

Hinweis

Hierbei handelt es sich um eine Übersetzung des Originaltextes von MARTINE STOFFEL/ANNETTE ZUNZER RAEMY, *Gros plan sur les accords de médiation en transparence – approche empirique*, in: Waldmann/Bergamin (Hrsg.), *10 Jahre InfoG Freiburg*, Stämpfli Verlag, Bern 2021, 223–242.

Fokus auf Schlichtungsvereinbarungen im Bereich Transparenz – ein empirischer Ansatz

MARTINE STOFFEL/ANNETTE ZUNZER RAEMY*

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	2
II. Allgemeines	2
III. Schlichtungen	4
A. Einige Zahlen.....	5
B. Schlichtungsarten.....	6
C. Besondere Fälle: Massenschlichtungen	7
1. Managementpraktiken	8
2. Windkraftanlagen	8
IV. Inhaltliche Vereinbarungen:	9
A. Erhalt der Dokumente.....	9
1. Strassenlärm	10
2. Mobilität und Parkieren.....	10
3. Tantiemen an einen Verlag.....	12
4. Windkraftanlagen	12
5. Administrativuntersuchung	13
B. Aufzählung der Dokumente.....	13
1. Windkraftanlagen	14
2. Buchhaltung	15
C. Erhalt der Informationen.....	15
1. Maske in Kinderkrippen.....	16
2. Bushaltestelle	16
3. Gesetz über die obligatorische Schule.....	17
V. Verfahrensvereinbarungen	17
A. Fortsetzung der Schlichtung	17
1. Kiesgrube	18
2. Aufenthaltstaxe.....	18
3. Deponie	19

* Dieser Beitrag wurde unter Mitwirkung von Herrn DYLAN HOFMANN, vom 1. März bis 31. August 2021 juristischer Praktikant bei der ÖDSB, verfasst.
Übersetzung aus dem Französischen durch die Staatskanzlei des Kantons Freiburg.

B. Präventive Wirkung der Schlichtung.....	19
1. Rechtsgutachten	20
2. Rechnung und Finanzplan.....	20
C. Umsetzung der Vereinbarungen	20
VI. Schlussfolgerung	22

I. Einleitung

- 1 Ziel dieses Beitrags ist es, die praktischen Erfahrungen mit Vereinbarungen nach Schlichtungen im Bereich der Transparenz¹ in den letzten 10 Jahren zu beschreiben. Der Artikel enthält eine kurze Einleitung (siehe II.), eine Darstellung der verschiedenen Schlichtungsarten nach beteiligten Parteien mit Beispielen (siehe III.), gefolgt von einer Auflistung der Vereinbarungstypen nach Inhalt (siehe IV.) und Verfahren (siehe V.).
- 2 Zusammenfassend lässt sich sagen (siehe VI.), dass das Schlichtungsverfahren in der Praxis gut funktioniert hat, auch wenn einige Fragen offenbleiben.

II. Allgemeines

- 3 Das Schlichtungsverfahren im Bereich der Transparenz gibt es im Kanton Freiburg seit dem Inkrafttreten des kantonalen Gesetzes vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG).² Stellt die Stellungnahme eines öffentlichen Organs zu einem Gesuch um Zugang zu einem amtlichen Dokument die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller oder eine Dritte oder einen Dritten nicht zufrieden, so kann diese oder dieser

¹ Zum Schlichtungsverfahren gemäss InfoG siehe den Beitrag von BERNHARD WALDMANN in diesem Band.

² Der Gesetzgeber hat sich vom BGÖ und den Kantonen Bern, Appenzell Auser rhoden, Solothurn, Genf, Waadt, Jura, Neuenburg, Aargau, Uri, Zürich und Schwyz inspirieren lassen, siehe Botschaft InfoG, 932. Für eine Vertiefung des Themas siehe z.B. BOILLAT/WERLY, *Transparence passive*; BOILLAT/WERLY, *Annuaire ASDPO 2019/2020*; GUY-ECALBERT, *SHK BGÖ*, Art. 13–14; CHATTON, *Jusletter* 3. April 2017; COTTIER, *Accès*; FLÜCKIGER, *Projet*; IDEM, *Mise en œuvre*; GUY-ECALBERT, *Procédure*; MONTAVON/VOLLERY, *DEP 2017*; RICHARD/WERLY; VOLLERY, *RFJ/FZR 2014*; WALDMANN, *Vertrag*; IDEM, *RFJ/FZR 2020*. Zur Frage des Rechts auf Information, siehe MAHON.

bei der Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz (die Beauftragte) einen Schlichtungsantrag stellen (Art. 33 Abs. 1 InfoG). Kommt eine Schlichtung zustande, so wird die Einigung schriftlich festgehalten und ist sofort vollstreckbar (Art. 14 Abs. 3 DZV).³

Schlichtungsvereinbarungen gemäss InfoG können unterschiedliche Formen annehmen⁴: inhaltliche Vereinbarungen (siehe IV.) zum Erhalt von Dokumenten (siehe IV.A.), Aufzählung von Dokumenten (siehe IV.B.) oder Erhalt von Informationen (siehe IV.C.). Dazu können auch Vereinbarungen über das Verfahren (siehe V.), insbesondere Vereinbarungen über den weiteren Verlauf der Schlichtung (siehe V.A.), aber auch die präventive Wirkung des Beizugs der Beauftragten (siehe V.B.) gehören. Auch die Frage der Umsetzung der Vereinbarungen wird angesprochen (siehe V.C.). Es ist anzumerken, dass die in diesem Beitrag beschriebenen Fälle mehrfach und aus verschiedenen Blickwinkeln dargestellt werden.

Die Schlichtung gemäss InfoG ist eine besondere Schlichtung, die nicht in einem formellen Verwaltungsverfahren besteht; sie ist obligatorisch und findet vor dem Entscheidverfahren nach den Vorschriften des Verwaltungsverfahrens statt⁵. Sie unterscheidet sich von den folgenden Arten der Schlichtung: Schlichtung in erster Instanz und auf gerichtlicher Ebene,⁶ gütliche Streitbeilegung zur Vermeidung und Beilegung von Konflikten zwischen Einzelpersonen und Verwaltungsbehörden, Schlichtung in Verwaltungsverfahren⁷ und Ombudsleute, die auf Beschwerden von Einzelpersonen oder aus eigener Initiative reagieren⁸.

Auch von Schlichtungen im ausseradministrativen und -gerichtlichen Bereich unterscheidet sich die auf dem InfoG basierende Schlichtung: Ansonsten als wichtig geltende Grundelemente wie Freiwilligkeit der Medianten sowie Allparteilichkeit und Lösungsabstinenz von Seiten der Mediatorin oder des Mediators werden durch die gesetzlichen Vorgaben des InfoG in Frage gestellt. Trotzdem lohnt es sich, möglichst viele Elemente der klassischen Schlichtung in den Prozess einzubauen.

³ VOLLERY, FZR/RFJ 2009, N 102–114; IDEM, FZR/RFJ 2014, 343–345.

⁴ Zu den verschiedenen Arten von Schlichtungsvereinbarungen siehe den Beitrag von BERNHARD WALDMANN in diesem Band.

⁵ STÖCKLI, ZSR (139) 2020 II, 220–222; CHATTON, Jusletter 3. April 2017, 14–34.

⁶ STÖCKLI, ZSR (139) 2020 II, 210; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, N 3.213 (Nr. 339); zur Vertiefung des Themas siehe z.B. ROBERT.

⁷ STÖCKLI, ZSR (139) 2020 II, 215 und zitierte Verweise; zur Vertiefung des Themas siehe z.B. BUGNON.

⁸ STÖCKLI, ZSR (139) 2020 II, 219; NOTTER (Nr. 7), 215–216; zur Vertiefung des Themas siehe z.B. BETTSCHART.

- 7 So lässt beispielsweise die Diskussion über die Vertraulichkeit häufig einen konstruktiven Dialog zwischen den Parteien entstehen, bevor sie überhaupt die eigentliche Thematik ansprechen. Zudem lohnt sich die Übertragung klassischer Schlichtungselemente in den auf das InfoG basierenden Prozess, wenn es um die Frage geht, ob Zugang zu dem gewünschten Dokument gewährt werden sollte oder nicht.
- 8 Auf den ersten Blick scheint diese Fragestellung in vielen Schlichtungssitzungen die hauptsächliche zu sein. Häufig liegt aber hinter dem Interesse am Zugang zum Dokument sehr viel mehr verborgen. Wie in einigen der in diesem Beitrag geschilderten Einzelfällen ersichtlich wird, bringt die Diskussion der Interessen und Bedürfnisse der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller immer wieder zutage, dass auch ein anderer kommunikativer Aspekt als der Zugang zum gewünschten Dokument zur Einigung führen kann.
- 9 Mit Hilfe von Schlichtungstechniken soll herausgefunden werden, warum die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller den Zugang zum Dokument wünschen und warum das öffentliche Organ den Zugang verweigert oder einschränkt. Auch die mediativ geführte Diskussion der Einwände betroffener Drittpersonen kann zur Entwicklung von Optionen führen, die eine Einigung ermöglichen.
- 10 Kommen die Medianden zu keiner Einigung, so kann die Beauftragte die mediative Haltung wieder ablegen und in Anwendung der im InfoG festgehaltenen Bestimmungen analysieren, ob der gewünschte Zugang gewährt werden sollte oder nicht.

III. Schlichtungen

- 11 Dieser Abschnitt befasst sich zunächst mit der zunehmenden Zahl von Schlichtungsanträgen (siehe III.A.), mit der Schlichtung nach einem Zugangsgesuch und mit Dritten (siehe III.B.) und dann mit dem besonderen Fall der Massenschlichtungen (siehe III.C.).
- 12 Im Bereich der Transparenz gibt es zwei Hauptarten von Schlichtungsanträgen: diejenigen, die von der Person, die um den Zugang ersucht hat, im Anschluss an die Stellungnahme des öffentlichen Organs eingereicht werden (Schlichtung im Anschluss an ein Zugangsgesuch), und diejenigen, die von Dritten eingereicht werden, die ein überwiegendes privates Interesse geltend machen (Schlichtung im Anschluss an die Einsprache Dritter), um den Zugang abzulehnen. Letztere sind seltener (siehe III.B.).
- 13 Einen Sonderfall stellen die so genannten «Massenschlichtungen» dar: Manchmal werden «Massenschlichtungsanträge» von mehreren Personen an die Beauftragte gerichtet, d.h. von mehreren Personen, die ein Gesuch

um Zugang zu Dokumenten gestellt haben und mit der Stellungnahme des öffentlichen Organs nicht zufrieden waren, oder von Dritten, die gegen die Gewährung des Zugangs zu einem Dokument Einspruch erhoben haben (siehe III.C.).

A. Einige Zahlen

In zehn Jahren Tätigkeit und bis zum 1. Mai 2021 wurden gemäss den Zahlen, die der ÖDSB vorgelegt wurden, 556 Zugangsgesuche gestellt. In 456 Fällen wurde der vollständige, eingeschränkte oder aufgeschobene Zugang gewährt. 14

Diese Statistiken (Art. 40 Abs. 1 Bst. e InfoG), die in den Tätigkeitsberichten der ÖDSB enthalten sind, entsprechen den von den öffentlichen Organen gemachten Angaben. Die ÖDSB geht davon aus, dass diese Zahl wie auf eidgenössischer Ebene deutlich unter der Realität liegt, da an öffentliche Organe gerichtete Zugangsgesuche nicht immer als solche erkannt werden. Daher werden sie nicht unter dem Gesichtspunkt des InfoG behandelt und in der Auswertung nicht aufgeführt. 15

Die Zahl der Schlichtungsanträge, die bei der Beauftragten eingereicht wurden, war von 2011 bis 2017 relativ gering und ist seit 2018 stark gestiegen. 16

Die Beauftragte nahm mehr als 140 Schlichtungsanträge entgegen, gab 33 Empfehlungen ab, 13 Beschwerden im Zusammenhang mit dem InfoG wurden beim Kantonsgericht und 2 beim Bundesgericht eingereicht. Einige dieser Beschwerden wurden nicht im Anschluss an ein Verfahren, das eine Schlichtung gemäss InfoG beinhaltete, eingereicht. In den letzten Jahren ist die Zahl der Schlichtungsanträge deutlich gestiegen: Von 2011 bis 2017 wurden rund 40 Schlichtungsanträge gestellt, seit 2018 sind es über 100.⁹ Die Zahl der Empfehlungen (33) der Beauftragten und der Gerichtsentscheide¹⁰ ist im Vergleich zur Zahl der Schlichtungsanträge (über 140) gering, was bedeutet, dass die Schlichtung in einer grossen Zahl von Fällen zu einer Einigung geführt hat. 17

⁹ Stand: 31. Mai 2021.

¹⁰ Die Empfehlungen der Beauftragten werden auf der Website der ÖDSB veröffentlicht (Art. 41 Abs. 2 Bst. e InfoG): www.fr.ch/ödsb > Transparenz > Empfehlungen der Beauftragten), das gilt auch für die Entscheide der Gerichte unter > Transparenz > Rechtsprechung.

B. Schlichtungsarten

18 Die gesuchstellende *Person* und *die Dritten*, die Einspruch erhoben haben, können innert 30 Tagen nach der Stellungnahme des öffentlichen Organs gegen diese einen Schlichtungsantrag stellen (Art. 33 Abs. 1 InfoG).

19 Es ist zwischen den folgenden beiden Arten der Schlichtung zu unterscheiden:

- Schlichtung zum Zugang, d.h. ein Antrag auf Schlichtung zwischen der Person, die das Zugangsgesuch gestellt hat, und dem öffentlichen Organ.

In dieser Konstellation, die am häufigsten vorkommt, reicht die Person, die ein Zugangsgesuch gestellt hat und mit der Stellungnahme des öffentlichen Organs nicht zufrieden ist, bei der Beauftragten einen Schlichtungsantrag ein. Die Beauftragte beruft dann die Parteien zur Schlichtungssitzung ein. Diese Art der Schlichtung wird in diesem Beitrag anhand der folgenden praktischen Beispiele veranschaulicht:

- Strassenlärm (siehe IV.A.1.);
 - Mobilität und Parkieren (siehe IV.A.2.);
 - Tantiemen an einen Verlag (siehe IV.A.3.);
 - Windkraftanlagen (siehe IV.A.4.);
 - Administrativuntersuchung (siehe IV.A.5.);
 - Windkraftanlagen (siehe IV.B.1.);
 - Buchhaltung (siehe IV.B.2.);
 - Maske in Kinderkrippen (siehe IV.C.1.);
 - Bushaltestelle (siehe IV.C.2.);
 - Gesetz über die obligatorische Schule (siehe IV.C.3.);
 - Kiesgrube (siehe V.A.1.);
 - Aufenthaltstaxe (siehe V.A.2.);
 - Deponie (siehe V.A.3.);
 - Rechtsgutachten (siehe V.B.1.);
 - Rechnung und Finanzplan (siehe V.B.2.).
- *Schlichtung zu den vorbehaltenen Rechten Dritter*, d.h., wenn ein öffentliches Organ zustimmend zum Zugang zum Dokument Stellung genommen hat und Dritte ein überwiegendes privates Interesse an der Ablehnung des Zugangs zum Dokument geltend machen.

In dieser Schlichtungskonstellation kann sich der oder die Dritte auf das überwiegende Privatinteresse (Art. 27–28 InfoG) berufen, um Ein-

spruch gegen den Zugang zu erheben, d.h. der Schutz von Personendaten, Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnissen, Urheberrechten oder die Weitergabe von Informationen, die eine Dritte oder ein Dritter einem öffentlichen Organ, das deren Geheimhaltung zusicherte, freiwillig zur Verfügung gestellt hat. Die Beauftragte beruft die oder den Dritten und das öffentliche Organ zur Schlichtungssitzung ein. Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller wird darüber informiert, dass eine Dritte oder ein Dritter Einspruch gegen den Zugang zum Dokument erhoben hat. Sie oder er ist jedoch nicht am Verfahren beteiligt und kennt die Identität der oder des Dritten nicht unbedingt. Der Fall des Administrativuntersuchungsberichts ist ein Beispiel für eine Schlichtung nach Einspruch Dritter (siehe IV.A.5.).

C. Besondere Fälle: Massenschlichtungen

Es gibt einen Sonderfall der Schlichtung, nämlich die so genannte «Massenschlichtungen». Daraus ergeben sich hauptsächlich zwei Herausforderungen, nämlich *Datenschutz (1)* und *Gleichbehandlung (2)*. 20

Bei dieser Art der Schlichtung ersuchen mehrere Personen um Zugang zu ein und demselben Dokument. Infolgedessen wird bei der Beauftragten eine grosse Anzahl von Schlichtungsanträgen für dasselbe Dokument eingereicht. Das InfoG enthält keine Regelung für diese Art von Fällen. Die Beauftragte entschied sich dann für eine pragmatische Lösung, nämlich die Verfahren zusammenzufassen und eine einzige Schlichtung pro öffentliches Organ durchzuführen. Im einen Fall führte sie das Schlichtungsverfahren schriftlich durch. Im anderen Fall lud sie die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller zu einer Schlichtungssitzung ein, je nachdem, welche Gemeinde im konkreten Fall der Windkraftanlagen betroffen war. Damit sollen die Schlichtungsanträge effizienter gehandhabt werden. 21

Zwei konkrete Fälle werden in diesem Abschnitt zur Veranschaulichung dieser Art von Schlichtung herangezogen: Gesuche um Zugang zu einer Analyse der Managementpraktiken und Gesuche um Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit Windkraftanlagen. Es werden Überlegungen aus der Perspektive des Datenschutzes und der Gleichbehandlung im Zusammenhang mit diesen so genannten «Massenschlichtungen» angestellt. 22

1. Managementpraktiken

23 Die Gesuche um Zugang betreffen eine Untersuchung der Managementpraktiken im Gesundheitssektor. In diesem Fall werden 12 Schlichtungsanträge bei der Beauftragten eingereicht, welche die Verfahren zusammenführt. Die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller und das öffentliche Organ erhalten die Möglichkeit, schriftlich Stellung zu nehmen. Da keine Einigung erzielt wird, erklärt die Beauftragte die Schlichtung für gescheitert und gibt eine einzige Empfehlung für die 12 Schlichtungsanträge ab. Bei dieser Art der schriftlichen Schlichtung mit einer grossen Anzahl von Parteien ist es schwierig, eine Einigung zu erzielen. Dazu wäre eine grosse Anzahl von Briefwechseln nötig und das würde das Verfahren schwerfällig und langwierig machen.

- 1) *Datenschutz*: Die Personen wollen nicht unbedingt, dass andere Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller wissen, dass sie einen Schlichtungsantrag gestellt haben. Die Beauftragte entscheidet sich dafür, mit jeder Gesuchstellerin und jedem Gesuchsteller separat zu kommunizieren und ihren oder seinen Namen nicht an andere Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller weiterzugeben.
- 2) *Gleichbehandlung*: Damit alle Personen sich äussern und ihren Standpunkt darlegen können, bietet die Beauftragte ihnen an, gleichzeitig und mit identischen Fristen Stellung zu nehmen.

2. Windkraftanlagen

24 Die Zugangsgesuche betreffen die Windkraftanlagen. In diesem Fall werden mehrere hundert Zugangsgesuche in verschiedenen Gemeinden gestellt (siehe auch IV.A.4.). Bei der Beauftragten gehen gut 30 Schlichtungsanträge ein; diese Schlichtungsanträge betreffen fünf verschiedene Gemeinden.

- 1) *Datenschutz*: Die Beauftragte kann nicht davon ausgehen, dass sie die Identität der einzelnen Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller untereinander bekanntgeben kann. Sie entscheidet sich für eine Zusammenlegung der Verfahren und lädt die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller zu einer Schlichtungssitzung pro Gemeinde ein. Sobald die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller dem Grundsatz einer gemeinsamen Schlichtungssitzung zustimmen, kann ihre Identität den anderen Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern bekanntgegeben werden.

- 2) *Gleichbehandlung*: Bei einem Schlichtungsverfahren stellt die Beauftragte fest, dass es sich bei den angeforderten Unterlagen um Dokumente handelt, die mehrere Gemeinden gleichzeitig betreffen. Sie fragt sich also, ob sie verpflichtet sei, bei den anderen Schlichtungen den Parteien, die keine Kenntnis davon haben, das Vorhandensein der Dokumente mitzuteilen, oder ob sie im Gegenteil nicht berechtigt sei, das Vorhandensein dieser Dokumente übergreifend zu erwähnen. Damit alle Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller und alle Gemeinden über den Umfang der vorhandenen Dokumente informiert sind, schlägt die Beauftragte vor, dass die Dokumente, bei denen um Zugang ersucht wird, in den Schlichtungsvereinbarungen genannt werden und dass die Parteien die Vereinbarungen auf den Websites der betreffenden Gemeinden veröffentlichen.

IV. Inhaltliche Vereinbarungen:

Die vor der Beauftragten abgeschlossenen Schlichtungsvereinbarungen lassen sich in zwei Hauptkategorien einteilen: 25

- *Inhaltliche Vereinbarungen*: inhaltliche Schlichtungsvereinbarungen, in denen sich die Parteien auf die Elemente im Zusammenhang mit den angeforderten Dokumenten oder gesuchten Informationen innerhalb der Grenzen des InfoG einigen;
- *Verfahrensvereinbarungen*: Verfahrensvereinbarungen, in denen die Parteien vereinbaren, wie mit dem Zugangsgesuch oder der Beschaffung von Informationen zu verfahren ist.

Eine Schlichtungsvereinbarung kann gemischt sein und sowohl inhaltliche als auch verfahrensbezogene Elemente enthalten. 26

In inhaltlichen Vereinbarungen geht es um den Erhalt von Dokumenten (siehe IV.A.), die Aufzählung von Dokumenten (siehe IV.B.) oder den Erhalt von Informationen (siehe IV.C.). Um diese Art von Vereinbarung handelt es sich in diesem Abschnitt. 27

A. Erhalt der Dokumente

Grundsätzlich und nach dem Willen des Gesetzgebers bei der Ausarbeitung des InfoG werden die angeforderten Dokumente von den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern eindeutig benannt. Ihr Vorhandensein wird also nicht angezweifelt, sie sind dem öffentlichen Organ bekannt, und diskutiert wird ihre Übermittlung als solche. Im Laufe der Gespräche während der 28

Schlichtungssitzung kann das öffentliche Organ beschliessen, den Zugang zu gewähren, möglicherweise in aufgeschobener oder eingeschränkter Form, um die auf dem Spiel stehenden überwiegenden öffentlichen und privaten Interessen zu wahren (Art. 26–28 InfoG).

- 29 In diesem Abschnitt werden Dokumente zur Lärmsanierung an Strassen (siehe IV.A.1.), zu Mobilitäts- und Parkierungskonzepten (siehe IV.A.2.), zu Tantiemen an einen Verlag (siehe IV.A.3.), zu Windkraftanlagen (siehe IV.A.4.) und zu einem Bericht über eine Administrativuntersuchung (siehe IV.A.5.) als Beispiele für Vereinbarungen behandelt.

1. Strassenlärm

- 30 Ein Verein ersucht bei einer Direktion um den Zugang zur Tabelle, die eine Zustandsanalyse der Lärmsanierung an Strassen enthält. Da die Direktion nicht innerhalb der vorgesehenen Frist (Art. 13 Abs. 3 DZV) geantwortet hat, stellt der Verein bei der Beauftragten einen Schlichtungsantrag.
- 31 In der Schlichtungssitzung vereinbaren die Parteien, dass der Zugang zur Tabelle während einer gewissen Frist gewährt wird (aufgeschobener Zugang) und diese geschwärzt wird, um die personenbezogenen Daten der betroffenen Dritten zu schützen (teilweiser/eingeschränkter Zugang). Die Parteien laden die Beauftragte ein, den Fall abzuschliessen.

2. Mobilität und Parkieren

- 32 Ein Verein ersucht bei einem Oberamt um Zugang zum Mobilitäts- und Parkierungskonzept. Das Oberamt teilt dem Gesuchsteller mit, dass es ihm nicht möglich gewesen sei, das angeforderte Dokument bei ihren Dienststellen zu finden. Darauf stellt der Verein bei der Beauftragten einen Schlichtungsantrag.
- 33 In der ersten Schlichtungssitzung teilt das Oberamt dem Gesuchsteller mit, dass sich die gewünschten Auskünfte in Entscheiden befinden. Die Parteien stellen fest, dass das Gesuch auf Auszüge aus diesen Entscheiden gerichtet ist, und vereinbaren eine Frist für die Übermittlung dieser Dokumente, gegebenenfalls in eingeschränkter/teilweiser Form. Diese Elemente werden in die Vereinbarung aufgenommen.
- 34 Nach der Übermittlung der beiden geschwärzten Auszüge aus den Entscheiden ist der Gesuchsteller der Ansicht, dass die Vereinbarung nicht korrekt umgesetzt wurde; das ursprünglich erwähnte Konzept ist in den Anhängen enthalten, die nicht übermittelt wurden. Er ist der Ansicht, dass er die in

seinem Zugangsgesuch angeforderten Dokumente nicht erhalten hat. Hätte er gewusst, dass die angeforderten Dokumente vorhanden sind, hätte er sich nicht mit einer Vereinbarung über den Zugang zu Auszügen aus Entscheidungen zufriedengegeben.

Er legt gegen den seiner Meinung nach verweigerten Zugang zu den Dokumenten Beschwerde ein und erhebt beim Kantonsgericht Klage wegen mangelhafter Ausführung der Schlichtungsvereinbarung. Das Kantonsgericht entscheidet, dass beide Verfahren unzulässig seien. Da die Schlichtungsvereinbarung «*en des termes très généraux, sans identification des documents concernés*»¹¹ formuliert wurde, weist es den Fall an die Beauftragte zurück, «*comme objet de sa compétence*»¹².

Die Beauftragte nimmt daraufhin die Schlichtung wieder auf, und der Gesuchsteller präzisiert sein Zugangsgesuch. Darin gibt er an, dass es sich um die von der Kantonspolizei validierten Parkplatz-, Verkehrs- und/oder Mobilitätskonzepte für die Organisatorinnen und Organisatoren der wichtigsten Veranstaltungen für die Jahre 2017, 2018, 2019 und 2020 handelt.

Die Beauftragte beruft die Parteien zu einer zweiten Schlichtungssitzung ein, die nicht zu einer Einigung führt. Die Beauftragte empfiehlt daraufhin dem Oberamt, die beiden Mobilitäts- und Parkplatzkonzepte, die den in der ersten Vermittlungssitzung erzielten Einigung beigefügt waren, zu übermitteln und eine Liste der geforderten Konzepte nach den Vorgaben des Gesuchstellers zu erstellen. Wenn das Gesuch zu umfangreich ist und einen unverhältnismässig hohen Arbeitsaufwand für das Oberamt bedeutet, kann es nach Ansicht der Beauftragten zunächst eine Liste der Dokumente für das Jahr 2019 erstellen.

Das Oberamt folgt den Empfehlungen der Beauftragten teilweise. Es gewährt Zugang zu den Anhängen der beiden Entscheidungen, weigert sich jedoch, die Liste zu erstellen. Auf Beschwerde des Gesuchstellers bestätigt das Kantonsgericht die Empfehlung der Beauftragten, und das Oberamt muss die Liste der Dokumente erstellen und allenfalls gemäss der Empfehlung der Beauftragten mit 2019 beginnen.¹³

Das öffentliche Organ ist daher verpflichtet, dem Gesuchsteller bei der Ermittlung der Dokumente behilflich zu sein und sich wenn nötig so zu organisieren, dass es dies machen kann. Das Gericht war in diesem Fall der Meinung, dass die Arbeit nicht offensichtlich unverhältnismässig sei und vernünftigerweise verlangt werden könne.

¹¹ KGer FR, Urteil 601 2019 207/601 2019 219 vom 14. Mai 2020 S. 5.

¹² KGer FR, Urteil 601 2019 207/601 2019 219 vom 14. Mai 2020 S. 5.

¹³ KGer FR, Urteil 601 2020 183 vom 29. Mai 2021 S. 11.

3. *Tantiemen an einen Verlag*

- 40 Eine Person möchte Zugang zu den Beträgen, die von einer Bibliothek für die Jahre 2020, 2021, 2022 und 2023 an einen Verlag gezahlt wurden, haben. Die Bibliothek verweigert den Zugang.
- 41 Die Person stellt daraufhin bei der Beauftragten einen Schlichtungsantrag. Die Beauftragte setzt der Bibliothek eine Frist, um Stellung zu nehmen oder die angeforderten Dokumente zu übermitteln, und beruft die Parteien zu einer Schlichtungssitzung ein.
- 42 Innert der von der Beauftragten gesetzten Frist und vor der Schlichtungssitzung übermittelt die Bibliothek die angeforderten Dokumente. Der Gesuchsteller bestätigt, die angeforderten Dokumente erhalten zu haben.
- 43 Diese Schlichtung führt also nicht zu einer von den Parteien unterzeichneten Vereinbarung, sondern zu einem E-Mail-Austausch, der es der Beauftragten ermöglicht, nach der Übermittlung der Dokumente festzustellen, dass die Schlichtung erfolgreich ist, und den Fall abzuschliessen.

4. *Windkraftanlagen*

- 44 Dieser Fall betrifft ebenfalls ein Gesuch um Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit Windkraftanlagen, allerdings in einer anderen Gemeinde und für einen anderen Zeitraum. Ein Verein stellt ein Gesuch um Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit Windkraftanlagen, die sich im Besitz einer Gemeinde befinden. Da der Verein keine zufriedenstellende Antwort erhält, stellt er bei der Beauftragten einen Schlichtungsantrag. Die Beauftragte setzt der Gemeinde eine Frist, um Stellung zu nehmen oder die angeforderten Dokumente zu übermitteln, und beruft die Parteien zu einer Schlichtungssitzung ein.
- 45 Vor der Schlichtungssitzung übermittelt die Gemeinde einen ersten Teil der Dokumente. Der Gesuchsteller erklärt dann, dass einige Dokumente fehlen. Die Gemeinde stellt dem Gesuchsteller die übrigen Dokumente in einer zweiten Sendung zu. Dieser gibt daraufhin an, dass er die angeforderten Dokumente erhalten habe, und die Beauftragte schliesst den Fall ab.
- 46 Diese Schlichtung führt also auch nicht zu einer von den Parteien unterzeichneten Vereinbarung, sondern zu einem E-Mail-Austausch, der es der Beauftragten ermöglicht, nach der Übermittlung der Dokumente festzustellen, dass die Schlichtung erfolgreich ist, und den Fall abzuschliessen.

5. *Administrativuntersuchung*

Eine Journalistin ersucht um Zugang zu einem Bericht über eine Administrativuntersuchung, die von einem Oberamt durchgeführt wurde. Das Oberamt verweigert den Zugang, und die Journalistin stellt bei der Beauftragten einen Schlichtungsantrag. Die Sitzung führt zu keiner Einigung, und die Beauftragte empfiehlt, einen teilweisen Zugang zum Bericht und zur Einstellungsverfügung zu gewähren, um die auf dem Spiel stehenden übergeordneten öffentlichen Interessen zu wahren. Sie empfiehlt dem Oberamt, vor der Gewährung des Zugangs die betroffenen Dritten anzuhören, damit diese den Zugang unter Berufung auf ein überwiegendes privates Interesse ablehnen können. Das Oberamt folgt der Empfehlung der Beauftragten nicht und hält an seiner Ablehnung fest. Die Journalistin legt beim Kantonsgericht Beschwerde gegen diesen Entscheid ein. 47

Das Kantonsgericht entscheidet, dass der Zugang zum Bericht zur Administrativuntersuchung und zur Einstellungsverfügung gewährt werden muss.¹⁴ Es weist darauf hin, dass die betroffenen Dritten, wie von der Beauftragten empfohlen, angehört werden müssen, damit sie den Zugang unter Berufung auf ein überwiegendes privates Interesse ablehnen können. 48

Das Oberamt hört darauf die betroffenen Dritten an. Ein Dritter lehnt unter Berufung auf ein überwiegendes privates Interesse die Gewährung des Zugangs zum Bericht ab. Er stellt bei der Beauftragten einen Schlichtungsantrag. 49

Während der Schlichtungssitzung kommen die Parteien überein, dass eine zusätzliche Schwärzung vorgenommen werden sollte, um das auf dem Spiel stehende überwiegende private Interesse zu wahren. Diese Schwärzung wird nach der Schlichtungssitzung zwischen dem Oberamt und dem betroffenen Dritten besprochen, wobei die Beauftragte punktuell Ratschläge erteilt. Der Dritte stimmt dann zu, dass der Bericht mit der vereinbarten zusätzlichen Schwärzung übermittelt wird. 50

B. Aufzählung der Dokumente

In anderen Fällen betreffen die Zugangsgesuche eine ganze Reihe von Dokumenten, die nicht eindeutig identifiziert sind; diese Gesuche sind im Allgemeinen breiter und offener als die oben genannten Gesuche. Die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller wissen nicht notwendigerweise, wo sich die 51

¹⁴ KGer FR, Urteil 601 2019 96 vom 9. November 2020.

gesuchten Informationen befinden, und können ihre Zugangsgesuche «nur» in manchmal sehr allgemeiner Form formulieren.¹⁵

- 52 Gemäss der vom Gesetzgeber vorgesehenen Pflicht zur Hilfeleistung (Art. 32 Abs. 1 InfoG) müssen die öffentlichen Organe die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller bei der Identifizierung der gesuchten Dokumente unterstützen. Sie bezeichnen daher die Dokumente, welche die gesuchten Informationen enthalten, oder erstellen Listen der gesuchten Dokumente. Zweck der in diesen Fällen getroffenen Vereinbarungen ist es, die gesuchten Dokumente für den Zugang zu identifizieren und aufzuzählen.
- 53 Als Beispiele werden in diesem Abschnitt Vereinbarungen zu Dokumenten über Windkraftanlagen (siehe IV.B.1.) und zur Buchhaltung (siehe IV.B.2.) behandelt.

1. Windkraftanlagen

- 54 Mehrere hundert Gesuche um Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit Windkraftanlagen werden in verschiedenen Gemeinden gestellt. Sie sind alle in ähnlicher Weise formuliert. Mehrere Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller sind mit den Antworten der Gemeinden nicht zufrieden und reichen bei der Beauftragten rund 30 Schlichtungsanträge ein. Diese Anträge betreffen 5 verschiedene Gemeinden. Die Beauftragte fasst die Anträge in 5 verschiedenen Verfahren zusammen – eines für jede Gemeinde. Sie lädt die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller zu der sie betreffenden Schlichtungssitzung ein.
- 55 In diesen Schlichtungssitzungen erstellen die Parteien eine Liste der gesuchten Dokumente und vereinbaren eine Frist für die Gewährung des Zugangs durch die Gemeinden. In 4 Fällen beschliessen sie, die Schlichtungsvereinbarung in anonymisierter Form auf der Website der betreffenden Gemeinde zu veröffentlichen (ohne die Namen der betroffenen Personen zu erwähnen, s. die Websites der betreffenden Gemeinden). In der Zwischenzeit werden die Schlichtungen ausgesetzt. Nach der Übermittlung einiger Dokumente geben die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller in drei Fällen an, dass ihrer Meinung nach noch Dokumente fehlen. In einem Fall sind die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller mit den übermittelten Dokumenten zufrieden, und die Beauftragte schliesst den Fall ab. In einem anderen Fall scheitert die Schlichtung und die Beauftragte gibt eine Empfehlung ab.

¹⁵ KGer FR, Urteil 601 2020 183 vom 29. April 2021 S. 8; VOLLERY, FZR/RFJ 2009, Rz. 104.

2. *Buchhaltung*

Eine Person ersucht um Zugang zur Buchhaltung einer Anstalt für einen Zeitraum von mehreren Jahren. Da sie von der Anstalt keine zufriedenstellende Antwort erhält, stellt sie bei der Beauftragten einen Schlichtungsantrag. 56

Während der Schlichtungssitzung identifizieren die Parteien genau die Rechnungen, welche die gewünschten Informationen enthalten, und erstellen eine Liste dieser Rechnungen. Sie vereinbaren, dass die Gesuchstellerin ein neues Zugangsgesuch speziell für diese Rechnungen stellt, da sich die Situation erheblich von derjenigen des ursprünglichen Zugangsgesuchs unterscheidet und die Anstalt das Gesuch anders prüfen muss. Diese Prüfung kann nicht während der Schlichtungssitzung stattfinden. Am Ende der Schlichtung bitten die Parteien die Beauftragte, den Fall abzuschliessen. 57

C. **Erhalt der Informationen**

Einige Gesuche zielen darauf ab, Dokumente zu erhalten, aber eigentlich geht es um Informationen. Nach dem InfoG unterstehen nur Gesuche um Zugang, nicht aber Gesuche um Information dem Zugangsverfahren gemäss InfoG; nur Zugangsgesuche können deshalb Gegenstand eines Schlichtungsantrags sein. Es gibt jedoch Schlichtungsvereinbarungen, welche die Übermittlung und den Erhalt von *Informationen* betreffen. Bei der Schlichtung können dank den Gründen der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller und dem Austausch mit dem öffentlichen Organ offene Fragen beantwortet werden. 58

Auch wenn sich die Zugangsgesuche auf bestimmte Dokumente beziehen, weiss die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller möglicherweise nicht genau, wo sich die gesuchte Information befindet oder ob die gesuchte Information in einem Dokument enthalten ist, und stellt ein Zugangsgesuch, das eine grosse Anzahl von Dokumenten umfassen kann (siehe IV.B.). In einigen Fällen begnügt sich die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller in der Schlichtungssitzung mit mündlichen Informationen. 59

In dieser Konstellation kann ein Austausch mit der Behörde oder ein Gespräch mit der Weitergabe von Informationen zu einer Einigung führen. Daher steht das Dokument nicht mehr wirklich im Mittelpunkt des Gesuchs. 60

Die folgenden Fälle veranschaulichen diese Situationen: Maskentragen in den Kinderkrippen (siehe IV.C.1.), öffentliche Auflage einer Bushaltestelle (siehe IV.C.2.), Gesetz über die obligatorische Schule (siehe IV.C.3.). 61

1. *Maske in Kinderkrippen*

- 62 Im vorliegenden Fall betrifft das Zugangsgesuch Dokumente im Zusammenhang mit der Richtlinie, in der vorgeschrieben wird, dass das Personal in den Freiburger Kinderkrippen Masken tragen muss.
- 63 Da die betreffende Direktion nicht antwortet, wendet sich der Verein, der das Zugangsgesuch gestellt hat, mit einem Schlichtungsantrag an die Beauftragte. Die Beauftragte lädt den Verein und die Direktion zu einer Schlichtungssitzung ein und setzt der Direktion eine Frist, um Stellung zu nehmen oder dem Gesuchsteller die angeforderten Dokumente zu übermitteln. Nach der Zustellung verschiedener Dokumente stellt der Gesuchsteller fest, dass er nicht alle angeforderten Dokumente erhalten hat.
- 64 Während der Schlichtungssitzung finden verschiedene Gespräche zwischen dem Verein und der Direktion statt. Diese Gespräche betreffen nicht nur die angeforderten Dokumente. Im Anschluss an die Sitzung zeigt sich der Verein mit den übermittelten Informationen zufrieden: Die Schlichtungssitzung führt zu einer Vereinbarung, in der festgestellt wird, dass die angeforderten Informationen übermittelt wurden. Die Parteien ersuchen die Beauftragte darum, den Fall abzuschliessen.

2. *Bushaltestelle*

- 65 Eine Person ersucht um Zugang zu Akten zur öffentlichen Auflage einer Bushaltestelle in einer Gemeinde. Sie weiss nicht genau, in welchem Jahr diese öffentliche Auflage stattfand, aber sie glaubt, dass es wahrscheinlich 1995 war. In ihrer Antwort erklärt die Gemeinde, dass sie das angeforderte Dokument nicht identifizieren kann. Die Person stellt daraufhin bei der Beauftragten einen Schlichtungsantrag.
- 66 In der Schlichtungssitzung teilt die Gemeinde der gesuchstellenden Person mit, dass sie das Dokument trotz intensiver Suche nicht gefunden hat. Sie gibt eine ganze Reihe von Informationen zu den Akten heraus, für die sich die gesuchstellende Person interessiert. Die Parteien wollen am Ende der Schlichtungssitzung keine Vereinbarung unterzeichnen. Sie ziehen es vor, dass das offizielle Protokoll der Beauftragten besagt, dass das gesuchte Dokument von der Gemeinde nicht gefunden wurde. Die Gesuchstellerin erklärt sich dann mit den erhaltenen Informationen zufrieden, und die Parteien laden die Beauftragte ein, den Fall abzuschliessen.

3. *Gesetz über die obligatorische Schule*

Eine Person möchte Zugang zu Auszügen aus dem Protokoll einer Sitzung einer parlamentarischen Kommission haben, in der es um einen Entwurf des Gesetzes über die obligatorische Schule ging. Da die Protokolle nichtöffentlicher Sitzung nicht zugänglich sind (Art. 29 Abs. 1 Bst. b InfoG), wird der Zugang verweigert, und die Person stellt bei der Beauftragten einen Schlichtungsantrag. 67

In der Schlichtungssitzung werden die gewünschten Informationen in einem Gespräch gegeben. Die Person ist zufrieden, und die Vereinbarung zwischen den Parteien besagt, dass die gewünschten Informationen übermittelt wurden. Die Parteien laden die Beauftragte ein, den Fall abzuschliessen. 68

V. **Verfahrensvereinbarungen**

Einige Vereinbarungen betreffen nicht die Dokumente selbst, sondern «nur» die Art und Weise, wie das Schlichtungsverfahren durchgeführt wird, um Zugang zu erhalten. Es handelt sich in diesem Fall nicht um eine inhaltliche, sondern «nur» um eine verfahrenstechnische Schlichtung. In diesem Abschnitt werden Beispiele für Verfahrensvereinbarungen angeführt, d.h. für Vereinbarungen über das weitere Vorgehen nach der Schlichtung (siehe V.A.). Er befasst sich auch mit der präventiven Wirkung der Schlichtung (siehe V.B.) und der Umsetzung der Vereinbarungen (siehe V.C.). 69

A. **Fortsetzung der Schlichtung**

Es gibt Fälle, in denen öffentliche Organe zu einem Zugangsgesuch in einem frühen Stadium des Verfahrens eine ablehnende Stellungnahme abgeben. Während der Schlichtungssitzung kommt es vor, dass die Parteien vereinbaren, das weitere Schlichtungsverfahren festzulegen, damit der Zugang zu den angeforderten Dokumenten gewährt werden kann. 70

Das kann der Fall sein, wenn sich das öffentliche Organ schliesslich für den Zugang ausspricht, aber noch Dritte angehört werden müssen, damit sie sich unter Berufung auf ein überwiegendes privates Interesse dem Zugang widersetzen können (Art. 27–28 InfoG). Das kann auch dann der Fall sein, wenn das öffentliche Organ im Rahmen seiner Beistandspflicht (Art. 32 Abs. 1 InfoG) zusätzliche Nachforschungen durchführen muss, um z.B. Dokumente zu finden. 71

- 72 Diese Vereinbarungen sehen häufig eine Aussetzung der Schlichtung vor, bis die Schlichtungsvereinbarung umgesetzt ist, und lassen der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller die Möglichkeit offen, die Beauftragte um eine Wiederaufnahme der Schlichtung zu ersuchen.
- 73 In diesem Teil werden die Fälle einer Kiesgrube (siehe V.A.1.), der Vereinbarung über eine Aufenthaltstaxe (siehe V.A.2.) und die Berichte über eine Deponie (siehe V.A.3.) erwähnt.

1. Kiesgrube

- 74 Ein Verein ersucht um Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit einer Kiesgrube. Nach einem Schreiben der Gemeindeverwaltung und da die Dokumente nicht übermittelt wurden, stellt der Verein bei der Beauftragten einen Schlichtungsantrag. In der Schlichtungssitzung kommen die Parteien überein, dass sich das Zugangsgesuch auf zwei konkrete Schreiben bezieht, von denen eines vom Oberamt ausging. Sie einigen sich auf die Übermittlung der Dokumente, mit einer Mitteilung an das Oberamt.
- 75 Das Oberamt widersetzt sich der Übermittlung des Schreibens, als die Gemeinde es über den Inhalt der Schlichtungsvereinbarung informiert. Nachdem die Beauftragte beim Oberamt vorgeschrieben hat, wird das Dokument schliesslich übermittelt.

2. Aufenthaltstaxe

- 76 Ein Journalist ersucht um Zugang zu einer Vereinbarung über die Erhebung der Aufenthaltstaxe. Das öffentliche Organ verweigert den Zugang zur betreffenden Vereinbarung, und der Journalist stellt bei der Beauftragten einen Schlichtungsantrag.
- 77 In der Schlichtungssitzung erklärt sich das öffentliche Organ bereit, den Dritten anzuhören (Art. 32 Abs. 2 InfoG), um Zugang zur Vereinbarung zu gewähren. Die Parteien vereinbaren in einer Vereinbarung die Modalitäten und Fristen für diese Anhörung. Ausserdem beantragen sie bei der Beauftragten, dass die Schlichtung ausgesetzt wird.
- 78 Der Dritte verweigert den Zugang unter Berufung auf das Geschäftsgeheimnis. Das öffentliche Organ lehnt daher die Übermittlung des Dokuments ab. Die Beauftragte erklärt daraufhin die Schlichtung für gescheitert und empfiehlt, den Zugang zur Vereinbarung, über Anhörung des Dritten gemäss dem im InfoG vorgesehenen Verfahren (Art. 33 Abs. 1 InfoG), zu gewähren. Das öffentliche Organ verweigert den Zugang unter Berufung auf das

Geschäftsgeheimnis, worauf der Journalist beim Kantonsgericht Beschwerde einlegt. Die Beschwerde ist hängig.¹⁶

3. *Deponie*

Ein Zugangsgesuch, ebenfalls von einem Journalisten, betrifft zwei historische Berichte über eine Deponie. Die betreffende Direktion befürwortet einen aufgeschobenen Zugang, sobald die laufenden Verwaltungs- und Gerichtsverfahren abgeschlossen sind. 79

Die Beauftragte lädt die Parteien zu einer Schlichtungssitzung ein, die nicht zu einer Einigung führt. Die Direktion möchte ihre Stellungnahme, in der sie erneut einen aufgeschobenen Zugang vorschlägt, in naher Zukunft ergänzen. Die Parteien vereinbaren daraufhin in einem E-Mail-Austausch, dass beide Berichte nach Abschluss der laufenden Verfahren, spätestens jedoch innerhalb eines bestimmten Zeitraums, übermittelt werden. Der Gesuchsteller bittet die Beauftragte, die Schlichtung bis zu diesem Zeitpunkt auszusetzen. 80

Als diese Frist verstrichen ist und da der Gesuchsteller die Unterlagen nicht erhalten hat, ersucht er die Beauftragte, das Schlichtungsverfahren wieder aufzunehmen. Diese stellt fest, dass die Schlichtung gescheitert ist, und empfiehlt, Zugang zu den angeforderten Dokumenten zu gewähren. Ihrer Ansicht nach beziehen sich die beiden Berichte nicht auf laufende Gerichtsverfahren, und der Zugang zu ihnen dürfte den laufenden Entscheidungsprozess nicht wesentlich beeinträchtigen. Gegen den Entscheid der Direktion, nach Abschluss der laufenden Verwaltungs- und Gerichtsverfahren einen aufgeschobenen Zugang zu den beiden Berichten zu gewähren, legt der Journalist beim Kantonsgericht Beschwerde ein. Die beiden Berichte werden vor dem Entscheid des Kantonsgerichts, nach einem Entscheid der Direktion, aber vor anderen hängigen Gerichtsentscheiden übermittelt.¹⁷ 81

B. Präventive Wirkung der Schlichtung

In manchen Fällen kann die Aussicht auf eine Schlichtung das Problem lösen. Dies ist die präventive Wirkung der Überweisung an die Beauftragte. 82

¹⁶ Stand: 11. Mai 2021.

¹⁷ KGer FR, Urteil 601 2020 131 vom 29. Januar 2021.

Der Schlichtungsantrag hat zur Folge, dass die Dokumente übermittelt werden, obwohl das Gesuch «nur» an die Beauftragte überwiesen wurde und sie noch keine Schlichtungssitzung einberufen hat.

- 83 Dieser Teil wird anhand der Fälle eines Rechtsgutachtens (siehe V.B.1.) und einer Rechnung und eines Finanzplans (siehe V.B.2.) erläutert.

1. Rechtsgutachten

- 84 Eine Gesuchstellerin ersucht bei einer Direktion um Zugang zu einem Rechtsgutachten. Das betreffende Gutachten befasst sich mit der Revision des StPG. Nach einer ablehnenden Stellungnahme der betreffenden Direktion stellt die Gesuchstellerin bei der Beauftragten einen Schlichtungsantrag.
- 85 Nach diesem Gesuch, aber vor Beginn des Schlichtungsverfahrens und bevor die Beauftragte die Schlichtungssitzung einberuft, gewährt die Direktion Zugang zum Rechtsgutachten. Nach der Übermittlung des angeforderten Dokuments legt die Beauftragte den Schlichtungsantrag ad acta.

2. Rechnung und Finanzplan

- 86 Eine Person ersucht um Zugang zur Rechnung und zum Fünfjahresfinanzplan einer Gemeinde. Nachdem die Gemeinde den Zugang verweigert, stellt die Person bei der Beauftragten einen Schlichtungsantrag.
- 87 Nach der Einladung der Parteien zur Schlichtungssitzung, aber vor der Sitzung, tauschen sich die Parteien ohne die Beauftragte bilateral über das Zugangsgesuch und andere Angelegenheiten aus, die nicht mit dem Gesuch zusammenhängen. Nach diesem Austausch beschliesst die Person, den Schlichtungsantrag zurückzuziehen, und die Beauftragte legt den Schlichtungsantrag ad acta.

C. Umsetzung der Vereinbarungen

- 88 Die Frage der Umsetzung von Schlichtungsvereinbarungen stellt sich regelmässig. Im InfoG sind keine Lösungen für dieses Problem und keine Schritte vorgesehen, die unternommen werden müssen, wenn eine Partei der Ansicht ist, dass die Vereinbarung nicht oder nicht korrekt umgesetzt wird:

- Im Fall «Mobilität und Parkieren» (siehe IV.A.2.) hat eine Partei angegeben, dass sie die angebotene Vereinbarung nicht angenommen hätte, wenn sie gewusst hätte, dass die angeforderten Dokumente existieren.
- Im Fall «Kiesgrube» (siehe V.A.1.) beschloss die Gemeinde nach der Einsprache des Oberamts, das Dokument dem Oberamt nicht zu übermitteln, obwohl dies in der Schlichtungsvereinbarung vereinbart worden war. Erst nachdem die Beauftragte beim Oberamt vorstellig geworden war, konnte die Vereinbarung umgesetzt werden.
- Im Fall «Deponie» (siehe V.A.3.) wurde das Dokument nicht am Datum, das in der Vereinbarung vorgesehen war, übermittelt. Da die Parteien vereinbart hatten, die Schlichtung auszusetzen, stellte die Beauftragte auf Ersuchen des Gesuchstellers fest, dass die Schlichtung gescheitert war, und gab eine Empfehlung ab.
- Im Fall «Windkraftanlage» (siehe IV.B.1.) beschlossen die Parteien, die Schlichtung für die Dauer der Umsetzung der Vereinbarungen auszusetzen und der Beauftragten anschliessend mitzuteilen, ob sie ihr Gesuch aufrechterhalten. Später teilte eine der Gemeinden mit, dass sie angesichts der Entwicklung des Dossiers beschlossen habe, dass es offenbar nicht unbedingt nötig sei, weitere Dokumente zu übermitteln, und zwei weitere Gemeinden verzichteten auf die Umsetzung der Vereinbarung.

Kommen die Parteien in der Vereinbarung überein, das Schlichtungsverfahren auszusetzen, so kann dies zu einem späteren Zeitpunkt zur Beendigung des Schlichtungsantrags führen, z.B. wenn die verschiedenen in der Vereinbarung definierten Schritte zurückgelegt wurden. 89

Es kann auch sein, dass in der Vereinbarung vorgesehen wird, dass die Beauftragte wenn nötig das Scheitern der Schlichtung feststellt und in einer späteren Phase eine Empfehlung abgibt. Der Nachteil dieser Aussetzung der Schlichtungen in Vereinbarungen ist, dass sie das Schlichtungsverfahren nicht beenden. Die Beauftragte überwacht dann die Umsetzung der Vereinbarungen, eine Zuständigkeit, die ihr gemäss InfoG nicht zusteht. In Anbetracht der jüngsten Rechtsprechung des Kantonsgerichts¹⁸ ist es möglich, dass sich Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller, die mit der Umsetzung der Schlichtungsvereinbarung nicht zufrieden sind, in Zukunft wieder an die Beauftragte wenden. 90

¹⁸ KGer FR, Urteil 601 2019 207/601 2019 219 vom 14. Mai 2020.

VI. Schlussfolgerung

- 91 Mit dem InfoG wurde ein Schlichtungsverfahren für Zugangsgesuche eingeführt: Im Falle einer ablehnenden Stellungnahme des öffentlichen Organs oder wenn eine Dritte oder ein Dritter sich dem Zugang zu einem Dokument entgegenstellt, können die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller und die Drittperson bei der Beauftragten einen Schlichtungsantrag stellen. Das Schlichtungsverfahren besteht in einer Schlichtung vor der Beauftragten, die im Falle eines Scheiterns eine Empfehlung an das öffentliche Organ ausspricht.
- 92 Die Schlichtung gemäss InfoG und die Verwirklichung eines Grundrechts wie des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten passen üblicherweise nicht unbedingt zusammen. Im Grossen und Ganzen wird die Schlichtung beim Zugang zu amtlichen Dokumenten in der Praxis häufig benutzt; in den meisten Fällen kann damit ein für alle zufriedenstellendes Ergebnis erzielt werden. Es bleiben jedoch wichtige Fragen zum Schlichtungsverfahren offen.
- 93 Seit seinem Inkrafttreten wurde das Schlichtungsverfahren häufig in Anspruch genommen: Von 2011 bis 2017 gab es durchschnittlich etwa 10 Schlichtungsanträge pro Jahr. Die Zahl der Schlichtungsanträge hat von 2018 bis 2020 zugenommen und erreicht durchschnittlich über 20 Schlichtungsanträge pro Jahr. Es scheint, dass dieser Aufwärtstrend 2021 bestätigt wird, da bis zum 1. Juni 2021 bei der Beauftragten 40 Schlichtungsanträge eingereicht wurden. Das deutet darauf hin, dass das Gesetz bei den Menschen immer bekannter wird.
- 94 Das Schlichtungsverfahren erwies sich in der überwiegenden Zahl der Fälle als nützlich, denn auf 142 Schlichtungsanträge wurden nur 33 Empfehlungen ausgesprochen.
- 95 Dies zeigt, dass das vom Gesetzgeber eingeführte Schlichtungsverfahren wirksam ist. Mit ihm können die verschiedenen Interessen berücksichtigt werden, manchmal sogar ohne das, was der Gesetzgeber vorgesehen hat, nämlich dass der Zugang zu den angeforderten Dokumenten gewährt wird. In einigen Fällen reicht eine Information über die betreffenden Angelegenheiten oder eine Vereinbarung über das weitere Vorgehen bei der Gewährung des Zugangs zu den angeforderten Dokumenten aus.
- 96 Ein Problem, das nicht zufriedenstellend gelöst ist, ist die Umsetzung der Schlichtungsvereinbarungen. Der Gesetzgeber hat nämlich keine Lösung für den Fall vorgesehen, dass eine der Parteien der Meinung ist, dass eine Vereinbarung nicht richtig umgesetzt wird. In diesen Fällen und in Anbetracht der jüngsten Rechtsprechung des Kantonsgerichts wenden sich die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller wieder an die Beauftragte.

Manchmal treten unerwartete Probleme auf, z. B. bei sogenannten «Mas- 97
senzugangsgesuchen» und «Massenschlichtungsanträgen». In der Praxis
konnten diese Probleme auf pragmatische und effiziente Weise gelöst wer-
den.