

**Hinweis**

Für den Originaltext vgl. FLORIAN BERGAMIN, *Rechtsprechung zum InfoG*, in: Waldmann/Bergamin (Hrsg.), *10 Jahre InfoG Freiburg*, Stämpfli Verlag, Bern 2021, 43–62.

## **Rechtsprechung zum InfoG**

Eine Synthese und Würdigung der kantonalen Praxis unter Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung

FLORIAN BERGAMIN\*

### **Inhaltsverzeichnis**

<b>I. Einleitung</b> .....	<b>2</b>
<b>II. Geltungsbereich des InfoG</b> .....	<b>3</b>
A. Amtliche Dokumente.....	3
B. Abgrenzung zu spezialgesetzlich geregelten Bereichen .....	5
C. Medien im Sinne des InfoG.....	8
<b>III. Einschränkung des Zugangsrechts</b> .....	<b>9</b>
A. Kontextualisierung.....	9
B. Überwiegende öffentliche Interessen.....	11
C. Überwiegende private Interessen.....	14
<b>IV. Verfahrensfragen</b> .....	<b>16</b>
A. Nichterscheinen an Schlichtungsverhandlung .....	16
B. Schriftliche Empfehlung trotz Zustandekommen einer Schlichtung .....	19
C. Rechtsmittelverfahren.....	20
<b>V. Würdigung</b> .....	<b>21</b>

---

\* Ich danke meinem Arbeitskollegen Herrn OLIVER GAUTSCHI, MLaw, für seine inhaltliche und redaktionelle Rückmeldung zum Text.

## I. Einleitung

- 1 Der vorliegende Beitrag befasst sich mit der Rechtsprechung zum InfoG. Im Fokus stehen die Urteile des Kantonsgerichts Freiburg zum Zugang zu amtlichen Dokumenten.<sup>1</sup> Relevante Urteile des Bundesgerichts werden ebenfalls berücksichtigt.
- 2 Erfasst sind einerseits Urteile, in denen das Kantonsgericht im Anschluss an das in Art. 31 ff. geregelte Zugangsverfahren als Rechtsmittelinstanz im Sinne von Art. 34 f. InfoG fungierte. Seit Inkrafttreten des InfoG hat sich das Kantonsgericht in folgenden Urteilen mit dem InfoG auseinandergesetzt. Ihnen allen ging – soweit nicht anders vermerkt – das obligatorische Schlichtungsverfahren voraus:
  - KGer FR, Urteil 601 2014 118 vom 23. Dezember 2014 (Arbeitsaufwand)<sup>2</sup>
  - KGer FR, Urteil 601 2018 27 vom 24. Mai 2018 (Polizeinformanten)<sup>3</sup>
  - KGer FR, Urteil 601 2018 267 vom 28. November 2018 (Prüfbericht Spitalführung)
  - KGer FR, Urteil 601 2018 327 vom 21. Mai 2019 (Verfügungskompetenz der kantonalen Kommission)
  - KGer FR, Urteil 601 2019 19 vom 21. Mai 2019 (Klassierung Schlichtungsverfahren infolge Absenz der Gesuchstellerin an der Schlichtungsverhandlung)<sup>4</sup>
  - KGer FR, Urteil 601 2019 207/601 2019 219 vom 14. Mai 2020 (Veranstaltungskonzept Agy-Plateau)
  - KGer FR, Urteil 601 2019 96 vom 9. November 2020 (Administrativuntersuchung)
  - KGer FR, Urteil 601 2020 131 vom 29. Januar 2021 (Dokumente ausserhalb Verfahren)
  - KGer FR, Urteil 601 2020 183 vom 29. April 2021 (Veranstaltungskonzept Agy-Plateau [Wiedererwägung])

---

<sup>1</sup> Berücksichtigt wird die Rechtsprechung bis zum 1. Juli 2021.

<sup>2</sup> Ein Schlichtungsverfahren fand in diesem Fall nicht statt, dennoch erachtete sich das Kantonsgericht aufgrund des InfoG für zuständig (hierzu Rz. 32 ff.). Für eine Urteilswürdigkeit siehe VOLLERY, FZR/RFJ 2014, 334 ff.

<sup>3</sup> Für eine Urteilsbesprechung siehe DERS., FZR/RFJ 2019, 173 ff.

<sup>4</sup> Eine Beschwerde gegen dieses Urteil wurde vom BGer abgewiesen (BGer, Urteil 1C\_353/2019 vom 18. März 2020).

Zudem werden auch Urteile beleuchtet, in denen sich das Kantonsgericht mit dem Zugang zu Informationen und der Anwendung und Auslegung des InfoG auseinandersetzt, ohne als Rechtsmittelinstanz im Sinne des InfoG angerufen worden zu sein. Dieser Kategorie können folgende Urteile zugeordnet werden: 3

- KGer FR, Urteil 601 2012 29 vom 29. Januar 2013 (Videoaufnahme einer Gemeindeversammlung)<sup>5</sup>
- KGer FR, Urteil 502 2014 212 vom 22. April 2015 (Einsicht in Dossier eines abgeschlossenen Strafverfahrens)
- KGer FR, Urteil 601 2018 76 vom 13. September 2018 (Einsicht eines Dritten in Einvernahmeprotokolle)
- KGer FR, Urteil 601 2018 166 vom 9. Dezember 2019 (Einstufung Lohnklasse)
- KGer FR, Urteil 601 2020 52 vom 20. April 2020 (Einsicht eines Dritten in Dossier eines abgeschlossenen Strafverfahrens)
- KGer FR, Urteil 601 2019 222 vom 23. März 2021 (Zugang Personendaten bei der Polizei)

Im Folgenden werden diese Urteile thematisch zugeordnet. Ziel ist nicht eine umfassende Wiedergabe der Sachverhalte und Erwägungen, sondern eine möglichst präzise Reduktion auf Leitsätze aus den Urteilen. Vorweg ist auf relevante Urteile zum Geltungsbereich des InfoG einzugehen (Ziff. II). Daran anschliessend wird die richterliche Auseinandersetzung mit der Einschränkung des Zugangsrechts beleuchtet (Ziff. III). Zuletzt befasst sich dieser Beitrag mit der Rechtsprechung zum Verfahren, insbesondere mit Fragen rund um das Schlichtungsverfahren nach InfoG (Ziff. IV). 4

## II. Geltungsbereich des InfoG

### A. Amtliche Dokumente

Der Begriff des amtlichen Dokuments spielt im InfoG eine zentrale Rolle, zumal das amtliche Dokument den *Gegenstand des Zugangsrechts* bildet (Art. 20 InfoG).<sup>6</sup> Ungeachtet seiner Bedeutung scheint der Begriff bislang kaum Anlass für eine vertiefte gerichtliche Auseinandersetzungen gegeben 5

---

<sup>5</sup> Das BGer wies eine Beschwerde gegen dieses Urteil ab (BGer, Urteil IC\_335/2013 vom 10. Oktober 2013).

<sup>6</sup> Hierzu BERGAMIN/HÖCHNER in diesem Band, Rz. 36 ff.

zu haben: In verschiedenen Urteilen wurde festgehalten, dass amtliche Dokumente vorliegen; ihre Qualifikation wurde jedoch weder vertieft noch erst recht infrage gestellt.

- 6 So stellen im Rahmen einer Bau- bzw. Betriebsbewilligung erstellte Dossiers amtliche Dokumente im Sinne des InfoG dar.<sup>7</sup> Gleich zu qualifizieren sind Veranstaltungskonzepte, die Informationen über die Verkehrsregelung enthalten sowie ein Reglement über die Funktionsweise einer Arbeitsgruppe.<sup>8</sup> Auch als amtliche Dokumente im Sinne des InfoG gelten Dokumente im Zusammenhang mit der eingeschränkten Vernehmlassung eines geplanten Ausführungsreglements zum Gebäudeversicherungsgesetz.<sup>9</sup> Das Kantonsgericht deutete in einem personalrechtlichen Urteil zudem darauf hin, dass eine formalisierte Stellungnahme des Amtes für Personal und Organisation als amtliches Dokument unter das InfoG fallen würde.<sup>10</sup>
- 7 Akten, die im Rahmen eines *Strafverfahrens* erstellt worden sind, erfüllen ebenfalls die Qualität eines amtlichen Dokuments im Sinne des InfoG. So namentlich die Einvernahmeprotokolle der Generalstaatsanwaltschaft<sup>11</sup> oder Untersuchungsakten<sup>12</sup>. Allerdings ist hierbei der Vorbehalt der spezialgesetzlichen Regelungen zu beachten (unten Rz. 14 ff.).
- 8 Ersucht werden kann überdies der Zugang von polizeilich erhobenen Personendaten<sup>13</sup> oder verschiedene Informationen im Zusammenhang mit der Entlohnung von privaten Informanten der Polizei<sup>14</sup>.
- 9 Auch verschiedene *Berichte* bildeten wiederholt Gegenstand der kantonalen Urteile. Berichte im Zusammenhang mit einer stillgelegten Deponie<sup>15</sup> stellen ebenso amtliche Dokumente dar wie der Schlussbericht im Rahmen

---

<sup>7</sup> KGer FR, Urteil 601 2014 118 vom 23. Dezember 2014.

<sup>8</sup> KGer FR, Urteil 601 2019 207/601 2019 219 vom 14. Mai 2020; KGer FR, Urteil 601 2020 183 vom 29. April 2021.

<sup>9</sup> KGer FR, Urteil 601 2018 327 vom 21. Mai 2019.

<sup>10</sup> KGer FR, Urteil 601 2018 166 vom 9. Dezember 2019 E. 2.1. In casu war dies von der Beschwerdeführerin nicht verlangt worden. Siehe auch Art. 131a StPG. Zur Qualifikation eines Analyseberichts über die Neuausrichtung der Personalführung in der Stadt Genf siehe BGer, Urteil 1C\_277/2016 vom 29. November 2016.

<sup>11</sup> KGer FR, Urteil 601 2018 76 vom 13. September 2018.

<sup>12</sup> KGer FR, Urteil 502 2014 212 vom 22. April 2015; KGer FR, Urteil 601 2020 52 vom 20. April 2020.

<sup>13</sup> KGer FR, Urteil 601 2019 222 vom 23. März 2021.

<sup>14</sup> KGer FR, Urteil 601 2018 27 vom 24. Mai 2018. Konkret ging es um die Einsicht in die Einsatzrichtlinien der Kantonspolizei («*ordre de service*») und bestimmte Budgetauszüge. Zur Charakterisierung der Dokumente siehe VOLLERY, FZR/RFJ 2019, Rz. 8 ff. Das behandelte Einsichtsgesuch bildete Teil einer schweizweiten Recherche eines Journalistenteams (hierzu DERS., FZR/RFJ 2019, Rz. 4 ff.).

<sup>15</sup> KGer FR, Urteil 601 220 131 vom 29. Januar 2021.

einer Administrativuntersuchung in einer Gemeinde<sup>16</sup>. Dasselbe gilt für einen externen Prüfbericht zur Leitung eines Spitals: Eine vom Staat mandatierte externe Prüfung stellt eine öffentliche Aufgabe dar<sup>17</sup> und ist nicht als interne Notiz (i.S.v. Art. 29 Abs. 1 lit. c InfoG) vom Zugang ausgeschlossen<sup>18</sup>.

Es können auch Informationen ersucht werden, die sich nicht auf einem bestimmten Dokument finden lassen bzw. in dieser Form gar nicht festgehalten wurden, sondern erst aus verschiedenen Quellen zusammengetragen werden müssen.<sup>19</sup> Das öffentliche Organ muss die gesuchstellende Person unterstützen, um die ersuchten Dokumente zu identifizieren.<sup>20</sup> Bei einem grossen Informationsumfang muss das öffentliche Organ eine Konkretisierung ermöglichen und unter Umständen eine Liste mit amtlichen Dokumenten, die von Interesse sein könnten, erstellen.<sup>21</sup>

## **B. Abgrenzung zu spezialgesetzlich geregelten Bereichen**

Der sachliche Geltungsbereich des InfoG wird durch verschiedene Ausnahmen eingegrenzt. Insbesondere Art. 21 InfoG behält die spezialgesetzlichen Bestimmungen vor. Das Kantonsgericht befasste sich wiederholt mit der Abgrenzung des InfoG zur Spezialgesetzgebung. In den Urteilen prüfte das Kantonsgericht auch in allgemeiner Weise verschiedenste Anspruchsgrundlagen für den Zugang zu amtlichen Dokumenten.<sup>22</sup>

Insbesondere gegenüber der Dokumenteneinsicht im Rahmen von *strafrechtlichen Verfahren* zeichnete das Kantonsgericht die Abgrenzung gemäss Art. 21 Abs. 1 lit. a InfoG genauer nach. Hierbei war jeweils der Bezug des Gesuchstellers zu den einzusehenden Dokumenten sowie das Stadium des Strafverfahrens massgeblich.

<sup>16</sup> KGer FR, Urteil 601 2019 96 vom 9. November 2020.

<sup>17</sup> Vgl. hierzu auch BGer, Urteil 1C\_472/2017 vom 29. Mai 2018 E. 2.3.

<sup>18</sup> KGer FR, Urteil 601 2018 267 vom 28. November 2018 E. 2.3.

<sup>19</sup> Siehe illustrativ KGer FR, Urteil 601 2020 183 vom 29. April 2021. Zur Qualifikation als amtliches Dokument siehe BERGAMIN/HÖCHNER, Rz. 37 f. m.w.H. in diesem Band.

<sup>20</sup> Siehe Art. 32 Abs. 1 InfoG und Art. 9 Abs. 2 DZV. Hierzu VOLLERY, FZR/RFJ 2009, Rz. 104.

<sup>21</sup> KGer FR, Urteil 601 2020 183 vom 29. April 2021 S. 7, 9 mit Hinweis auf BGer, Urteil 1C\_14/2016 vom 23. Juni 2016 E. 3.5. In casu waren die Informationen in mehreren Bundesordnern und auf einem USB-Stick enthalten.

<sup>22</sup> Illustrativ KGer FR, Urteil 601 2014 118 vom 23. Dezember 2014.

- 13 Nach Abschluss des Strafverfahrens fällt das Akteneinsichtsrecht nicht mehr in den Anwendungsbereich der StPO; Anwendung finden in diesem Stadium die einschlägigen Bestimmungen des Bundes oder des Kantons über die Archivierung und den Datenschutz.<sup>23</sup> Die StPO selbst regelt das Einsichtsrecht in Akten aus abgeschlossenen Strafverfahren nicht ausdrücklich.<sup>24</sup> Vorläufig noch offengelassen wurde bei einem Urteil aus dem Jahr 2018 die Frage, ob sich Art. 21 Abs. 1 lit. a InfoG nur auf hängige oder auch auf abgeschlossene Verfahren bezieht.<sup>25</sup> Der damals geltende Wortlaut der Bestimmung enthielt allerdings keine Beschränkung auf hängige Verfahren. Das präzisierende Kriterium der Hängigkeit nach Art. 21 Abs. 1 lit. a InfoG ist erst im Rahmen einer Revision im Jahr 2016 eingefügt worden.<sup>26</sup>
- Vgl. auch die Richtlinie 1.12 des Generalstaatsanwalts vom 1. Januar 2012 betreffend Akteneinsichtsrecht. Ziff. 4 bezieht sich u.a. auf die Einsicht durch Dritte; demnach ist die Einsichtnahme in Akten, deren Verfahren abgeschlossen ist, nach Art. 31 ff. InfoG zu beurteilen.<sup>27</sup>
- 14 In einem jüngeren Urteil befasste sich das Kantonsgericht abermals mit der Geltung des InfoG, wenn auch nicht vertieft: Demnach beschränkt sich der Vorbehalt der Spezialgesetzgebung (Art. 21 Abs. 1 lit. a InfoG) auf hängige Verfahren. Die Einsicht in Akten eines abgeschlossenen Strafverfahrens ist nach InfoG zu beurteilen.<sup>28</sup> In casu hatte die Staatsanwaltschaft dem Gesuch einer Studentin in die Akten eines eingestellten Strafverfahrens unter gewissen Voraussetzungen stattgegeben, ohne dass dabei das Verfahren nach InfoG befolgt wurde.
- 15 Überdies hielt das Kantonsgericht fest, dass Dokumente, die ausserhalb eines dem InfoG nicht unterstellten Verfahrens (Art. 21 Abs. 1 InfoG) erstellt

---

<sup>23</sup> KGer FR, Urteil 601 2018 76 vom 13. September 2018 E. 2.2; KGer FR, Urteil 502 2014 212 vom 22. April 2015 E. 2a.

<sup>24</sup> KGer FR, Urteil 601 2018 76 vom 13. September 2018 E. 2.1.

<sup>25</sup> Siehe KGer FR, Urteil 601 2018 76 vom 13. September 2018 E. 3.2. Der Zugang wurde in diesem Fall ausgeschlossen, weil es sich um Informationen aus Protokollen nicht öffentlicher Sitzungen handelte (Art. 29 Abs. 1 lit. b InfoG i.V.m. Art. 69 Abs. 3 lit. a StPO).

<sup>26</sup> Bei der Revision standen die Anpassungen an die Aarhus-Konvention im Vordergrund: Gesetz vom 5. Oktober 2016 zur Änderung des Gesetzes über die Information und den Zugang zu Dokumenten (Anpassung an die Aarhus-Konvention), ASF 2016\_125.

<sup>27</sup> Ebenfalls berücksichtigt in KGer FR, Urteil 502 2014 212 vom 22. April 2015 E. 2c.

<sup>28</sup> KGer FR, Urteil 601 2020 52 vom 20. April 2020 S. 3.

worden sind und in ein solches Verfahren einbezogen werden, dem Geltungsbereich des InfoG unterstellt bleiben.<sup>29</sup> Betroffen waren wissenschaftliche Berichte über vergangene Umweltverschmutzungen im Kanton Freiburg. Die Berichte waren von einem Forschenden unabhängig von Verfahren erstellt worden und erst später zur Identifikation von Verursachern im Rahmen eines Verfahrens integriert worden; das Verfahren war zum Zeitpunkt des Gesuchs zur Einsicht noch vor Bundesgericht hängig.

In einem Leitescheid des Bundesgerichts wurde ebenfalls differenzierend der Bezug zu den Verfahrensakten berücksichtigt: Dokumente, die ausserhalb eines Gerichtsverfahrens erstellt wurden (und sich in den Verfahrensakten im weiteren Sinn befinden), bleiben nach den Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip zugänglich.<sup>30</sup> Auf Dokumente, deren Erstellung im Rahmen eines Gerichtsverfahrens ausdrücklich angeordnet wurde, kommen diese Bestimmungen hingegen nicht zur Anwendung.<sup>31</sup>

In casu wollte ein Journalist einen Bericht einsehen, der verschiedene Tätigkeiten einer Betreiberin der Restauration an Bord von Touristenschiffen auf den Drei-Seen (Bieler-, Neuenburger- und Murtensee) untersuchte. Dieser Untersuchungsbericht fand später Eingang in ein Zivil- und Strafverfahren. Das Bundesgericht befasste sich schliesslich damit und prüfte in diesem Zusammenhang namentlich, ob die Einsicht in einen solchen Bericht nach Massgabe der Verfahrensordnungen oder nach Massgabe der interkantonalen Datenschutz- und Öffentlichkeitsvereinbarung zwischen Neuenburg und Jura (siehe Art. 69 Abs. 2 CPDT-JUNE) zu beurteilen ist. Auftraggeber und Adressat des Untersuchungsberichts war der Staatsrat des Kantons Neuenburg. Weder im laufenden Straferfahren noch in den hängigen Zivilverfahren stellte der Untersuchungsbericht allerdings eine Verfahrenshandlung oder eine mit dem Verfahren verbundenen Ermittlungshandlung dar. Das Dokument war ausserhalb eines Gerichtsverfahrens erstellt worden und hatte lediglich Eingang in die Zivil- und Strafakten gefunden. Der Bericht wurde daher nicht vom Anwendungsbereich der CPDT-JUNE ausgeschlossen.<sup>32</sup>

In mehreren Urteilen hatte sich das Kantonsgericht mit der Abgrenzung des Zugangsrechts nach InfoG vom *Auskunftsrecht nach Datenschutzgesetz* (DSchG) zu befassen.<sup>33</sup> Gemäss Art. 21 Abs. 1 lit. c InfoG bildet der Zugang einer Person zu den Daten über sie Gegenstand der Spezialgesetzgebung.<sup>34</sup> Das Begehren einer Person an die Kantonspolizei, Auskunft über sämtliche

---

<sup>29</sup> KGer FR, Urteil 601 2020 131 vom 29. Januar 2021.

<sup>30</sup> BGE 147 I 47 E. 3.4.

<sup>31</sup> BGE 147 I 47 E. 3.4.

<sup>32</sup> Hierzu BGE 147 I 47 E. 3.5.

<sup>33</sup> Weiterführend zum Verhältnis von Transparenzprinzip und Datenschutz der Beitrag von BERTIL COTTIER in diesem Band.

<sup>34</sup> Von der Einsicht der Öffentlichkeit zu unterscheiden ist der datenschutzrechtliche Zugang zu den eigenen Personendaten (hierzu auch BGer, Urteil 1C\_516/2013 vom 22. Januar 2014 E. 2.5).

Polizeidossiers zu erhalten, in denen Daten über sie bearbeitet wurden, war daher nach DSchG zu beurteilen.<sup>35</sup>

- 17 Die Abgrenzung zwischen verschiedenen Rechtsgebieten und der daraus resultierenden Geltung des einen oder anderen Gesetzes wirft auch auf *Bundesebene* immer wieder Fragen auf.<sup>36</sup> In einem publizierten Urteil aus dem Jahr 2020 befasste sich das Bundesgericht mit dem Verhältnis des BGÖ und Spezialnormen anderer Bundesgesetze, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen oder abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu solchen Informationen vorsehen.<sup>37</sup> Das Verhältnis zwischen dem BGÖ und spezialgesetzlichen Vorschriften ist gemäss Bundesgericht durch Auslegung zu ermitteln, wobei berücksichtigt werden müsse, dass mit der Schaffung des BGÖ die Öffentlichkeit der Verwaltungstätigkeit die Regel darstelle; mit Blick auf den Sinn und Zweck des BGÖ seien spezialgesetzliche Bestimmungen nicht leichthin so auszulegen, dass damit der Grundsatz der Transparenz des Verwaltungshandelns ausgehöhlt werde.<sup>38</sup> Diese Erwägung scheint m.E. auch mit Blick auf das Verhältnis des InfoG zu spezialgesetzlichen Geheimhaltungsvorbehalten zu überzeugen.

### C. Medien im Sinne des InfoG

- 18 Das Urteil 601 2012 29 vom 29. Januar 2013 war das erste Urteil, in dem sich das Kantonsgericht vertieft mit dem InfoG befasste. Zugleich ist es soweit ersichtlich bislang auch das einzige Urteil, in dem sich das Kantonsgericht mit der *Öffentlichkeit von Sitzungen für Medien* auseinandersetzte. Daher kann es hier als Sonderfall behandelt werden.
- 19 Die geplante Videoaufnahme eines Unternehmensvertreters<sup>39</sup> bei einer Gemeindeversammlung war untersagt worden, weil der Ablauf der Versammlung gestört worden wäre. Der Beschwerdeführer machte geltend, dass ihm der Zugang zu Sitzungen bzw. deren Aufzeichnung nach Art. 19 Abs. 2 InfoG ermöglicht werden sollte. Das Kantonsgericht befasste sich in diesem Zusammenhang mit dem Begriff der «Medien» im Sinne des InfoG. Es hielt zunächst fest, dass sich der Begriff nicht auf Individuen, sondern auf Akti-

---

<sup>35</sup> KGer FR, Urteil 601 2019 222 vom 23. März 2021 S. 6.

<sup>36</sup> Vgl. hierzu den Beitrag von ANDRÉ WINKLER in diesem Band.

<sup>37</sup> BGE 146 II 265.

<sup>38</sup> BGE 146 II 265 E. 5.3.

<sup>39</sup> Der Unternehmenszweck lautet: «l'exploitation de chalets de vacances, de résidences de vacances, de colonies et toutes activités dans le domaine de l'audiovisuel».



vitäten beziehe, die dem Journalismus zugerechnet werden können. Der Begriff erfasse – unabhängig von der Technik – über die Presse oder Radio und Fernsehen hinaus auch das Internet, «pour autant que leur activité reste liée au journalisme»; hingegen vermögen das Aufschalten einer Website oder das Betreiben eines Blogs allein nicht zu genügen, um als «Medien» im Sinne des InfoG zu gelten.<sup>40</sup>

Das Urteil wurde mittels Beschwerde an das Bundesgericht weitergezogen. 20 Den Erwägungen der Vorinstanz wurde in sämtlichen Punkten gefolgt. So hielt das Bundesgericht fest, dass eine solche Auslegung des Begriffs der Medien im Sinne des InfoG mit dem Grundrecht der freien Meinungsäusserung gemäss EMRK und BV im Einklang stehe.<sup>41</sup>

### III. Einschränkung des Zugangsrechts

#### A. Kontextualisierung

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten setzt kein schutzwürdiges Interesse 21 voraus (siehe unten Rz. 36). Das bedeutet aber nicht, dass der Zugang unbeschränkt ist: Er kann durchaus vollständig verweigert oder zumindest teilweise eingeschränkt werden.<sup>42</sup> Gemäss Art. 25 Abs. 1 InfoG ist der Zugang zu einem amtlichen Dokument aufzuschieben, teilweise oder ganz zu verweigern, wenn und soweit dies aufgrund eines überwiegenden öffentlichen oder privaten Interesses erforderlich ist.

Um welche Interessen es sich hierbei handelt, hat der Gesetzgeber abstrakt 22 in Art. 26–28 InfoG festgehalten. Diese Bestimmungen enthalten einen eigentlichen Katalog von Interessen, die der Einsicht in gewisse Informationen entgegenstehen. Das öffentliche Organ hat zu prüfen, ob die aufgeführten Interessen durch die Gewährung des Zugangs im Einzelfall ernsthaft in Frage gestellt würden. Zu dieser Risikoprüfung hält das Kantonsgericht fest:

«L'art. 26 LInf fournit une liste exemplative des intérêts publics considérés comme prépondérants par le législateur. L'organe public à qui la demande d'accès est adressée doit se livrer à un « test du préjudice », c'est-à-dire évaluer si, dans le cas d'espèce et à considérer qu'il soit fait droit à la demande, les intérêts publics listés risquent d'être atteints.

<sup>40</sup> KGer FR, Urteil 601 1212 29 vom 29. Januar 2013 S. 5. Siehe auch den Bezug zum Schweizer Presserat in Art. 18 Abs. 4 InfoG.

<sup>41</sup> BGer, Urteil 1C\_335/2013 vom 10. Oktober 2013 E. 3.

<sup>42</sup> Zur Einschränkung des Zugangsrechts aus grundrechtlicher Perspektive der Beitrag von EVA MARIA BELSER und GÉRALDINE CATTILAZ in diesem Band.

Ce test n'implique pas une pesée des intérêts, celle-ci ayant été effectuée en amont par le législateur et ancrée dans la loi, en ce sens que les intérêts listés de manière exemplative sont d'emblée considérés comme prépondérants. En revanche, il requiert d'apprécier l'atteinte potentielle aux intérêts listés, de même que le risque de réalisation de celle-ci. Dans la mesure où l'entrave à l'accès doit s'analyser comme une restriction à un droit fondamental, l'autorité se doit d'être restrictive dans son appréciation. Il faut ainsi que l'atteinte revête une importance minimale, dépassant le cadre du simple désagrément, et que le risque qu'elle se réalise soit sérieux [...]. Si le risque est confirmé, l'intérêt du public à l'information doit céder le pas à l'intérêt public contraire.»<sup>43</sup>

23 Eine Interessenabwägung ist daher nicht vorzunehmen; sie wurde bereits durch einen abstrakten Vorentscheid des Gesetzgebers getroffen.<sup>44</sup> Dem öffentlichen Organ steht allerdings ein Ermessensspielraum bei der Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe sowie der Risikoabschätzung zu.<sup>45</sup> Das öffentliche Organ muss hierbei dem Prinzip der Verhältnismässigkeit Rechnung tragen (siehe Art. 7 DZV) und hat dabei namentlich die Möglichkeit eines eingeschränkten Zugangs (etwa durch Anonymisieren bestimmter Passagen) zu erwägen.<sup>46</sup>

24 Der Zugang zu Informationen ist nicht nur infolge entgegenstehender Interessen einzuschränken. Art. 25 Abs. 2 InfoG äussert sich weiter zum Umfang des Zugangsrechts. In besonderen Fällen ist der Zugang vollständig ausgeschlossen (Art. 29 InfoG; siehe bereits oben Rz. 9 und 13) bzw. zu gewährleisten (Art. 30 InfoG).

Siehe für einen Vergleich aus dem Kanton Genf Art. 26 Abs. 3 LIPAD GE, wonach der Meinungsaustausch innerhalb von Kollegialbehörden vom Zugangsrecht ausgenommen wird, um die Freiheit zur Entscheidungs- und Meinungsbildung nicht zu gefährden.<sup>47</sup>

25 Das Kantonsgericht hatte sich verschiedentlich damit auseinanderzusetzen, ob entsprechende Interessen im Zusammenhang mit der Beurteilung eines Zugangsgesuchs möglicherweise eingeschränkt waren. Im Folgenden wer-

---

<sup>43</sup> KGer FR, Urteil vom 9. November 2020 E. 2.3.1; KGer FR, Urteil 601 2018 27 vom 24. Mai 2018 E. 2.2.

<sup>44</sup> Die erwähnten Urteile betrafen die überwiegenden öffentliche Interessen – Gesagtes gilt im Grundsatz auch für die Fälle nach Art. 27 und 28 InfoG.

<sup>45</sup> KGer FR, Urteil vom 9. November 2020 E. 4.2; KGer FR, Urteil 601 2018 27 vom 24. Mai 2018 E. 3.3.1.

<sup>46</sup> KGer FR, Urteil vom 9. November 2020 E. 2.3.1; KGer FR, Urteil 601 2018 27 vom 24. Mai 2018 E. 2.2. Hierzu auch VOLLERY, FZR/RFJ 2019, Rz. 23.

<sup>47</sup> In casu reflektierte der fragliche Bericht aber in keiner Art und Weise die Meinung einzelner Direktionsmitglieder oder bestimmter Amtsstellen, sondern hatte die Personalführung der ganzen Stadtverwaltung zum Gegenstand. Daher wurde die Beschwerde in BGer, Urteil 1C\_277/2016 vom 29. November 2016 gutgeheissen.

den die Urteile zu entgegenstehenden überwiegenden öffentlichen Interessen (Ziff. III.A) und die Urteile zu überwiegenden privaten Interessen (Ziff. III.B) beleuchtet.

## B. Überwiegende öffentliche Interessen

Gemäss Art. 26 Abs. 1 lit. a InfoG wird ein überwiegendes öffentliches Interesse anerkannt, wenn die Gewährung des Zugangs die *öffentliche Sicherheit und Ordnung* gefährden kann. Aus Sicherheitsbedenken hatte die Kantonspolizei den Zugang zu Informationen über die Typen und die Anzahl bezahlter Privatinformanten der Kantonspolizei Freiburg vollständig verweigert.<sup>48</sup> Das Kantonsgericht hielt hierzu fest, dass gewisse Informationen durchaus verweigert werden dürfen, wenn die Gewährung die Tätigkeit der Polizei beeinträchtigen würde oder gewisse Personen, wenn nicht sogar die ganze Bevölkerung, gefährden würden.<sup>49</sup> Dennoch sei das Risiko unter Berücksichtigung der konkreten Umstände abzuwägen; die vollständige Verweigerung der Einsicht in die angefragten Dokumente wurde in casu für unverhältnismässig befunden.<sup>50</sup> Das Kantonsgericht ordnete schliesslich eine vollständige Herausgabe der Budgetauszüge und der auf das Notwendigste redigierten Richtlinie an.

Gemäss Art. 26 Abs. 1 lit. c InfoG wird ein überwiegendes öffentliches Interesse anerkannt, wenn die Gewährung des Zugangs die *Entscheidfindung durch das öffentliche Organ wesentlich behindern* kann. Weder der Druck auf die betroffenen Parteien noch finanzielle Risiken oder die Möglichkeit eines anderslautenden Entscheides erfüllen dieses Kriterium, besonders wenn die Informationen vor einiger Zeit erfasst wurden.<sup>51</sup> In casu war die Einsicht in Informationen im Zusammenhang mit einer Deponie ersucht worden, die den Zeitraum zwischen 1953 und 1972 umfassten.

Art. 26 Abs. 1 lit. d InfoG anerkennt weiter, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an einer zielgerechten Ausführung von Entscheiden des öffentlichen Organs besteht.<sup>52</sup> Nur *wesentliche Behinderungen* daran sollen verhindert werden, weshalb die Bestimmung restriktiv auszulegen ist.<sup>53</sup> Be-

<sup>48</sup> KGer FR, Urteil 601 2018 27 vom 24. Mai 2018.

<sup>49</sup> KGer FR, Urteil 601 2018 27 vom 24. Mai 2018 E. 2.2.

<sup>50</sup> KGer FR, Urteil 601 2018 27 vom 24. Mai 2018 E. 4.

<sup>51</sup> KGer FR, Urteil 601 2020 131 vom 29. Januar 2021 S. 5.

<sup>52</sup> Siehe für eine ähnliche Regelung auf Bundesebene Art. 7 Abs. 1 lit. b BGÖ.

<sup>53</sup> KGer FR, Urteil 601 2019 96 vom 9. November 2020 E. 2.3.1: «il faut qu'il existe un risque sérieux que l'exécution de la décision soit entravée».

sonders betroffen sind Entscheide über Überwachungsmaßnahmen, die Organisation von Inspektionen oder die Schaffung von Kontrollen, bei denen die Ausführung durch die Verbreitung der entsprechenden Dokumente beeinträchtigt werden könnte.<sup>54</sup> Die Einsicht in einen Schlussbericht aus einem Administrativverfahren fällt nicht darunter.<sup>55</sup>

- 29 Ein weiteres überwiegendes öffentliches Interesse besteht darin, dass die Verhandlungsposition des öffentlichen Organs (Art. 26 Abs. 1 lit. e InfoG) durch die Einsicht in Informationen nicht gefährdet wird. Eine Verwaltungsdirektion darf nach der Rechtsprechung des Kantonsgericht die Einsicht nicht mit Verweis auf ihre *Verhandlungsposition* verweigern, bloss weil sie eine Behörde ist.<sup>56</sup> In einem früheren Urteil führte das Kantonsgericht die Voraussetzungen aus, nach welchen ein überwiegendes öffentliches Interesse zu bejahen ist: Die Verhandlungen müssen noch am Laufen sein oder kurz vor Abschluss stehen und die andere Verhandlungspartei darf die fraglichen Dokumenten noch nicht kennen.<sup>57</sup> Die beiden Verhandlungsparteien sollen in Bezug auf die ihnen zur Verfügung stehenden Informationen gleichbehandelt werden; die Einsicht in die entsprechenden Dokumente muss daher die Verhandlungsposition des öffentlichen Organs wirklich gefährden, was nur im Einzelfall geprüft werden kann.<sup>58</sup>
- 30 *Art. 26 Abs. 2 InfoG* führt zwei weitere Konstellationen auf, in denen das öffentliche Organ ein überwiegendes öffentliches Interesse geltend machen kann. Gesuche dürfen weder rechtsmissbräuchlich sein (lit. a) noch mit einem offensichtlich unverhältnismässigen Arbeitsaufwand verbunden sein (lit. b).
- 31 Im Zuge einer Wiedererwägung hatte sich das Freiburger Kantonsgericht abermals mit dem Zugang zu Informationen im Zusammenhang mit dem Veranstaltungskonzept auf dem Agy-Plateau auseinanderzusetzen. Gegenstand bildete die Zulässigkeit, ein Gesuch auf Informationen abzuändern: Die Freiburger Sektion des VCS hatte sein Gesuch nach Erhalt zusätzlicher Informationen umformuliert, verlangte aber weitere Informationen in der Sache.<sup>59</sup> Das Kantonsgericht erkannte darin kein rechtsmissbräuchliches Verhalten: Ein Gesuchsteller darf sein Gesuch nach Erhalt von Informationen während des Verfahrens spezifizieren oder präzisieren.<sup>60</sup> Dieses Recht

---

<sup>54</sup> KGer FR, Urteil 601 2019 96 vom 9. November 2020 E. 2.3.1.

<sup>55</sup> KGer FR, Urteil 601 2019 96 vom 9. November 2020.

<sup>56</sup> KGer FR, Urteil 601 2020 131 vom 29. Januar 2021 S. 5.

<sup>57</sup> KGer FR, Urteil 601 2019 96 vom 9. November 2020 E. 2.3.1.

<sup>58</sup> KGer FR, Urteil 601 2019 96 vom 9. November 2020 E. 2.3.1. Siehe hierzu auch VOLLERY, FZR/RFJ 2009, Rz. 61.

<sup>59</sup> KGer FR, Urteil 601 2020 183 vom 29. April 2021 S. 8.

<sup>60</sup> KGer FR, Urteil 601 2020 183 vom 29. April 2021 S. 8.

widerspiegelt die Pflicht des öffentlichen Organs (Rz. 10), die Gesuchsteller so weit zu unterstützen, um die ersuchten Informationen einsehen zu können, zumal der Gesuchsteller in vielen Fällen gerade keine näheren Kenntnisse über die Informationen hat.<sup>61</sup>

Das öffentliche Organ kann den Zugang einschränken, wenn die Gutheissung des Gesuchs mit einem *offensichtlich unverhältnismässigen Arbeitsaufwand* verbunden wäre (Art. 26 Abs. 2 lit. b InfoG). Im Zusammenhang mit seinem eigenen Bau- bzw. Betriebsbewilligungsverfahren war Akteneinsicht um detaillierte Auskünfte über mehrere im Gemeindegebiet gelegenen Bauten ersucht worden. Die Gemeinde wies das Gesuch ohne Begründung ab; eine dagegen erhobene Beschwerde wurde vom Oberamtmann abgewiesen. Im Beschwerdeverfahren vor Kantonsgericht vertraten der Oberamtmann und die Gemeinde den Standpunkt, dass das Gesuch abzuweisen sei, weil der Zugang zu mehr als zehn Bauakten einen beträchtlichen Arbeitsaufwand mit sich bringen würde.

Das Kantonsgericht folgte in der Sache dieser Auffassung und erachtete den Arbeitsaufwand von mehr als zwei Stunden für zu gross.<sup>62</sup> Zur Prüfung der Verhältnismässigkeit des Gesuchs orientierte es sich an Art. 8 Abs. 1 lit. d DZV.<sup>63</sup> Demnach bereitet ein Gesuch besondere Schwierigkeiten, wenn die Arbeit für die Erstbehandlung des Gesuchs und für die Gewährung des Zugangs höchstwahrscheinlich mehr als zwei Stunden in Anspruch nimmt.

Diese Begründung des Kantonsgerichts wurde kritisiert: Die einschlägige Ausführungsbestimmung zu Art. 26 Abs. 2 lit. b InfoG sei nicht Art. 8 Abs. 1 lit. d DZV, sondern Art. 8 Abs. 2 DZV.<sup>64</sup> Ein höchstwahrscheinlicher Arbeitsaufwand von mehr als zwei Stunden könne nicht automatisch dazu führen, dass ein Gesuch als offensichtlich unverhältnismässig im Sinne von Art. 26 Abs. 2 lit. b InfoG verweigert wird.<sup>65</sup>

Dieses Urteil wirft weitere Fragen auf: Die Gemeinde hätte in casu das Akteneinsichtsrecht nicht direkt verneinen dürfen, sondern auf die Mediation durch die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz hinweisen müssen (Art. 12 Abs. 2 DZV). Die Etappe

---

<sup>61</sup> KGer FR, Urteil 601 2020 183 vom 29. April 2021 S. 6 f.

<sup>62</sup> KGer FR, Urteil 601 2014 118 vom 23. Dezember 2014 E. 6g.

<sup>63</sup> KGer FR, Urteil 601 2014 118 vom 23. Dezember 2014 E. 6f.

<sup>64</sup> VOLLERY, FZR/RFJ 2014, 346.

<sup>65</sup> Die Abweisung eines Gesuchs aufgrund eines unverhältnismässig grossen Arbeitsaufwands sollte sich nach VOLLERY, FZR/RFJ 2014, 347 am Rechtsmissbrauch orientieren und nur restriktiv zur Anwendung kommen, also auf schwere Fälle beschränkt sein.

der Schlichtung, die im Kanton Freiburg obligatorisch ist, war in casu ausgelassen worden bzw. wurde dies vom Kantonsgericht im Urteil gar nicht gewürdigt.<sup>66</sup> Im Lichte der Verhältnismässigkeit hätte allenfalls auch eine beschränkte Einsicht in die Dokumente in Erwägung gezogen werden können.

- 35 In jüngeren Urteilen hatte das Kantonsgericht abermals zu beurteilen, ob die Gewährung eines Gesuchs einen übermässigen Arbeitsaufwand im Sinne von Art. 26 Abs. 2 lit. b InfoG bedeuten würde. Dabei orientierte es sich richtigerweise an Art. 8 Abs. 2 DZV.<sup>67</sup> Demnach ist für die fristgerechte Erfüllung des Gesuchs das verfügbare Personal und die bereitstehende Infrastruktur massgeblich. Durch die Beschaffung der Informationen dürfen die übrigen Aufgaben nicht in schwerwiegender Weise vernachlässigt werden.<sup>68</sup>

### C. Überwiegende private Interessen

- 36 Das Zugangsgesuch muss nicht durch persönliche Interessen begründet werden.<sup>69</sup> Dementsprechend muss es keine Angaben zum Verwendungszweck enthalten.<sup>70</sup> Allerdings können der Einsicht in amtliche Dokumente private Interessen (Dritter) entgegenstehen. Solchen Fällen liegt eine vom Gesetzgeber vorgenommene Abwägung zwischen dem Schutz der Drittmittlerinteressen einerseits und dem öffentlichen Interesse an Transparenz andererseits zugrunde.
- 37 Vor allem der Schutz der Personendaten, die in amtlichen Dokumenten enthalten sind, kann nach Art. 27 Abs. 1 InfoG als überwiegendes privates Interesse eine Einschränkung des Zugangsrechts rechtfertigen. Hierzu führt dieselbe Bestimmung aber Ausnahmen auf: Ein überwiegendes privates Interesse am Schutz der Daten wird nicht anerkannt, wenn eine gesetzliche Bestimmung die öffentliche Verbreitung der betreffenden Daten vorsieht (lit. a), die betroffene Person der öffentlichen Bekanntgabe zugestimmt hat oder ihre Einwilligung nach den Umständen vorausgesetzt werden

---

<sup>66</sup> Hierzu auch STOFFEL/GASSER, FZR/RFJ 2020, 338 m.w.H. auf die bundesgerichtliche Praxis.

<sup>67</sup> KGer FR, Urteil 601 2020 183 vom 29. April 2021 S. 6.

<sup>68</sup> Vgl. KGer FR, Urteil 601 2020 183 vom 29. April 2021 S. 7, 9 (im Übrigen steht auch die Teilnahme des Oberamts in der COVID-19 Taskforce einer Zusammenstellung der Informationen nicht entgegen); KGer FR, Urteil 601 2019 96 vom 9. November 2020 E. 2.3.3.

<sup>69</sup> KGer FR, Urteil 601 2019 96 vom 9. November 2020 E. 3.1; KGer FR, Urteil 601 2018 27 vom 24. Mai 2018 E. 2.1.

<sup>70</sup> Vgl. KGer FR, Urteil 601 2014 118 vom 23. Dezember 2014 E. 6e; hierzu WALDMANN, Rz. 16 m.w.H. in diesem Band.

darf (lit. b) oder das öffentliche Interesse an der Information das Geheimhaltungsinteresse der betroffenen Person überwiegt (lit. c). Art. 27 InfoG macht schliesslich eine Interessenabwägung im Einzelfall unumgänglich.<sup>71</sup>

Zu berücksichtigen ist das überwiegende Interesse der Öffentlichkeit an der Information, wenn sie Personendaten enthält, die sich auf ein Mitglied eines öffentlichen Organs beziehen und die Information seine Funktion oder seine Tätigkeit im Dienst dieses Organs betrifft (Art. 27 Abs. 2 InfoG i.V.m. Art. 12 InfoG). Für Informationen über die Umwelt gilt es zudem Art. 27 Abs. 3 InfoG zu beachten.

Der Einsicht in persönliche Daten im Sinne des DSG steht auch der Datenschutz nicht entgegen, zumal kein absoluter Schutz der eigenen Daten besteht.<sup>72</sup> Unannehmlichkeiten für eine Person infolge der Offenlegung der sie betreffenden Daten rechtfertigen keine Verweigerung des Zugangs.<sup>73</sup>

Persönlichen Interessen am Datenschutz kann in vielen Fällen durch die Anonymisierung der Dokumente Rechnung getragen werden.<sup>74</sup> Einer zu starken Reduktion – und einer entsprechend erschwerten Nachvollziehbarkeit der Informationen – steht aber der Zweck des InfoG entgegen, mit dem Zugang zu amtlichen Dokumenten Transparenz über die staatlichen Tätigkeiten zu schaffen.<sup>75</sup>

Art. 28 Abs. 1 lit. c InfoG bejaht ein *überwiegendes privates Geheimhaltungsinteresse*, wenn der Zugang Informationen vermitteln würde, die von Dritten einem öffentlichen Organ freiwillig mitgeteilt worden sind und de-

---

<sup>71</sup> Siehe KGer FR, Urteil 601 2018 267 vom 28. November 2018 E. 2.4 für eine Abwägung zwischen dem Interesse der Öffentlichkeit an der Einsicht in einen Prüfbericht über die Führung eines Spitals und den Interessen einer Betroffenen, deren Arbeit in diesem Bericht gewürdigt wird.

<sup>72</sup> BGer Urteil 1C\_472/2017 vom 29. Mai 2018 E. 3.3. Berücksichtigt in KGer FR, Urteil 601 2019 96 vom 9. November 2020 E. 3.2.4; KGer FR, Urteil 601 2018 267 vom 28. November 2018 E. 2.4.

<sup>73</sup> KGer FR, Urteil 601 2019 96 vom 9. November 2020 E. 2.3.2 mit Hinweis auf BGer, Urteil 1C\_472/2017 vom 29. Mai 2018 E. 3.3. In letzterem Fall ging es um die Einsicht in einen Untersuchungsbericht über die Führung eines Asylzentrums, in dem verschiedene Mitglieder der kantonalen Migrationsbehörde im Fokus standen. Hierbei zeigt sich, dass der Transparenz der staatlichen Tätigkeiten ein hohes Gewicht beigemessen wird – die Beschwerdeführerin war in diesem Sinne nicht direkt als Privatperson betroffen, sondern in ihrer Funktion als Vertreterin eines öffentlichen Organs.

<sup>74</sup> KGer FR, Urteil 601 2019 96 vom 9. November 2020 E. 3.2.2; KGer FR, Urteil 601 2018 267 vom 28. November 2018 E. 2.

<sup>75</sup> KGer FR, Urteil 601 2019 96 vom 9. November 2020 E. 3; KGer FR, Urteil 601 2018 267 vom 28. November 2018 E. 3. Illustrativ abermals BGer, Urteil 1C\_472/2017 vom 29. Mai 2018.

ren Geheimhaltung das Organ zugesichert hat. Das KGer stellte im Zusammenhang mit einer auf Befragungen basierenden Administrativuntersuchung des Oberamtmanns gegen eine Gemeinde klar, dass Art. 28 Abs. 1 lit. c InfoG eng zu verstehen ist. Die blosser Information, dass das Administrativverfahren geheim sei und die Behörden dem Amtsgeheimnis unterstünden, stellt keine «Zusicherung» dar. Es braucht vielmehr eine explizite Zusicherung.<sup>76</sup> Überdies entleere die Einsicht in den Schlussbericht weder das Gemeindegesetz seines Inhalts noch verletze sie eine Geheimhaltungspflicht im Sinne von Art. 25 Abs. 3 InfoG.<sup>77</sup>

#### **IV. Verfahrensfragen**

- 41 Das InfoG sieht für den Zugang zu amtlichen Dokumenten ein besonderes Schlichtungsverfahren vor.<sup>78</sup> In verschiedenen Urteilen charakterisierte das Kantonsgericht das Schlichtungsverfahren und befasste sich hierbei auch mit der Rolle der Beauftragten.
- 42 Das Kantonsgericht hatte namentlich das wiederholte Nichterscheinen an Schlichtungsverhandlungen einzuordnen. Da Beschwerde gegen das Urteil erhoben wurde, konnte sich auch das Bundesgericht in der Sache äussern (Ziff. IV.A). In einem anderen Urteil präziserte das Kantonsgericht, wann eine schriftliche Empfehlung der Beauftragten erforderlich ist (Ziff. IV.B). Allgemeiner ging das Kantonsgericht zudem auf den Rechtsmittelweg sowie die Rechtsnatur von Schlichtungsvereinbarungen ein (Ziff. IV.C).

#### **A. Nichterscheinen an Schlichtungsverhandlung**

- 43 Das InfoG äussert sich nicht zur Konstellation, in der eine Partei nicht an einer Schlichtungsverhandlung erscheint. Diese Konstellation wurde denn auch Gegenstand einer gerichtlichen Auseinandersetzung: Vorweg beleuchtete das Kantonsgericht das Verfahren und die Rolle der Beauftragten in allgemeiner Weise. Das Schlichtungsverfahren sei informeller Natur und

---

<sup>76</sup> KGer FR, Urteil vom 9. November 2020 E. 3.2.3. In casu war aber nur Anonymität zugesichert.

<sup>77</sup> KGer FR, Urteil 601 2019 96 vom 9. November 2020 E. 3.1.

<sup>78</sup> Zum Verfahren siehe den Beitrag von BERNHARD WALDMANN in diesem Band.



könne weitgehend frei von der Beauftragten ausgestaltet werden.<sup>79</sup> Es bilde ein «unteilbares Ganzes».<sup>80</sup>

Die Parteien sind während dem Schlichtungsverfahren verpflichtet, den Anordnungen der Beauftragten, insbesondere der Aufforderung zur Einreichung von Dokumenten (Art. 14a Abs. 2 lit. b DZV) oder der Teilnahme an Schlichtungsverhandlungen (Art. 14a Abs. 2 lit. c DZV) Folge zu leisten.<sup>81</sup> 44

Nach Auffassung des Kantonsgerichts steht es der Beauftragten mit Blick auf ihre Rolle zu, das wiederholte Nichterscheinen an der Schlichtungsverhandlung als *Rückzug des Schlichtungsantrags* aufzufassen.<sup>82</sup> Dies wird damit begründet, dass die Parteien gemäss Art. 14a DZV eine Mitwirkungspflicht haben und unter Berücksichtigung einer Bestimmung im Bundesrecht<sup>83,84</sup> 45

Weiter äusserte sich das Kantonsgericht in der gleichen Sache zum *Rechtscharakter bestimmter Handlungen der Beauftragten*: Ausgehend von der fehlenden Verfügungskompetenz in der Sache qualifizierte das Kantonsgericht die Einstellung des Schlichtungsverfahrens als Realakt.<sup>85</sup> Das Kantonsgericht erachtete die Einstellung des Verfahrens als rechtmässig und wies die Beschwerde des Gesuchstellers ab. 46

Gegen dieses Urteil erhob der Gesuchsteller Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht.<sup>86</sup> Das Bundesgericht wies die Beschwerde ab und bestätigte das Urteil der Vorinstanz. Vorweg befasste es sich mit der Frage, ob die Beauftragte nur Empfehlungen abgeben, aber keine Entscheide treffen darf. Obwohl ihr keine Entscheidkompetenz in der Sache (Bestand und Umfang des Zugangsrechts) zukomme, dürfe sie in einem Entscheid feststellen, wenn das Verfahren infolge einer 47

---

<sup>79</sup> KGer FR, Urteil 601 2019 19 vom 21. Mai 2019 S. 5. Siehe auch KGer FR, Urteil 601 2018 27 vom 24. Mai 2018 E. 2.3.

<sup>80</sup> KGer FR, Urteil 601 2019 19 vom 21. Mai 2019 S. 6 («un tout indissociable»); siehe auch WALDMANN in diesem Band, Rz. 8.

<sup>81</sup> In diesem Sinne KGer FR, Urteil 601 2019 19 vom 21. Mai 2019 S. 8.

<sup>82</sup> KGer FR, Urteil 601 2019 19 vom 21. Mai 2019 S. 6.

<sup>83</sup> Gemäss Art. 12b Abs. 3 VBGÖ gilt ein Schlichtungsantrag als zurückgezogen und erledigt, wenn der Gesuchsteller nicht an der Schlichtungsverhandlung teilnimmt.

<sup>84</sup> KGer FR, Urteil 601 2019 19 vom 21. Mai 2019 S. 6.

<sup>85</sup> KGer FR, Urteil 601 2019 19 vom 21. Mai 2019 S. 7 f.

<sup>86</sup> BGer, Urteil 1C\_353/2019 vom 18. März 2020.

Einigung oder mangels den erfüllten gesetzlichen Annahmeveraussetzungen beendet wird.<sup>87</sup> Die Beauftragte kann nach dieser Auffassung also verfahrensbeendende Verfügungen erlassen.

Das Kantonsgericht ist von der Qualifikation solcher Anordnungen der Beauftragten als Realakte inzwischen abgekommen. Es spricht den verfahrensleitenden und -erledigenden Anordnungen nun im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Verfügungscharakter zu.<sup>88</sup>

48 In einer weiteren Erwägung liess das Bundesgericht – wie das Kantonsgericht – die Frage nach dem *zulässigen Rechtsmittel* gegen die Einstellung des Verfahrens offen.<sup>89</sup> Da das Kantonsgericht eine mögliche Rechtsverweigerung geprüft hatte, war der Beschwerdeführer in casu in keiner Weise benachteiligt worden, weshalb keine willkürliche Anwendung des kantonalen Verfahrensrechts (Art. 111 VRG) vorlag.<sup>90</sup>

49 Weiter schloss das Bundesgericht auch eine willkürliche Anwendung bzw. Nichtanwendung von Art. 14a Abs. 4 DZV aus.<sup>91</sup> Diese Bestimmung befasst sich mit dem Ausbleiben einer Einigung, weil die Schlichtung scheitert oder eine Einigung nicht innert 20 Tagen nach der Einreichung des Antrags zustande kommt; diesfalls hat die Beauftragte eine Empfehlung an die Parteien zu richten oder die Unterlagen in bestimmten Fällen (Art. 33a InfoG) der Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission zu überweisen. Das Kantonsgericht hatte sich gar nicht zur Anwendung dieser Bestimmung geäußert.<sup>92</sup> Das Bundesgericht legte Art. 14a Abs. 4 DZV restriktiv aus, demnach dürfe diese Bestimmung nur zur Anwendung kommen, wenn alle

---

<sup>87</sup> BGer, Urteil 1C\_353/2019 vom 18. März 2020 E. 2.2. Indem das Bundesgericht gewisse Anordnungen der Beauftragten als (Feststellungs-)Verfügungen qualifiziert, ersetzt sie die Qualifikation des Kantonsgerichts als Realakt; nach WALDMANN, FZR/RFJ 2020, 10 f. hätte diese Frage im Rahmen der vorliegenden Willkürprüfung offengelassen werden können.

<sup>88</sup> KGer FR, Urteil 601 2019 207/601 2019 219 vom 14. Mai 2020 S. 4 mit Hinweis auf BGer, Urteil 1C\_353/2019 vom 18. März 2020 E. 2.2.

<sup>89</sup> BGer, Urteil 1C\_353/2019 vom 18. März 2020 E. 3.2.

<sup>90</sup> BGer, Urteil 1C\_353/2019 vom 18. März 2020 E. 3.2 folgt damit der Auffassung in KGer FR, Urteil 601 2019 19 vom 21. Mai 2019 S. 8. Die Frage, ob der ausbleibende Entscheid des öffentlichen Organs eine «indirekte» Rechtsverweigerung darstellt, liess auch das Bundesgericht offen.

<sup>91</sup> BGer, Urteil 1C\_353/2019 vom 18. März 2020 E. 4.

<sup>92</sup> Kritisch WALDMANN, FZR/RFJ 2020, 18 ff.

«Parteien» (und nicht nur eine von ihnen) die Mitwirkung an der Schlichtung verweigerten.<sup>93</sup> Nur diesfalls sei klar, dass eine Einigung von vornherein nicht zustande komme.<sup>94</sup>

## **B. Schriftliche Empfehlung trotz Zustandekommen einer Schlichtung**

Das Kantonsgericht befasste sich auch mit dem Zustandekommen einer Schlichtung per se.<sup>95</sup> Obwohl eine Einigung erreicht wurde, wollte der Gesuchsteller eine Feststellungsverfügung erwirken, dass das öffentliche Organ das Beschleunigungsgebot verletzt und treuwidrig gehandelt habe. Das öffentliche Organ habe erst aufgrund der Einleitung eines Schlichtungsverfahrens durch den Gesuchsteller sein Schweigen gebrochen und auf sein Gesuch reagiert. 50

Das Schlichtungsverfahren nach InfoG ist weitgehend formlos ausgestaltet. Für das Zustandekommen einer Schlichtung ist keine Empfehlung erforderlich. Für den Fall, dass ein Schlichtungsverfahren infolge einer ausbleibenden Antwort des öffentlichen Organs (Art. 13 Abs. 3 DZV) eröffnet wurde, beendet der gewährte Zugang zu den Dokumenten das Verfahren.<sup>96</sup> 51

Fraglich war in casu, ob die Beauftragte oder allenfalls die Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission hätte feststellen müssen, dass das öffentliche Organ das Beschleunigungsgebot und den Grundsatz von Treu und Glauben verletzt hat.<sup>97</sup> Das Kantonsgericht verneinte dies: Auch die kantonale Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission ist nicht befugt, über die rechtmässige Behandlung des Zugangsgesuchs durch das öffentliche Organ mit Verfügung zu entscheiden. Ihr kommen nur im Rahmen von Art. 33a InfoG Entscheidkompetenzen zu.<sup>98</sup> 52

---

<sup>93</sup> BGer, Urteil 1C\_353/2019 vom 18. März 2020 E. 4.2.

<sup>94</sup> BGer, Urteil 1C\_353/2019 vom 18. März 2020 E. 4.2. In casu wurde die Anwendung von Art. 14a Abs. 4 DZV verneint, weil sich das öffentliche Organ offen für Diskussionen zeigte, Auskünfte erteilte und an den Schlichtungssitzungen teilnahm (E. 4.3). Damit geht das Bundesgericht auch hier über eine eigentliche Willkürprüfung hinaus (weiterführend WALDMANN, FZR/RFJ 2020, 11 f.).

<sup>95</sup> KGer FR, Urteil 601 2018 327 vom 21. Mai 2019.

<sup>96</sup> KGer FR, Urteil 601 2018 327 vom 21. Mai 2019 S. 6.

<sup>97</sup> KGer FR, Urteil 601 2018 327 vom 21. Mai 2019 S. 6.

<sup>98</sup> KGer FR, Urteil 601 2018 327 vom 21. Mai 2019 S. 5. Damit ist auch die Frage der Zuständigkeit für die Aufsicht über die Umsetzung des InfoG betroffen; dies

## C. Rechtsmittelverfahren

- 53 Gegen Entscheide der öffentlichen Organe (Art. 33 Abs. 3 InfoG) sowie der Kommission (Art. 33a InfoG) kann beim Kantonsgericht *Beschwerde* erhoben werden (Art. 34 Abs. 1 InfoG i.V.m. Art. 113 ff. VRG). Entscheide eines Organs, für die diese Bestimmungen kein Rechtsmittel vorsehen, insbesondere eines Organs des Grossen Rates oder der richterlichen Gewalt, sind unmittelbar beim Kantonsgericht anfechtbar (Art. 34 Abs. 2 InfoG); vorbehalten sind Entscheide eines Organs, das zur Legislative einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbands gehört (Art. 35 Abs. 3 InfoG).
- 54 Unter Art. 34 Abs. 2 InfoG können auch Entscheide der Beauftragten über das Zustandekommen einer Einigung und der darauffolgende Abschluss des Schlichtungsverfahrens<sup>99</sup> oder die Einstellung einer Schlichtungsverhandlung wegen Nichterscheinens einer Partei<sup>100</sup> fallen. Nach der Auffassung von WALDMANN dürften künftig das Nichteintreten und die Einstellung des Schlichtungsverfahrens ebenfalls mit Beschwerde beim Kantonsgericht anfechtbar sein, zumal die Rechtsprechung gewissen Entscheiden der Beauftragten Verfügungsqualität zuzusprechen scheint.<sup>101</sup>
- Fraglich war in einer Sache, ob die ausbleibende Umsetzung einer Schlichtungsvereinbarung über den verwaltungsrechtlichen Rechtsweg geltend gemacht werden kann.<sup>102</sup> Gemäss Art. 121 Abs. 1 VRG stehe die verwaltungsrechtliche Klage nur für Streitigkeiten über öffentlich-rechtliche Ansprüche offen, bei denen die Verwaltungsbehörde nicht zum Erlass eines Entscheides berechtigt ist. Das öffentliche Organ sei im Verfahren um Zugang zu amtlichen Dokumenten jedoch gerade hierzu verpflichtet: Gemäss Art. 33 Abs. 3 InfoG habe es einen Entscheid zu treffen, wenn die Beauftragte eine Empfehlung abgegeben hat.<sup>103</sup>
- 55 *Gegenstand des Beschwerdeverfahrens* bildet nicht die Angemessenheit des angefochtenen Entscheids, sondern dessen Rechtmässigkeit bzw. des diesem vorangehenden Verwaltungsverfahrens.<sup>104</sup> In einem Fall waren die Bestimmungen der Schlichtungsvereinbarung so generell gehalten, dass sie

---

wurde im Urteil allerdings nicht angesprochen. Weiterführend zu den organisatorischen Aspekten rund um das InfoG ANDREAS STÖCKLI und ELISABETH JOLLER in diesem Band.

<sup>99</sup> KGer FR, Urteil 601 2019 207/601 2019 219 vom 14. Mai 2020 S. 4.

<sup>100</sup> KGer FR, Urteil 601 2019 19 vom 21. Mai 2019 (vom BGer im Urteil 1C\_353/2019 vom 18. März 2020 bestätigt). Offengelassen wurde hingegen die Frage nach der Natur der Beschwerde (dazu WALDMANN, FZR/RFJ 2020, 17 f.).

<sup>101</sup> WALDMANN in diesem Band, Rz. 70.

<sup>102</sup> KGer FR, Urteil 601 2019 207/601 2019 219 vom 14. Mai 2020 S. 4.

<sup>103</sup> KGer FR, Urteil 601 2019 207/601 2019 219 vom 14. Mai 2020 S. 4 f.

<sup>104</sup> Vgl. KGer FR, Urteil 601 2019 96 vom 9. November 2020 E. 1.2.

das Kantonsgericht als nicht justiziable und konkretisierungsbedürftige Absichtserklärung einordnete.<sup>105</sup>

Das Beschwerdeverfahren ist grundsätzlich kostenlos (Art. 24 Abs. 1 Satz 1 56  
InfoG i.V.m. Art. 4 Abs. 3 DZV). Für das Beschwerdeverfahren vor dem  
Kantonsgericht sind jedoch die Kostenvorschriften nach Massgabe des  
VRG anwendbar (Art. 24 Abs. 1 Satz 2 InfoG i.V.m. Art. 131 ff. VRG).  
Gerichtlich wurde entschieden, dass die Bestimmungen über die Parteient-  
schädigung ebenfalls anwendbar sind.<sup>106</sup>

## V. Würdigung

Das Kantonsgericht befasste sich im Laufe des zehnjährigen Bestehens des 57  
InfoG in einer überschaubaren Zahl von Urteilen mit demselben.<sup>107</sup> Dabei  
haben sich Schwerpunkte herauskristallisiert, mit denen sich das Kantons-  
gericht und zum Teil auch das Bundesgericht vertieft befasst haben. Sie sol-  
len hier summarisch aufgeführt und gewürdigt werden.

Immer wieder Anlass für eine Auseinandersetzung über den Geltungsbe- 58  
reich des InfoG bzw. dessen Verhältnis zur Spezialgesetzgebung gaben Ge-  
suche zur Einsicht in Dokumente, die hängige oder laufende Strafverfahren  
betrafen. Die gesetzliche Ausgangsnorm fand sich jeweils in Art. 21 InfoG.

Erwähnenswert ist ein älteres Urteil des Kantonsgerichts betreffend die Be- 59  
handlung einer Einsicht in Baubewilligungsdossiers und die Ablehnung des  
Gesuchs aufgrund unverhältnismässigen Arbeitsaufwands. Sowohl in der  
Sache als auch in Bezug auf das Verfahren warf dieses Urteil einige Fragen  
auf und gab Anlass für Kritik. In jüngeren Urteilen scheint das Kantonsge-  
richt nun aber dem gesetzlich einschlägigen «Massstab» zu folgen.

Verschiedentlich befassten sich das Kantonsgericht sowie auch das Bun- 60  
desgericht mit der Ausgestaltung des Schlichtungsverfahrens. Hierbei  
konnten auch die Rolle der Beauftragten und insbesondere ihre Handlungs-  
kompetenzen charakterisiert werden. Damit beantwortet die Rechtspre-  
chung noch offene Verfahrensfragen, wenn zum Teil auch Anpassungen  
unter Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Praxis erfolgten.

Zuletzt fällt auf, dass die überwiegende Zahl der Urteile das Zugangsrecht 61  
betrafen und nicht die Öffentlichkeit der Sitzungen. Weniger überraschend

<sup>105</sup> KGer FR, Urteil 601 2019 207/601 2019 219 vom 14. Mai 2020 S. 5. Zur Typolo-  
gie von Vereinbarungsklauseln siehe WALDMANN, Rz. 57 in diesem Band.

<sup>106</sup> Vgl. KGer FR, Urteil 601 2020 131 vom 29. Januar 2021 S. 3.

<sup>107</sup> In jüngster Zeit sind allerdings einige Urteile hinzugekommen. Vgl. auch  
VOLLERY, FZR/RFJ 2019, Rz. 1 f.

stand in den Rechtsmittelverfahren die Frage im Vordergrund, ob ein privates bzw. öffentliches Interesse die Verweigerung eines Zugangsgesuchs zu rechtfertigen vermochten.