschern oder normalen Bürgern.» Bei anderen ist dies weniger der Fall. Es scheint schwierig zu sein, objektive Kriterien zu erkennen, wie zum Beispiel das



Alter der Mitarbeitenden (die Älteren sind nicht weniger offen als die Jüngeren), es ist eher eine persönliche Angelegenheit. Es zeigt jedoch, dass das InfoG als Gesetz sehr stark – wahrscheinlich zu stark – vom guten Willen der kontaktierten Personen abhängt, um seinen Auftrag zu erfüllen. Die Geschwister stellten alle erhebliche Unterschiede zwischen den Verwaltungen, den Oberämtern und den Gemeinden fest.

Einem geschickten hohen Beamten gelang es beispielsweise, einen *Modus vivendi* mit den Medien zu finden, indem er ihnen einen exklusiven Zugang bei der Veröffentlichung eines Berichts zusicherte. Ein anderer ist stolz darauf, dass er noch nie ein Gerichtsurteil zu verkraften hatte. Diplomatie scheint unerlässlich zu sein, aber sie ist nicht im Gesetz verankert. 34

Andererseits ist das Prinzip des Zugangsrechts in einigen Verwaltungen nach wie vor unbekannt, was einige Beamte bedauern: «Nun sollte sich die Tätigkeit der Behörde aber daran orientieren, dass der Zugang gewährt wird, um anschliessend zu prüfen, ob der Zugang eingeschränkt werden sollte oder nicht; dies wird nicht klar verstanden – die Beamten [im weitesten Sinne] haben immer noch den Eindruck, dass alles für sich behalten werden sollte.» 35

Ein symptomatischer Fall für diese Personalisierung ist die Einstellung des Leiters einer Freiburger Einrichtung, der von seinem Direktor angewiesen wurde, einem Geschwister statistische Daten über mehrere Jahre zu liefern. Zwei Jahre später forderte derselbe Geschwister weitere Daten für die letzten zwei Jahre an, was derselbe wiederum ablehnte und ein neues Verfahren einleitete. Der Geschwister fasst es mit folgenden Worten zusammen: «Es wird extrem mühsam.» 36

## **B. «La Cité de la peur»**

Es geht hier nicht um den gleichnamigen Film des Trios «Les Nuls», sondern um das Gefühl, das allzu oft in der Verwaltung vorherrscht: «Die Existenz des InfoG wird allmählich bekannt, aber es gibt nach wie vor Zurückhaltung und Angst bei den Mitarbeitenden der Verwaltung davor, was ihnen passieren könnte, wenn sie ein Dokument aushändigen.» 37

Viele Verwaltungsangestellte sind sehr zurückhaltend, wenn es um die Weitergabe von Informationen geht, weil sie Angst haben: «Sie haben Angst vor den Folgen der Weitergabe einer Akte, zum Beispiel an die Presse, falls eine Information am nächsten Tag in den Medien auftaucht haben sie Angst, dass sie für ihr Verhalten verantwortlich gemacht werden. [...] Man kann bei den Mitarbeitenden eine gewisse Angst feststellen, Fehler zu begehen, vor allem bei politisch sensiblen Themen oder dem InfoG; 38

- diese schwindet, aber es gibt immer noch eine starke Angst, Dokumente freigeben zu müssen, die vor dem Inkrafttreten des InfoG erstellt wurden.»
- 39 Dieses Gefühl spiegelt wahrscheinlich die Freiheit wider, welche die Vorgesetzten ihren Mitarbeitenden gewähren – oder auch nicht – je nach Einstellung der übergeordneten Einheiten: «Nach und nach haben die Mitarbeitenden Vertrauen in sich selbst gewonnen; es gibt auch Proaktivität; dies ist nicht nur auf das InfoG zurückzuführen, sondern auf den Grad der zugestandenen Autonomie; des entgegengebrachten Vertrauens.»
- 40 Das so geschaffene Vertrauen kann zum Beispiel zu innovativen Lösungen mit den Geschuchstellern führen: «In einem Fall konnte eine informelle Lösung gefunden werden: der Journalist konnte das angeforderte Dokument einsehen, wobei die Verwaltung darauf vertraute, dass der Journalist nichts preisgeben würde.»

### **C. Alles bleibt sehr zufällig**

- 41 Die praktische Umsetzung des InfoG bleibt den Unwägbarkeiten des gesellschaftlichen und politischen Lebens unterworfen. Sobald in einem Artikel eine Studie erwähnt wird, fordert die gesamte Medien- und Verbandsszene besagte Studie ein. Die Anfragen schiessen durch die Decke, sobald es um eine verwaltungsinterne Untersuchung geht. Es braucht nur eine unkooperative Person, um aus einem einfachen Gesuch ein langwieriges Verfahren zu machen. Die Theorie des InfoG ist eine Sache, die Praxis jedoch eine andere. Dies insbesondere, wenn es um das Ausmass, in dem es genutzt wird, geht, denn es hängt von vielen Faktoren ab, wie der Offenheit der Beteiligten, ihrer Kooperationsbereitschaft, die wohlwollende oder querulatorische Seite der Geschuchsteller usw. Menschen, die davon überzeugt sind, dass der Staat ein perverser Geheimniskrämer ist, werden ihre Meinung auch bei absoluter Transparenz nicht ändern, denn egal wie klar der Staat ist, die Verschwörungstheoretiker werden immer sagen, dass er etwas verheimlicht. Viele vom InfoG unabhängige Faktoren spielen eine entscheidende Rolle bei seiner Anwendung und Wahrnehmung.

## **VII. Zeitaufwand und Streichungen**

- 42 Eine der Befürchtungen, die beim Inkrafttreten des InfoG geäussert wurde, betraf den Zeitaufwand. In der Tat ist die Wahrnehmung des Zeitaufwands einigermaßen logisch: Diejenigen, die nicht mit schwierigen Fällen konfrontiert waren, behaupten, dass das InfoG nicht zeitaufwendig ist, aber diejenigen, die heikle Fälle erlebt haben, behaupten genau das Gegenteil.

Auf den ersten Blick ist die Schlussfolgerung einhellig: Nein, das InfoG ist nicht zeitaufwendig, und zwar aus dem einfachen Grund, dass es nur wenig genutzt wird: «Die Direktion ist nicht besonders involviert [...] Drei Anträge in fünf Jahren. [...] Nicht so viele, wie man befürchtet hat.» Informationen sind heute breiter verfügbar und die Leute wissen oft nicht, was ein InfoG-Gesuch ist. In der Tat gibt es viel mehr Informationsanfragen als InfoG-Gesuche, und viele Fälle erreichen nicht die Spitze einer Abteilung (vgl. Rz. 55): «Es stimmt, dass es Zeit braucht, aber die Mentalität der Verwaltung hat sich geändert und betrachtet es nicht mehr als Zeitverschwendung; Informationen müssen zum Bürger gelangen und Informationen brauchen Zeit.» 43

Sobald die Beamten mit einem «echten InfoG-Fall» konfrontiert werden, ändert sich ihre Einschätzung indes um 180 Grad: «Die Fälle sind selten, aber 20% der Anfragen benötigen 80% der Zeit. [...] Es ist im Allgemeinen zeitaufwendig: Die Dokumente müssen identifiziert werden, manchmal in den Archiven, manchmal auf verschiedene Abteilungen verteilt. [...] Manche Fälle werden mühsam. [...] Wenn das Gesuch viele Dokumente betrifft, die zudem auf zwei Direktionen aufgeteilt sind, hat die Person, die für eine Direktion zuständig ist, nichts mehr in der Hand und ist von anderen Personen abhängig. [...] Es ist zeitaufwendig, weil es sich um ein Verfahren handelt, und noch mehr Zeit braucht es, wenn es sich um eine Schlichtung handelt: Analyse, Abwägung; wenn dann noch ein Gerichtsverfahren hinzukommt, ist es noch schlimmer! [...] Wenn Menschen betroffen sind, muss man mit allen Betroffenen sprechen – das kann sehr kompliziert sein; sind sie mit der Schwärzung einverstanden? Das kann sehr weit gehen.» 44

Um dem Zeitdruck entgegenzuwirken, werden keine vielschichtigen Recherchen gefördert: «Eine Person hat eine Menge an Informationen ersucht, nur um sich einen Eindruck zu verschaffen – sie hat lediglich das Recht auf ein Dokument und keine Erklärung.» (vgl. Rz. 71). Der Zeitaufwand des InfoG hängt also von seiner Anwendung ab. Solange sie nicht in Anspruch genommen wird, ist alles in Ordnung, aber strittige Fälle sind schwierig zu handhaben. 45

Die gleiche Haltung herrscht auch mit Blick auf den Einbezug Dritter. Stellt sie ein Hindernis für die Umsetzung des InfoG dar? Jene, die noch nie die Zustimmung mehrerer – nicht immer wohlgesonnener – Personen einholen mussten, sagen nein; aber jene, die dies bereits tun mussten, sagen ja. Ein Beamter erinnert sich an eine epische Mediationssitzung, in der er mit dem Handy in der Hand versuchte, viele Leute zu überzeugen. Nur denjenigen, die noch nie mit einem solchen Szenario zu tun hatten, erscheint nicht klar, welchen Zeitaufwand das Gesetz mit sich bringt. 46

47

Dieselben Eindrücke wie beim Zeitdruck sind auch mit Streichungen (Schwärzungen) verbunden: Diejenigen, die damit beschäftigt waren, haben die Übung als unangenehm empfunden, auch wenn sie zunächst aufregend erscheinen mag: «Es ist eine Herausforderung; es gibt eine interessante Seite der Notwendigkeit, die jeweiligen Interessen auszubalancieren, die Linie dazwischen zu finden; es ist ein Prozess des Abwägens und des juristischen Denkens; aber das Gesetz ist gut formuliert, weil sich gesunder Menschenverstand und Gesetz überschneiden.»

- 48 Aus menschlicher Sicht ist die Verantwortung gross: «Die Person, die Streichungen vornimmt, hat einen Auftrag erhalten: der 'Andere' darf nicht erkennbar sein; ihre Aufgabe ist es, sich in die Person hineinzusetzen, die lesen wird.» Es handelt sich um eine heikle Aufgabe: «Wenn man ein Audit oder einen Bericht über das Funktionieren einer Organisation in Auftrag gibt, stösst man unweigerlich auf Menschen, und man versteht, dass es die verantwortliche Person ist, die Versäumnisse begangen hat; der Schutz der Privatsphäre ist daher unerlässlich. [...] Einige Funktionen bringen es mit sich, dass man, selbst wenn man die Informationen schwärzt, immer noch weiss, um wen es sich handelt; man muss in solchen Konstellationen eher auf die Wirkung als auf die Technik achten: Wenn man einen Namen und nicht eine Funktion schwärzt, sollte die Presse verstehen, dass man die Person nicht zitieren will; das ist ein Zeichen der Vertraulichkeit.»
- 49 Die technischen Fragen sind nicht minder schwer zu beantworten: «Es ist einfach, wenn man das Programm Adobe Pro hat, ansonsten ist es kompliziert. [...] Es ist mühsam für diejenigen, die es tun müssen; wenn es ein Programm zum Verschlüsseln gibt, gibt es zehn Programme zum Entschlüsseln; der einzige gute Weg ist mit einer Schere, aber es ist mühsam. [...] Es fehlt an sicheren Werkzeugen, abgesehen von Kleber und Schere.»
- 50 Es bleibt eine heikle Angelegenheit: «Wenn man zu viel schwärzt, kann man nichts sehen; das Vorgehen hat also seine Grenzen. Es ist weder gut, wenn man nichts versteht noch wenn man alles versteht.» In diesem Sinne erhielt ein Gesuchsteller ein Dokument, das derart geschwärzt war, dass es wie ein Soulages-Gemälde aussah.

## **VIII. Ein mysteriöser Anwendungsbereich**

- 51 Der erste Artikel des InfoG sieht in seinem ersten Abschnitt Folgendes vor: «Dieses Gesetz regelt die Information der Öffentlichkeit über die staatliche Tätigkeit und das Zugangsrecht jeder Person zu amtlichen Dokumenten.» In der Praxis bleibt dieses erstrebenswerte Ziel etwas vage, ebenso wie die Unterscheidung zwischen «Information» und dem «Recht auf Zugang».

Dies zeigt sich an den scheinbar widersprüchlichen Angaben in den Interviews, die mit dem Fehlen belastbarer Zahlen zusammenhängen. Alle Redner stellten fest (vgl. III), dass es nur sehr wenige Fälle gab, und jeder nannte eine Handvoll Beispiele, die ihm bekannt waren: «Es gab keine Explosion von Anfragen. [...] Man befürchtete eine Lawine von Gesuchen, obwohl es in Wirklichkeit nur sehr wenige sind.» 52

Paradoxerweise stellten dieselben Teilnehmer jedoch auch eine Zunahme der an sie gerichteten Anfragen fest: «Die Journalisten richten sich jeden Tag an uns, aber Hinweise auf das InfoG sind selten. [...] Die Journalisten kommen jeden Tag und sind glücklich, weil sie alles bekommen, was sie verlangen. [...] In 10 Jahren haben die Anfragen von Journalisten zugenommen. [...] Daten gehören zu den meistgefragten Dingen; es gibt eine Explosion von Anfragen; die Medien stellen viele Anfragen, aber sie erreichen die Mediationsperson nicht; viele Dinge werden automatisch erledigt; die Verwaltung macht sich keine Gedanken, solange es keine Bedenken gibt.» 53

Diese gefühlte «Explosion» entspricht nicht der geringen Zahl der InfoG-Fälle, die als solche registriert werden und v.a. die zum Gegenstand eines Schlichtungsverfahrens geworden sind (die einzige unbestrittene Zahl, vgl. Rz. 11). 54

Woher kommt diese Diskrepanz? Dies liegt vermutlich daran, dass das InfoG vor allem die Verwaltungen zu mehr Transparenz und aktiverer Kommunikation angehalten hat (vgl. IX). Daher wenden sich viele Menschen häufiger direkt an die Verwaltung, um Informationen zu erhalten: «[Die grössten Gesuchsteller sind] eindeutig Journalisten, fast nie handelt es sich um Gesuche im Sinne des InfoG, um zugängliche Sachen, wie Informationen, Statistiken [...] Es sind vor allem die Medien, die Forscher, aber nicht immer unter dem InfoG.» In der Tat: «Das InfoG wird aufgerufen, wenn es klemmt, aber das ist zum Glück selten der Fall.» 55

Letztlich wird das InfoG nur in Anspruch genommen, wenn ein Problem auftritt, d.h. vor allem wenn eine Verwaltung das geforderte Dokument nicht aushändigen will. Andere Gesuche werden «unter dem Radar» betrachtet und fallen eher unter die Rubrik «Information» als unter das «Recht auf Zugang». Diese Zweideutigkeit könnte die statistische Merkwürdigkeit in Bezug auf Journalisten erklären: Fast jeder sagt, dass sie die Hauptnutzer der InfoG sind, aber sie werden in den Statistiken nur selten erwähnt. Nach dem Motto: «Die Medien sind Partner; wenn sie Informationen brauchen, liegt es in unserem Interesse, sie zu liefern», daher kann man davon ausgehen, dass Anfragen von Seiten der Medien «natürlich» erscheinen und weniger erfasst werden, abgesehen von einigen strittigen Fällen. Andererseits erscheinen Privatpersonen prinzipiell «verdächtiger», so dass ihre Anträge schnell als InfoG-relevant abgestempelt werden (vgl. Rz. 68). 56

- 57 Diese offensichtliche Unstimmigkeit wirft eine (noch) unbeantwortete Frage auf: Was ist ein «InfoG-Fall»? Hier vielleicht eine vorläufige Erklärung: «Nur sensible, potenziell problematische Anträge, die Dritte betreffen, werden als formelle Anträge erfasst; diese problematischen Anträge sind jedoch selten. So ist das InfoG in der Praxis zu einem Prozessrecht geworden, das für eine kleine Anzahl von Fällen gilt (siehe Rz. 105). An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass das InfoG aus zwei Dimensionen besteht und dass die Grenze zwischen ihnen unscharf bleibt: Die Komponente «Information» ist übermässig vertreten (vgl. IX.), während die Komponente «Recht auf Zugang» etwas verkümmert bleibt (vgl. XI).

## **IX. Proaktive Kommunikation : zu viel des Guten?**

- 58 Ein unbestreitbarer Erfolg der Praxis ist der Ausbau der proaktiven Information, d.h. der Kommunikation: «Dies ist der bemerkenswerteste Effekt. [...] Es wird zu einem Teil unserer Kommunikation.» Die Beamten selbst sind sich jedoch nicht sicher, ob dieser Aktivismus auf das Gesetz, die gesellschaftliche Entwicklung oder gar auf die Persönlichkeit einiger kommunikationsfreudiger Staatsräte zurückzuführen ist: «Wir waren schon immer transparent, ohne es zu wissen. [...] Nur wenige Bürger haben das Gefühl, dass sie in Sachen Information nicht gut bedient werden; das InfoG hat die aktive Kommunikation völlig neu gestaltet.»
- 59 Im Sinne des Art. 15 Abs. 1 haben die verschiedenen Organe der Verwaltung Kommunikationsbeauftragte und InfoG-Beauftragte eingesetzt. Die Pressedienste wurden erweitert. Die proaktive Information hat sich durchgesetzt, auch wenn zwischen den Einheiten Unterschiede bestehen. Bestimmte hoheitliche Bereiche (Steuerrecht, Strafrecht, Schüler und Studenten, sensible Bereiche, die die Menschen betreffen) bleiben natürlich verborgen. Manche Abteilungen sind jedoch sehr transparent: «Die Direktion ist sehr offen, was die Inhaftierung angeht: Bellechasse lässt Informationen raus und Journalisten rein.»
- 60 Die Behörden sind vielleicht sogar ein wenig zu optimistisch: «Die Kommunikation über die Aktivität wurde mit gutem Willen und Effizienz durchgeführt. [...] Sie [die Behörden] haben verstanden, dass wir nicht durch das Zurückhalten von Informationen Fortschritte machen. [...] Aktiv zu kommunizieren ist die allgemeine Entwicklung in den Gemeinden, die mit dem gesellschaftlichen Wandel sehr öffentlich geworden sind (vgl. *contra* XII).» Andere sind realistischer: «Wenn wir nicht kommunizieren, wissen wir, dass wir 15 Fragen bekommen werden; es liegt im Interesse der Direktion, zu kommunizieren. [...] Wir müssen den Gedanken verinnerlichen, dass wir kommunizieren müssen; die Kommunikation hilft, Probleme zu vermeiden;

sie macht die Dokumente weniger dramatisch.» Einige sind somit der Meinung, dass dies der Grund dafür sein könnte, dass der Staat nicht mit Gesuchen überschwemmt wird.

Klar ist, dass der Staat heute sehr schnell kommuniziert, vor allem wenn es darum geht, einen möglichen Skandal zu entschärfen; sei es mit Bezug auf eine Umweltverschmutzung, Steuerhinterziehung oder die Tätigkeit des Staatsrats. Je höher das potenzielle Risiko, desto schneller und umfassender die Kommunikation: «Das InfoG fördert die Tugend».

Auf der Nutzerseite ist die Begeisterung weniger offenkundig. Sicherlich: «Vorher war es ein No-Go. [...] Das Gesetz hat als Katalysator gewirkt; es ist fortschrittlich, weil es die öffentlichen Behörden in die Pflicht nimmt.» Sie beklagen jedoch einhellig eine gewisse Verwechslung von Quantität und Qualität. Der Staat kommuniziert viel mehr als früher, aber er will eine gewisse Kontrolle über seine Kommunikation behalten: «Das Ziel ist nicht erreicht worden. [...] Es wird viel geredet, aber es gibt keine interessanten Informationen.»

Die Nutzer stellen zwar fest, dass sich die Behörden der Tatsache bewusst sind, dass die Information der Bürger nun zu ihrem Auftrag gehört, sie stellen aber auch fest, dass beispielsweise das Ziel einer Pressemitteilung nicht die Transparenz um der Transparenz willen ist, sondern der Wunsch, ein Dossier durchzubringen: «Die Kommunikation erfolgt auf eine eindeutige Art und Weise; Offenheit für 'überraschende' oder unvorhergesehene Anfragen, die die politische Agenda zu durchkreuzen drohen, scheint nicht erwünscht zu sein; unter diesem Gesichtspunkt hat sich nichts geändert.»

Es stimmt, dass es keine «Kultur der Geheimhaltung» mehr gibt, aber die Fortschritte bleiben zu gering. Es besteht ein Unterschied zwischen der überbordenden Kommunikation der offiziellen Stellen und der Offenheit für Transparenz: «Wir haben aufgeblähte Dienste und eine aufgeblähte Kommunikation seitens der kantonalen Behörden; jeder Staatsrat hat seinen Kommunikationsberater und seinen wissenschaftlichen Berater; sie veröffentlichen eine Menge Mitteilungen und berufen häufig Pressekonferenzen ein, aber letztendlich zieht es der Staat vor, zu sprechen, wenn er derjenige ist, der die Kommunikation kontrolliert.» Die Medien zitierten einen Fall, in dem zwei Journalisten während einer Pressekonferenz dachten, sie könnten ein Dokument leicht erhalten. Doch als die Lichter ausgingen, sträubten sich die Behörden, die Schlichtung scheiterte, und das einfache Gesuch landete vor Gericht.

Letztendlich wurde die Informationskomponente des InfoG sehr effektiv umgesetzt, jedoch besteht eine Diskrepanz zwischen dem berechtigten Stolz der Verwaltungen und den enttäuschten Erwartungen der Nutzer. Dennoch

wird eine grosse Anzahl von Anfragen über die Informationskomponente bearbeitet. Der Aspekt «Zugang» wird sich als heikler erweisen (siehe XI).

## **X. Querulanten, Leidenschaftliche, Missionare, Konspirative, Nervtöter...**

- 66 Aus den Statistiken (vgl. Rz. 15) geht hervor, wer die wichtigsten Informationssuchenden sind. Paradoxerweise scheint die Wahrnehmung der Verwaltung aber eine andere zu sein: «Es sind hauptsächlich die Medien und Querulanten welche das InfoG benutzen; die Medien haben aber kein gewichtiges Interesse; mit dem InfoG waren grosse Hoffnungen verbunden, aber es wird zuwenig genutzt.»
- 67 Während der Ausarbeitung des InfoG wurden Bedenken hinsichtlich der zeitlichen Dimension geäussert. In der Praxis ist die Inanspruchnahme des Gesetzes in der Tat oft zeitaufwendig (siehe Rz. 44). Infolgedessen sind Gesuchsteller nicht unbedingt willkommen, es sei denn, sie sind Journalisten, die umworbene Träger der «staatlichen Doxa». Es fehlen Forscher, was bedauerlich ist, denn es ist immer schmeichelhaft, Gegenstand einer Studie zu sein. Im Übrigen: «Die Verwaltung neigt dazu, die Neugierigen als Querulanten zu betrachten; die Verwaltung neigt dazu, ein Gesuch sofort als eine Form des Widerstands zu betrachten, was aber nicht der Fall ist: Ein Gesuch ist kein Rammbock, um die 'Zitadelle' des Staates einzureissen.» Es fällt auf, dass man überall fragende Menschen als Querulanten sieht, selbst bei hohen Beamten, die zwar am ehesten bereit sind, Transparenz zu zeigen, die aber das Klischee des fragenden Bürgers, der nach Beweisen für den Betrug des Staates sucht, im Hinterkopf behalten haben, was die Behörden verärgert und frustriert.
- 68 Wenn ein Gesetz verabschiedet wird, muss man damit rechnen, dass es auch angewendet wird. Die Möglichkeit der Einsichtnahme in amtliche Dokumente für jedermann setzt voraus, dass eine bestimmte Anzahl von Bürgern diese Gelegenheit wahrnimmt, darunter zwangsläufig Enthusiasten und sogar Missionare. Die Verwaltung neigt sehr schnell dazu, sie allesamt als «Querulanten» einzuordnen: «Das InfoG ist mächtig und effektiv für Leute, die eine Behörde auf dem falschen Fuss erwischen wollen, vor allem, um ein Ersuchen nicht begründen zu müssen; gegen Querulanten bietet das InfoG wenig Schutz. [...] Das InfoG kann von den Medien oder von den Unzufriedenen genutzt werden; Menschen, die schon vorher unzufrieden waren, haben die Chance genutzt, die es bietet; 'problematische' Menschen waren schon vorher problematisch. [...] Es kann missbraucht werden, um Druck auf die Verwaltung auszuüben, das gleiche Problem wie bei der Verordnung über Mobbing sexuelle Belästigung und zwischenmenschliche



Probleme, die wahllos angewendet wird. [...] Manchmal verursachen die Querulanten Probleme, aber das war schon vor dem InfoG der Fall.»

Auch in den Details geht das Gespenst der Querulanten um: «Die Rechtsgrundlagen gelten für alle, aber wenn wir es mit einem notorischen Querulanten zu tun haben, werden wir mehr Fragen stellen. [...] Es mag einige Motive geben, die fragwürdig sind, unproblematisch sind; in einem solchen Fall werden wir Auskunft erteilen, aber wir werden unsere Füße stillhalten. [...] Ein Gesuchsteller war grenzwertig streitsüchtig, mit langen Listen von Fragen. [...] Wenn sich Bewerber an die Verwaltung wenden, neigen sie oft dazu, die Verwaltung von vornherein als gemein zu betrachten.» 69

Dies ist der einzige Fall, in dem die Frage der Gebühren auftaucht: Die Beamten erkennen einhellig die Bedeutung kostenloser Anfragen an, insbesondere für die Medien, aber sobald die Frage der Streitfälle auftaucht, ändert sich der Ton: «Die Aussicht auf Gebühren kann bei der Behandlung von Querulanten in Betracht gezogen werden; dies ist ein wenig geschehen, und es ist eine Taktik. [...] Die Gebühren sollten auf Querulanten beschränkt sein.» 70

Andererseits kann die Haltung mancher Gesuchsteller unangenehm sein, wenn sie unangemessene Forderungen stellen oder sichtlich versuchen, den politischen Willen des Staates zu durchkreuzen. Dies war der Fall beim Gesuch einer Vereinigung, welcher den Austausch von Briefen und E-Mails über mehrere Jahre hinweg betraf und aufgrund seiner technischen Komplexität als Angriff auf die Verwaltung empfunden wurde: «Das InfoG wird missbraucht, um ein Verfahren zu blockieren.» Die «böse» oder «rachsüchtige» Seite kommt nicht gut an, und in einigen Fällen ist sie grenzwertig: «Ein Bürger hat jahrelang die Gesamtheit technischer Tabellen verlangt, um zu zeigen, dass alles absichtlich gefälscht wurde; ein solches Verfahren grenzt an den Missbrauch dieses Zugangsrechts, aber das ist offensichtlich der Preis, den man für die Demokratie zahlen muss.» 71

Des Weiteren: «Das InfoG ermöglicht den Zugang zu Dokumenten, gibt aber nicht das Recht, Dokumente zu erstellen.» Mehrere Gesprächspartner zeigten sich erstaunt über Anträge, in denen die Ausarbeitung echter Studien gefordert wurde, während das Gesetz die Möglichkeit vorsieht, Dokumente einzusehen, insbesondere um selbst Studien durchzuführen. In einem solchen Fall wird das InfoG «auf den Kopf gestellt»: «Die Verwaltung wird mit Anfragen nach Dokumenten überhäuft, die nicht existieren. [...] Dem Trend des Datenjournalismus folgend, sind die Anfragen sehr breit gefächert und beziehen sich auf Daten, die manchmal nicht existieren; wir greifen ein Problem auf, ohne zu wissen, ob es mit vorhandenen Dokumenten übereinstimmt; dies erfordert mehr Unterstützung; wir müssen helfen, die 72

- Anfragen neu zu fokussieren, aber die Verwaltung darf nicht die Arbeit der Forscher übernehmen.»
- 73 Dies ist nicht der Ort, um eine wissenschaftliche Studie über Querulanz<sup>6</sup> zu erstellen, aber da diese Dimension in der Praxis eine gewisse Bedeutung hat und das Ziel dieses Buches darin besteht, die Funktionsweise des InfoG zu klären, ist es vielleicht nicht sinnlos zu versuchen, zwischen Querulanten im engeren Sinne und Querulanten im impertinenten Sinne zu unterscheiden, die man vielleicht besser als leidenschaftlich bezeichnen sollte.
- 74 Querulanten im eigentlichen Sinne sind Menschen, die sich vom Staat verfolgt fühlen: «Sie bombardieren den Staat mit Fragen, sind nie zufrieden und glauben, dass der Staat ihr Problem lösen kann; für diese Menschen ist Transparenz eine Therapie [...]. Eine andere Kategorie sind Menschen in Konflikten, die einen Nebenschauplatz eröffnen, um sich selbst mit Argumenten zu versorgen.» Ein Querulant wird die Verwaltung mit Anfragen überschwemmen, um einen persönlichen Kampf zu führen: «Es gibt Leute, die sehr viel Energie verbrauchen; das ist vielleicht eine der Grenzen der InfoG. [...] Die Person, die fragt, kann den Prozess blockieren.»
- 75 Im falschen Sinne des Wortes könnte jeder leidenschaftliche Mensch, der sich für eine öffentliche Sache einsetzt und Informationen sammeln möchte, um seine Begeisterung zu teilen und weiterzugeben, ein Querulant sein. Passionierte Menschen sind Menschen, die (anders als vielleicht die weniger aufdringlichen Medien) oft Zeit und Feuer haben, um einen Kampf zu führen, der ihnen am Herzen liegt. Die Verfasser des Gesetzes hätten sich vorstellen können, dass einige Enthusiasten, die vielleicht ein bisschen nerven, die Gelegenheit nutzen würden, um sich intensiv mit Themen zu beschäftigen, die ihnen wichtig sind. Ihr Eigensinn oder die Übertreibung ihrer Forderungen mögen den Menschen ein gequältes Lächeln abringen – aber gerade in ihnen verkörpert sich das InfoG. Was würde das Gesetz nützen, wenn sich niemand darauf berufen würde? Gleichzeitig sollte das InfoG die Möglichkeit bieten, einen besseren Rahmen zu schaffen und systematische Widersprüche zu vermeiden, indem es beispielsweise die Ablehnung von unzureichenden Forderungen erleichtert.
- 76 Die Form ist genauso wichtig wie der Inhalt. Im Allgemeinen sind die Nutzer massvoll und haben Verständnis für die Einwände: «Man braucht nur ein bisschen Pädagogik und gesunden Menschenverstand und darf nicht das Bild einer absoluten Mauer vermitteln; wenn ein Dokument geschwärzt oder später übermittelt werden muss, muss man es erklären, um nicht den Eindruck einer Verzögerungstaktik zu erwecken.»

---

<sup>6</sup> Cf. par exemple BENJAMIN LÉVY, La «querulence processive»: vacarme, silence ou parole?, in: Cahiers de droit (Québec), 2015-09, 467–489.

Was die Verschwörungstheoretiker anbelangt, so scheint sie das Zugangsrecht weniger zu beunruhigen als andere, und zwar aus einem einfachen Grund: «Die Verwaltung wird mit Anfragen von Verschwörungstheoretikern überhäuft, die tonnenweise Informationen über alles Mögliche verlangen; aber das ist eigentlich nicht Sache der InfoG; Verschwörungstheoretiker verlangen die Erstellung von Dokumenten, sie suchen nicht danach. Der Verschwörungstheoretiker ist nicht auf der Suche nach Informationen, sondern er will Informationen mitteilen.» 77

## **XI. Wie steht es letztlich um den Paradigmenwechsel?**

Von einem Tag auf den anderen hat das Inkrafttreten des InfoG die bestehende Ordnung durcheinandergebracht: Vor dem 1. Januar 2011 war alles geheim, wenn es nicht als öffentlich galt; seit diesem Datum ist alles öffentlich, wenn es nicht als geheim gilt. Hat sich dieser Wandel so schnell vollzogen? Unsere Gesprächspartner sind einhellig der Meinung, dass das Gegenteil der Fall ist: «Es gibt keinen Bruch, sondern eine Entwicklung der gesellschaftlichen Erwartungen, die reibungslos verläuft. [...] Allmählich. [...] Kein grundlegender Schock. [...] Reibungslos, auf natürliche Art und Weise. [...] Keine grosse Revolution.» 78

Aber gibt es wirklich einen Unterschied zwischen «ganz geheim» und «ganz öffentlich»? Hier wird die Einstimmigkeit erschüttert, wahrscheinlich aufgrund des persönlichen Einflusses, der dazu führt, dass die Wahrnehmung schwankt, ob der Gesprächspartner eher theoretisch oder praktisch denkt. Auf der einen Seite verkünden die Befürworter der Offenheit: «Jetzt ist es wirklich da draussen. [...] Es gibt tatsächlich einen Unterschied. [...] Du kannst nicht mehr sagen: Das geht dich nichts an; von jetzt an musst du Auskunft geben.» Die Mehrheit ist jedoch der Meinung, dass sich letztlich wenig geändert hat: «In der Praxis gibt es keinen grossen Unterschied. [...] Es hat sich wenig geändert. [...] Früher war es nicht so geheim; jetzt wissen wir, dass jedes schriftliche Material aus dem Haus mitgenommen werden kann. [...] Ich habe nicht das Gefühl, dass sich etwas Grundlegendes ändert; die Direktion hat schon vorher viel kommuniziert; es ist eine Frage des gesunden Menschenverstands; die Praxis hat sich nicht grundlegend geändert. [...] Es gibt keinen grossen Unterschied; der Rahmen und die Verfahren sind jetzt klar, aber es gibt keine grundlegende Veränderung. [...] Es gibt keinen wirklichen Unterschied, denn das Prinzip der Geheimhaltung ist immer noch vorhanden.» 79

In der Frage, ob der vom InfoG eingeleitete Paradigmenwechsel innerhalb der Verwaltung vollzogen werden konnte, sind die Meinungen gemischt, aber einhellig vorsichtig: «Zumindest teilweise. [...] Es scheint mir. [...] Es 80

hat eine interessante Veränderung gegeben – sofern es eine Veränderung gegeben hat –, weil die Direktion schon viel kommuniziert hat. [...] Es ist noch im Gange, aber es bewegt sich in die richtige Richtung; es ist ein Rinn-sal von oben nach unten. [...] Wir sind von heterogenen Praktiken zu einer definierten Praxis übergegangen; ob das Ziel effektiv erreicht wurde, ist eine andere Frage.» Einige Befragte wiesen auch darauf hin, dass es sich eher um einen gesellschaftlichen Wandel als um eine vom InfoG auferlegte Veränderung handelt.

- 81 Bei den Gesuchstellern hingegen herrscht Einigkeit darüber, dass der Para-digmenwechsel nicht wirklich stattgefunden hat, auch wenn das Gesetz nach wie vor unverzichtbar ist: «Insgesamt hat die kantonale Verwaltung wenig für die Flexibilität getan. [...] Wenn wir die Dinge mündlich bespre-chen, sind die Behörden offen, nichts ist versteckt; wenn wir dann wirklich eine Bitte äussern, werden die Behörden zurückhaltend. [...] Wir stellen fest, dass die Behörden zurückhaltend sind. [...] Es ist verständlich, dass die Behörden Angst haben, dass wir ihre Arbeit erschweren, dass wir uns in ihre Angelegenheiten einmischen, aber das vergeudet eine Menge Energie und schafft Ungerechtigkeiten. [...] Äusserst erfolglos; der Kanton war be-sonders unkooperativ. [...] Es ist schwer zu sagen, ob es sich um Widerwil-len oder mangelnde Gewohnheit handelt; je nach den angeforderten Doku-menten hat man das Gefühl, dass sie sie gar nicht herausgeben wollen. [...] Die Behörden sind zurückhaltend; wenn sie bestimmte Informationen nicht herausgeben können, tun sie alles, um sie zu verbergen; das ist verständlich, aber ärgerlich. [...] Absolute Transparenz ist nicht zu einer Lebenseinstel-lung geworden. [...] Es gibt grosse Unterschiede zwischen den Verwaltun-gen: Die Botschaft wurde nicht weitergegeben; die Regeln sind nicht sehr klar; es herrscht ein Gefühl der Angst und ein Mangel an Unternehmens-kultur; es ist nicht einmal nötig, das Gesuch zu rechtfertigen: Er wird nicht angenommen. Der Paradigmenwechsel ist gescheitert.»
- 82 Die Gesuchsteller räumen ein, dass die Existenz der ÖDSB die Verwaltung dazu zwingt, Zugang zu gewähren, weil sie sich dazu verpflichtet fühlt. Sie beklagen jedoch alle Arten von Manövern, die als Verzögerungstaktik wahrgenommen werden.
- 83 So erweist sich insbesondere für die Medien die Fristeinhaltung als heikel und die Wartezeit wird zu einer starken Bremse für das Informationsbedürf-nis: «Wir sehen das an der Länge der Zeit, wenn es darum geht zu entschei-den, ob man den Medien Zugang gewährt oder nicht; wenn die Entschei-dung einmal gefallen ist, ist das Thema nicht mehr aktuell; wir hatten sogar das Gefühl, dass sie es eher nicht mögen. [...] Die Wartezeit ist eine Bremse. [...] Aus der Sicht einer kleinen Redaktion sind die Verzögerungen uner-schwinglich; der Paradigmenwechsel scheint nicht stattgefunden zu haben; sobald man um ein Dokument bittet, das etwas 'interessanter' ist, wird es

sofort blockiert und Misstrauen macht sich breit; eine kleine Redaktion hat nicht viel Zeit zu warten, wie es eine Redaktion mit einer Untersuchungseinheit tun könnte.» Ein Urteil des Kantonsgerichts verurteilt daher die mangelnde Eile, mit der ein Oberamt die angeforderten Dokumente nach einem mehr als zwei Jahre dauernden Verfahren zur Verfügung gestellt hat.<sup>7</sup>

Im Land der Transparenz ermöglicht das Zögern den Behörden, das Gesetz 84 zu entleeren, insbesondere für die Medien. Ein kantonales Medienunternehmen erhielt zum Beispiel fünf Absagen, so dass es seine Anfragen einstellte. Journalismus setzt eine gewisse Aktualität voraus; wenn ein Journalist einen Bericht mehr als einen Monat, nachdem das Thema im Rampenlicht stand, erhält, ist er nicht mehr von Interesse, ausser bei Zeitungen mit Rechercheabteilungen, was in Freiburg nicht sehr häufig ist. Schliesslich versuchen einige Medien, auf andere Weise zu verhandeln oder sich die Informationen aus anderen Quellen zu beschaffen, was für das InfoG ein Eingeständnis des Scheiterns darstellt.

Für andere Nutzer, die weniger mit dem aktuellen Geschehen zu tun haben, 85 liegt das Problem nicht in den Verzögerungen an sich, sondern allgemein in den Schwierigkeiten beim Zugang: «Da viele Verbände überlastet sind und nur über geringe personelle Ressourcen verfügen, liegt es auf der Hand, dass ein einfacher Zugang zu bestimmten Dokumenten die Situation im Vergleich zu den Grabenkämpfen bei jeder Anfrage verändern würde.» Manche Gesuchsteller sind über diese Verzögerungstaktik verärgert, die auch eine technische Dimension annehmen kann, beispielsweise wenn die Behörde schwer zu entziffernde Excel-Tabellen vorlegt. Die Informationen können sehr schwer zu filtern sein.

Eine Verzögerungstaktik, die vor allem von den Gemeinden immer häufiger 86 angewandt wird (siehe Rz. 94), ist die Anhörung beeinträchtigter Dritter. Die kleinste Anfrage führt manchmal zu einer Verpflichtung zur Konsultation, die sehr lang sein kann. Oft wird ein berühmter Fall erwähnt, bei dem ein Bericht 25 Personen vorgelegt werden musste, bevor er konsultiert wurde, was sehr mühsam ist. Wäre es nicht möglich gewesen, einen Mittelweg zu finden? Sollten wir nicht anders regulieren?

Eine weitere «Verzögerungstaktik», die von den Gesuchstellern genannt 87 wird, ist – manchmal – die mangelnde Unterstützung, die sie bei Unklarheiten über das angeforderte Dokument erhalten: «Sie behaupteten, dass das angeforderte Dokument nicht existiere; in Wirklichkeit gab es eines, aber

---

<sup>7</sup> Siehe KGer FR, Urteil 601 2020 183 vom 29. April 2021; siehe auch KGer FR, Urteil 601 2019 207/601 2019 219 vom 14. Mai 2020.

es wurde ein anderes angefordert; der Staat weigerte sich, das richtige Dokument zu übermitteln».

- 88 Ein letztes Element scheint unklar zu sein, nämlich die Verwendung der erlangten Dokumente durch die Gesuchsteller: «Es wurde ihnen gesagt, dass die Art und Weise der Verwendung der Dokumente mit einem Anwalt geklärt werden müsse; so einfach ist es also nicht, vor allem, wenn im Vorfeld nichts geregelt wurde, z.B. Schwärzung oder Konsultation Dritter; in diesem Fall muss der Gesuchsteller mit den erlangten Dokumenten vorsichtig sein [um nicht selbst zum Gegenstand einer Beschwerde eines Dritten zu werden]». Dies ist ein etwas überraschendes, aber reales Problem: Was kann man mit Dokumenten machen, wenn die Verwaltung sie «zu» grosszügig verteilt? Es ist auch eine Form der Verzögerungstaktik: Ich gebe euch viel, aber ihr könnt nichts damit anfangen.
- 89 Im Laufe unserer Untersuchung stiessen wir auf Vertreter der Medien (es gibt nicht so viele), der Verbände (hier gibt es gibt mehrere) sowie auf einige Privatpersonen (es gibt noch mehr; siehe Rz. 15). Alle berichteten über Schwierigkeiten bei der Gewährung des Zugangs zu den angeforderten Dokumenten. Da die Statistiken (mit allen diesbezüglichen Vorbehalten) zeigen, dass die meisten der aufgeführten Fälle von Einzelpersonen oder Verbänden stammen, stellen die wenigen hier dokumentierten Fälle nur die Spitze des Eisbergs dar. Daraus lässt sich ableiten, dass die Suche nach Transparenz oft eher eine Odyssee als ein Spaziergang ist. Aus qualitativer und nicht aus quantitativer Sicht stellt man fest, dass dies eine Menge vergeudete Mühe und Zeit bedeutet. Der Paradigmenwechsel scheint noch weit davon entfernt zu sein, Realität zu werden.

## **XII. Handlungsbedarf bei den Gemeinden**

- 90 Die Kritik der Nutzer richtet sich vor allem an die lokalen Behörden: «Es gibt zwei Ebenen: die kantonale Ebene, die das InfoG gut kennt, mit einer natürlichen Zurückhaltung, die aus dem alten System herrührt, aber nicht so stark; auf der kommunalen Ebene ist die Situation nicht so gut, hier gibt es sowohl Zurückhaltung als auch mangelndes Bewusstsein.»
- 91 Die Gemeinden scheinen daher besonders allergisch auf die Bereitstellung von Dokumenten zu reagieren, zumal sie sich der vom InfoG auferlegten Verpflichtungen sowohl auf rechtlicher als auch auf technischer Ebene nicht bewusst zu sein scheinen: «Sie tun so, als seien sie überrascht, wenn sie um ein Dokument gebeten werden, und fragen darüber hinaus, wofür es verwendet werden soll, während das Ersuchen um ein Dokument ohne je-

den Grund gestellt werden kann. [...] Es war noch nie einfach. [...] Die Gemeinden sind es offensichtlich nicht gewohnt, auf diese Weise zur Verantwortung gezogen zu werden.»<sup>8</sup>

Ein weiteres Problem ist die «physische» Verwaltung der Unterlagen: 92  
«Manchmal haben wir den Eindruck, dass die angeforderten Dokumente wahllos aufbewahrt werden». Die vorgelagerten organisatorischen Arbeiten (vgl. Rz. 117), die auf kantonaler Ebene diskutiert werden, sollten auch auf kommunaler Ebene vorgenommen werden.

Diese Fehlorganisation führt zu zahlreichen Komplikationen: «Die Ge- 93  
meinden scheinen sich (der Verfahren, Fristen usw.) nicht bewusst zu sein». Ein Gesuchsteller bedauerte dies und erinnerte daran, dass er am Ende alle erforderlichen Dokumente erhalten habe, was ihn jedoch monatelange harte Arbeit gekostet habe, während «alles in kurzer Zeit von freundlichen, verständnisvollen und kompetenten Menschen hätte besorgt werden können; viel Zeit und Energie wurden umsonst aufgewendet.» Ein anderer Gesuchsteller fügte hinzu: «Es ist umso lächerlicher, in kleinen Gemeinden aufzugeben, wo jeder jeden kennt und alles transparent sein sollte.»

Die Gemeinden werden auch als die Königinnen der Verzögerungstaktik 94  
angesehen, indem sie argumentieren, dass sie Zeit brauchen, um zu arbeiten, oder die Rolle des Obskurantismus spielen («Wir sind nicht hier, um euch zu helfen»). «Die Gemeinden sagen auch: Wir haben nicht viel, und wenn man dann ein bisschen gräbt, werden aus dem bisschen Hunderte von Seiten.» Ein Befragter erinnert sich an die Anekdote einer Gemeinde, von der die Herausgabe einer externen Studie verlangt wurde – vergeblich. Als die Beauftragte sich zu Wort meldete, war der externe Sachverständige bereits gekommen, um die Unterlagen selbst abzuholen, so dass die Gemeinde vom Vorwurf der Verheimlichung befreit war.

### **XIII. Ein Problem der Unternehmenskultur**

In der Tat hat sich der Paradigmenwechsel wahrscheinlich nicht realisiert, 95  
weil er einen Wandel der Unternehmenskultur – dieser Begriff wird manchmal von unseren Gesprächspartnern verwendet – voraussetzt, der noch nicht stattgefunden hat. Ein Managementexperte sagt: «Der Begriff 'Unternehmenskultur' ist in den Köpfen der Mitarbeiter mit bestimmten Überzeugungen verbunden, die die Wahrnehmung, das Denken, das Verhalten und das

---

<sup>8</sup> Ein Element, das dem Dossier hinzugefügt werden sollte: Mehrere grosse Gemeinden wurden aufgefordert, sich zum InfoG zu äussern; nur die Kantonshauptstadt antwortete positiv.

Fühlen des Mitarbeiters beeinflussen und sich objektiv in seinen Tätigkeiten widerspiegeln.»<sup>9</sup>

- 96 Wir müssen uns vor irreführenden Verallgemeinerungen hüten. Es stimmt, dass das InfoG nützlich und notwendig ist und dass ein Paradigmenwechsel begonnen hat, aber wenn wir genauer hinschauen, stellen wir fest, dass das nicht so gewiss ist. Der Paradigmenwechsel steht erst am Anfang, und die Verwaltungen zögern oft, was wahrscheinlich auf das Fehlen einer neuen Unternehmenskultur zurückzuführen ist. Die Idee, das Vertrauen in die Verwaltung zu stärken, ist gut, aber in der Praxis wirft die Zurückhaltung weiterhin einen Schatten der Geheimhaltung; gleichzeitig gab es noch nie so viele Menschen, die an den Behörden zweifeln oder Verschwörungstheorien folgen.
- 97 HETTI erinnert uns jedoch daran, dass der Zusammenhang zwischen Unternehmenskultur und Unternehmenserfolg durch zahlreiche Studien wissenschaftlich belegt ist. Ein etwas desillusionierter Anwender des InfoG bestätigt dies: «Je transparenter eine Verwaltung (oder eine andere Stelle) ist, desto weniger wahrscheinlich ist es, dass sie unzeitgemässen Anfragen nachkommen muss; es hat sich jedoch nichts geändert, die Verwaltungen sind immer noch genauso zurückhaltend.»
- 98 Eine Freiburger Medienorganisation forderte ein Dokument an, von dem an einer Pressekonferenz nur eine Zusammenfassung präsentiert worden war. Die Verwaltung verweigerte den Zugang zu dem Dokument mit dem Hinweis auf den Schutz von Partikularinteressen. Das Kantonsgericht entschied zu Gunsten des Journalisten, der am Ende nichts mehr erfuhr, sich aber davon überzeugen konnte, dass nichts verheimlicht worden war. Es wurde so viel Energie für ein so geringes Ergebnis verschwendet, was die Notwendigkeit verdeutlicht, eine Kultur der Transparenz zu schaffen: «Die Verwaltungen müssen der Zivilgesellschaft vertrauen; dies ist mehr als eine Frage der Transparenz.»
- 99 Ein weiteres Ersuchen, das im Rahmen des Vermittlungsverfahrens geäußert wurde, spiegelt den Mangel an Vertrauen wider, der mit dem Fehlen einer Kultur der Transparenz zusammenhängt. Der Vertreter der Verwaltung schlug vor: «Ich kann es Ihnen zeigen und Sie werden sehen, dass es nichts Interessantes gibt». Der Gesuchsteller antwortete: «Aber ich könnte etwas Interessantes darin finden, das muss ich beurteilen», woraufhin der andere ablehnte.
- 100 Tatsächlich scheint das InfoG eher Teil eines gesellschaftlichen Prozesses zu sein als die Realität vorwegzunehmen: «Die Leute wissen nichts vom

---

<sup>9</sup> MATTHIAS K. HETTI, La culture d'entreprise: Les facteurs de réussite d'une entreprise de succès, abrufbar unter [www.weka.ch](http://www.weka.ch).



InfoG; sie interessieren sich [für Dokumente], weil es in der Luft liegt. Das Gesetz stellt nicht das Fundament der Transparenz aus Granit dar, vielleicht weil seine Verfasser die Tragweite des Textes nicht voll erkannt haben.» Auch heute noch werden viele Fragen der Transparenz eher zufällig geregelt, da es an einer Unternehmenskultur, einer Umsetzungspolitik und konkreten Massnahmen mangelt, um vor allem leicht aufdringlichen Gesuchstellern Rechnung zu tragen. Wenn es nicht zu viele Probleme gibt, liegt das daran, dass es glücklicherweise nur wenige Gesuche gibt. Aber das könnte sich ändern: «Auch Journalisten sind schuld daran, dass sie das InfoG zu wenig nutzen; dank der Motivation einiger neuer Journalisten sind wir uns dessen stärker bewusst.»

Die Verwaltung mutet immer noch geheimnisvoll an, obwohl sie offen sein sollte. Was kann man dagegen tun? Am 17. Mai 2021 wird in einem FIN-MA-Bericht über die Crédit Suisse erwähnt, dass die Bank ihre Unternehmenskultur überprüfen muss, wobei einige sehr allgemeine Wege aufgezeigt werden, die eine Verwaltung inspirieren könnten: «Die Verantwortlichkeiten waren schlecht zwischen den verschiedenen Hierarchieebenen und Kontrollstrukturen verteilt. Dies war auf unzureichend detaillierte Vorschriften und Verfahren sowie auf unzureichend klare interne Vorschriften zurückzuführen. Infolgedessen fühlte sich keine Führungsebene ausreichend zum Handeln befähigt.»<sup>10</sup>

Es ist nun Aufgabe des Staates, eine echte Unternehmenspolitik der Transparenz zu betreiben.

#### **XIV. Das unnütze Gesetz**

Dies ist kein Gedanke, der einem Sakrileg gleicht, sondern eine eher philosophische Überlegung, die von mehreren Gesprächspartnern geäussert wurde: Das ideale InfoG ist eines, das es nicht gibt. In der Tat hat das InfoG seine Aufgabe im Bereich der Information sehr gut erfüllt, denn die kantonalen Verwaltungen kommunizieren heute sehr viel, und diese Kommunikation greift weitgehend auf den Aspekt «Zugang zu Dokumenten» über. Auf diese Weise ist das InfoG zu einem Prozessrecht für komplizierte, wenige, aber zeitaufwendige Fälle geworden.

Die folgende Tabelle zeigt, dass zwischen 10 und 20% der Anträge letztlich abgelehnt werden, oder in absoluten Zahlen 70 in den neun Jahren, die von der Statistik erfasst werden; also nicht einmal acht pro Jahr. Letztendlich

---

<sup>10</sup> Vgl. den publizierten Artikel in der Tageszeitung *La Liberté* vom 17. Mai 2021.

wendet der Staat viel Energie auf (und lässt die Nutzer viel Energie aufwenden), um jedes Jahr eine Handvoll Anträge zu blockieren.

105

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anträge	49	37	39	61	40	50	74	96	67
Ei- nigung/Gut- heissung	39	29	24	41	26	34	52	53	45
Protzentsatz	79.5	78.3	61.5	67.2	65.0	68.0	70.2	55.2	67.1
Ablehnungen	5	7	10	12	7	7	7	9	6
Protzentsatz	10.2	18.9	25.6	19.7	17.5	14.0	9.4	9.3	8.9

106

Diese Fälle müssten möglicherweise angegangen werden, um ihre Lösung zu vereinfachen, z. B. durch die Einführung eines klaren und strengen Klassifizierungssystems (siehe Rz. 115 ff.). Die Rechtsprechung wird überdies einige heikle Punkte klären. Und wenn die Unternehmenskultur des Staates diesen in einen «Tempel der Transparenz» verwandelt hat, hat das InfoG seinen Zweck erfüllt und ist praktisch nutzlos geworden, zumal es Teil eines allgemeinen Trends ist: «Es hat eine Situation geschaffen, die es selbst etwas nutzlos macht. [...] Wenn ein Mitglied der Öffentlichkeit weiss, dass jeder Zugang zu allen Dokumenten hat, wird es weniger geneigt sein, ein bestimmtes Dokument anzufordern. [...] Das InfoG ist wie ein Schiedsrichter beim Fussball: Am besten ist es, wenn der Schiedsrichter nichts zu tun hat; ein guter Schiedsrichter hat nichts zu tun. [...] Wenn ich gut kommuniziere, brauche ich nicht zu fragen und das Gesetz wird nutzlos.»

107

Übung macht den Meister. Wenn der Staat Transparenz praktiziert, wird er auch transparent. Die Vereinfachungen und Klarstellungen werden sich im Laufe der Zeit fortsetzen, und vielleicht kann das InfoG an seinem 20-jährigen Bestehen seinen vollen Erfolg feiern... indem es (fast) völlig nutzlos wird.

## **XV. Der Blick nach vorn**

108

Die bessere Kenntnis des InfoG in der Bevölkerung kann zu Befürchtungen – oder Hoffnungen – auf eine Inflation von Gesuchen führen: «In den Augen der Medien ist das InfoG nicht zehn Jahre alt, sondern nur drei». Können wir Engpässe vermeiden? Vielleicht liegt die Antwort in der Klärung: Einige Elemente, die noch etwas vage sind, müssen geklärt werden. Der

Text ist zu begrüßen, aber um ihn zu vereinfachen und dem erwarteten Paradigmenwechsel endlich näher zu kommen, könnten bestimmte Verbesserungen eine Rolle spielen.

## A. Vertraulichkeit

Praktisch alle unsere Gesprächspartner in der Verwaltung betonten die Bedeutung der Vertraulichkeit. Eine klare Definition der Vertraulichkeit und eine ebenso klare Garantie dieser Vertraulichkeit könnten die Verfahren erleichtern. Der Begriff «vertraulich» kommt im InfoG jedoch nicht vor, ebenso wenig wie «confidentiel» in der französischen Fassung. Es ist wichtig, dass das InfoG klärt, was vertraulich ist und was nicht. [...] Man muss bedenken, dass es keine Vertraulichkeit mehr gibt; viele sagten früher: Wir werden uns nicht mehr äussern können.» 109

In der Tat ist Vertraulichkeit sowohl für das Vertrauen als auch für die Kollegialität notwendig: «Da die Politik von Menschen gemacht wird, müssen einige Dinge vertraulich bleiben, auch wenn es schwierig wird, eine Sanktion aus geheimen Gründen zu ergreifen.» 110

Einige Bereiche scheinen klar zu sein: Persönliche Angelegenheiten, Konfliktfragen, Kinder- und Jugendpolitik, Steuer-, Gesundheits- oder Sozialangelegenheiten bleiben streng vertraulich. Gelegentliche Zusammenstösse oder Missgeschicke von Schülern werden niemals gemeldet. 111

Das InfoG hat zu gewissen Verhaltensänderungen geführt, die aber nicht über das Mass des Zumutbaren hinausgehen sollten: «Die Reflexe setzen sich durch; auch die Kontrollen werden anders, konstruktiver durchgeführt; aber man braucht Vertrauen, sonst ist man zurückhaltend; ohne ärztliche Schweigepflicht würde man dem Arzt nichts sagen; es muss klar sein, gerade bei einer Kontrolle. [...] In Bezug auf die Protokolle der Gemeindeversammlungen muss die Vertraulichkeit gewahrt werden; die Informationen müssen für die Presse ausreichend sein. [...] Eine Gemeinde muss nicht die Protokolle von Vorstandssitzungen vorlegen, in denen es heisst, dass diese oder jene Person dies oder jenes gesagt hat; das kann zu einer Hexenjagd führen; die endgültige Entscheidung ist natürlich Sache der Bevölkerung, aber nicht die Diskussionen, die ihr vorausgingen. [...] Wir müssen es vermeiden, Transparenz zu schaffen, bevor Entscheidungen getroffen werden: Wir müssen den Menschen die Möglichkeit geben, ihre Meinung zu ändern und darüber nachzudenken; sofort zu reagieren ist nett unter Freunden, aber nicht für Institutionen, die nuanciert sein müssen.» 112

Vertraulichkeit schafft Vertrauen, ist aber auch eine Grundvoraussetzung für die Kollegialität, die Gefahr läuft, in einen blinden Fleck zu geraten: 113

- «Wie können wir gewährleisten, dass die Kollegialität gewahrt bleibt? Wenn alles bekannt ist, werden die Beziehungen innerhalb der Schulen angespannt sein, das ist logisch.»
- 114 Für die Gesuchsteller bleibt das Argument der Vertraulichkeit natürlich problematisch. In den Medien wird mit Irritation auf ein langwieriges Verfahren verwiesen, bei dem ein Gesuch abgelehnt wurde, weil die Informationen als «vertraulich» gekennzeichnet waren. Einigen Gesuchstellern zufolge «besteht das Hauptmerkmal der ÖDSB darin, dass es Zugang zu Dokumenten gewährt, die jeden Sektor betreffen können; hier stellt sich die Frage des Zugangs zu vertraulichen Dokumenten.»
- 115 Einige Beamte, die sich mit der Fragestellung befassen, haben über eine mögliche Lösung nachgedacht, die auf dem Grundsatz der Wahrung der Vertraulichkeit beruht. In der Praxis führt der mehrfache Meinungsaustausch bei der Ausarbeitung von Dokumenten manchmal zu Schwierigkeiten bei der Klassifizierung der Dokumente. Auch für die Art der Dokumente gibt es keine Vorgaben. Zum Beispiel: «Notizen zu Dokumenten sollten vertraulich sein, aber das ist nicht klar.» Da nichts existiert, sollte man pragmatisch vorgehen. Warum sollte man nicht einen «Geheim»- oder «Vertraulich»-Stempel für bestimmte, weit gefasste Dokumentenkategorien vorsehen, die *de facto* der Transparenz entzogen würden, wodurch bestimmte Unsicherheiten beseitigt werden könnten?
- 116 Die Gesuchsteller sind sich einig: «Die Verwaltungen spielen auf Zeit; es sollte eine klare Hierarchie der Dokumente geben. [...] 'Kleine' Dokumente werden leicht weitergegeben, 'grosse' Dokumente nicht; es wäre vielleicht einfacher, wenn die Dokumente im Vorfeld klassifiziert würden und 'geheime' Dokumente als solche aufbewahrt würden, alle anderen könnten problemlos weitergegeben werden.»

## **B. Technische Fragen**

- 117 Auch die an der ordnungsgemässen Anwendung des InfoG am meisten interessierten Beamten sind sich einig, dass noch viel Arbeit im Vorfeld geleistet werden muss. Eine gute Klassifizierung der Dokumente, eine sinnvoll gestaltete Ablage und gut ausgestattete Archive erleichtern das Auffinden der angeforderten Dokumente: «Was für eine Genugtuung, wenn wir eine Anfrage erhalten und innerhalb von fünfzehn Minuten antworten können; ich möchte dem Image der langsamen und verstaubten Verwaltung entgegenwirken.»
- 118 Manchmal geraten Gesuche auf der Grundlage des InfoG in Konflikt mit der das Archivrecht betreffenden Gesetzgebung. «Während die normale

Schutzfrist für Dokumente in den Archiven 30 Jahre beträgt, können einige Dokumente, wie z.B. Protokolle eines Gemeinderats, einer zusätzlichen Schutzfrist unterliegen (besondere Schutzfrist); vor Ablauf dieser Frist gilt das InfoG, und die Kriterien für den Zugang können einer Auslegung unterliegen. Ausnahmen können für den Zugang zu Dokumenten vor Ablauf der Frist gemacht werden, insbesondere für die wissenschaftliche Forschung.»

Das Verfahren muss fließender werden. Es wäre wichtig zu wissen, um wie viele Dokumente es sich handelt und wie sie zu ordnen sind, um z.B. sofort auf Personen zu reagieren, die sich auf Dokumente beziehen, die nicht existieren. Eine weitere Frage, die geklärt werden muss, ist die Verwaltung von E-Mails: Wie geht man mit E-Mails um, die über einen bestimmten Zeitraum hinweg (manchmal sehr lange) angefordert werden? 119

Dieses technische Defizit macht sich besonders bei den Gemeinden bemerkbar, was zum Teil den Mangel an Offenheit erklären könnte, den die Gesuchsteller in Bezug auf die Gemeinden beklagen (siehe XII.). 120

### C. Politische Fragen

Ist es nach zehn Jahren des Bestehens nicht an der Zeit, das InfoG einer leichten Bereinigung zu unterziehen? Klärungen scheinen für das reibungslose Funktionieren unabdingbar: «Es gibt Grenzen, weil es Menschen gibt, deren öffentlicher und privater Charakter nicht klar ist; absolute Transparenz kann problematisch sein.» 121

Sollte die politische Ebene zur Klärung der Situation beitragen? Nur wenige der angefragten Gesprächspartner möchten dies tun, da sie – wie wir gesehen haben – der Meinung sind, dass das InfoG ein guter Text ist: «Es sind nicht unbedingt Änderungen erforderlich.» Einige fordern eine Überarbeitung des Gesetzes mit einer Vereinfachung des Verfahrens, wobei sie die Schwierigkeit des Vorgangs betonen: «Das InfoG beruht auf hervorragenden Absichten; viele Fragen wurden seinerzeit mit gesundem Menschenverstand gelöst; wenn man ein Gesetz schafft, schafft man auch seinen Nutzen; einige Bestimmungen verdienen es, vereinfacht zu werden.» Vorläufig könnte man davon ausgehen, dass die technischen Richtlinien ausreichen, ganz zu schweigen von den Urteilen des Kantonsgerichts.<sup>11</sup> 122

---

<sup>11</sup> Vgl. den Beitrag von FLORIAN BERGAMIN in diesem Band.

## **D. Rechtliche Fragen**

- 123 Alle Protagonisten sind sich einig, dass eine juristische Klärung dringend notwendig ist: «Es fehlt an kantonalen Entscheiden, die Justiz muss Grenzen ziehen.» Einige Fälle beim KGer wurden nur deshalb eingeleitet, um eine Klarstellung zu erreichen, die einen Präzedenzfall schaffen könnte: «Keine Freiheit verschwindet so schnell wie die, die nicht genutzt wird. [...] Die Kasuistik wird ohne grosse Schritte klarer werden; gute Idee dieses Buches. [...] Warum gilt dieses Gesetz nicht für den Rest des Wirtschaftssektors?» Unter den zahlreichen Fragen, die aufgeworfen wurden, ist die Konkurrenz zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor hervorzuheben (das HFR unterliegt beispielsweise der Transparenz, das Daler-Spital hingegen nicht; auch wichtige Akteure des kantonalen Lebens, wie z.B. die Sportvereine, unterliegen dieser nicht). Es stellt sich auch die Frage nach dem Verhältnis zwischen Datenschutz und Transparenz, insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass das VRG weitere Auskunftsrechte gewährt.
- 124 Es bleibt jedoch die Frage offen, ob die verfahrenstechnischen Klarstellungen die Zahl der Anträge erhöhen werden, weil sich mehr Leute dafür interessieren (z. B. Journalisten), oder ob sie die Zahl der Anträge verringern werden, weil die Leute weniger Interesse zeigen werden, sobald jeder weiss, dass alles zugänglich ist. Die Meinungen gehen auseinander, und nur die Zeit wird es zeigen.

## **XVI. Fazit**

- 125 Am Ende sieht das InfoG aus wie ein Hotelzimmer in einem Ferienort am Mittelmeer: gemütlich, schön, nicht zu teuer, mit freiem Blick auf den Horizont, aber man sollte nicht zu genau unter das Bett schauen oder mit dem Finger über die Schränke fahren. Der InfoG ist attraktiv, seine Nutzer sind überzeugt, aber es gibt immer noch ein paar Grauzonen, die eines so guten Werks zweifellos unwürdig sind.
- 126 Auf der halbvollen Seite des Glases ist man sich einig, dass das InfoG unerlässlich war, um die Verwaltung (im besten Sinne des Wortes) herauszufordern und den Bürgern die Transparenz zu bieten, die dem heutigen Zeitgeist entspricht.
- 127 Auf der Seite des halbleeren Glases tun sich einige Verwaltungen immer noch schwer damit, in die Welt der Transparenz einzutreten, und die Geschwister beklagen sich über zu viel Zögern, Unwillen und Verzögerungstaktiken.

Es wurde jedoch bereits viel erreicht, vor allem in Bezug auf die Information. Der Staat kommuniziert mehr und besser als früher. Er muss noch seine Unternehmenskultur ändern, damit Transparenz zur Selbstverständlichkeit wird und der berühmte Paradigmenwechsel endlich stattfinden kann, auch was den Zugang zu Dokumenten betrifft. 128

Ein letztes Wort, um uns daran zu erinnern, dass dieser Kampf notwendiger denn je ist: Wenn jeder behauptet oder hofft, dass Transparenz das Vertrauen der Bürger in ihre Behörden stärkt, scheint die Realität zu zeigen, dass das Misstrauen gegenüber der Demokratie noch nie so gross war. Verschwörungstheoretiker waren noch nie so zahlreich wie heute. Transparenz ist ein «Schönwetterkonzept», zumal niemand so blind ist wie der, der nicht sehen will: «Transparenz sollte mit Vertrauen verbunden sein; die Forderung nach Transparenz kommt daher, dass wir nicht mehr vertrauen, was das Gegenteil von dem ist, was ursprünglich beabsichtigt war.» Aber das ist eine andere Geschichte. 129