



Institut für Föderalismus
Institut du Fédéralisme
Institute of Federalism

«10 Jahre InfoG – Standortbestimmung und Ausblick»

Synthesebericht

Im Auftrag der Kantonalen Behörden für Öffentlichkeit und Datenschutz ÖDSB
Chorherrengasse 2
1700 Freiburg

31. März 2022

BERNHARD WALDMANN
(Prof. Dr. iur., Rechtsanwalt)

FLORIAN BERGAMIN
(MLaw)

Universität Freiburg
Institut für Föderalismus
Av. Beauregard 1
CH-1700 Freiburg

Tel. +41 (0) 26 300 81 25

www.federalism.ch



UNIVERSITÉ DE FRIBOURG FACULTÉ DE DROIT
UNIVERSITÄT FREIBURG RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

Inhaltsübersicht

§ 1 Ausgangslage	1
§ 2 Rechtlicher Rahmen	2
I. Ausgestaltung	2
II. Abgrenzung gegenüber anderen Gesetzen	3
§ 3 Anwendungspraxis	5
§ 4 Reformansätze	7
I. Allgemeine Bemerkungen	7
II. Verfahren	9
III. Behördenstruktur	10
§ 5 Zusammenfassende Würdigung	12

§ 1 Ausgangslage

- 1 Das kantonale Gesetz vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG) ist seit dem 1. Januar 2011 in Kraft und gilt nun schon seit über zehn Jahren. Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz (ÖDSB)¹ hat das zehnjährige Jubiläum zum Anlass genommen, verschiedene Aspekte des InfoG zu würdigen und eine Standortbestimmung vorzunehmen. Zu diesem Zweck kontaktierte die Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz (fortan: Beauftragte oder Öffentlichkeitsbeauftragte) das Institut für Föderalismus (IFF) im Herbst 2020.
- 2 In einem Basisvertrag zwischen der ÖDSB und dem IFF vom 12. November 2020 wurde ein erstes Mandat vereinbart, das die Erstellung einer Publikation über das InfoG Freiburg zum Gegenstand hatte. Der Band ist ein knappes Jahr später, im Oktober 2021, im Stämpfli Verlag als Nr. 15 in der Publikationsreihe des IFF erschienen.²
- 3 Im Rahmen eines zweiten Mandats wurde eine wissenschaftliche Tagung organisiert.³ Trotz epidemiologisch bedingter Einschränkungen für Veranstaltungen konnte die Tagung am 9. Dezember 2021 durchgeführt werden. Schliesslich wurden die Beiträge aus dem erwähnten Band vollständig ins Französische bzw. Deutsche übersetzt und im Februar 2022 auf der Website der ÖDSB publiziert.⁴
- 4 Das Verfassen einer Synthese bildet Gegenstand eines dritten Mandats.⁵ Im Sinne einer Standortbestimmung sollen Erkenntnisse aus dem Band «10 Jahre InfoG Freiburg» sowie aus der Tagung gewürdigt werden. Vorweg soll anhand der Rechtsgrundlagen aufgezeigt werden, wo Stärken und Schwächen erkannt wurden (§ 2). Weiter nimmt die Synthese Rückmeldungen aus der Tagung auf und ergänzt sie mit Eindrücken der Praxis, welche im Band dargestellt werden (§ 3). Schliesslich wird auf mögliche Reformansätze aus der Tagung sowie den Beiträgen im Band eingegangen, die einen allfälligen Handlungsbedarf für die Rechtsetzung und/oder die Praxis aufzeigen (§ 4).

Sämtliche Referenzen im vorliegenden Bericht beziehen sich auf den Buchband und insbesondere auf folgende Beiträge: NICOLAS SCHMITT, *Panta rheî*, ou la LInf dans son contexte historique, S. 3–14 (zit. SCHMITT, Geschichte); DERS., *Candide au Pays de la transparence*, S. 15–42 (zit. SCHMITT, Praxis); FLORIAN BERGAMIN, *Rechtsprechung zum InfoG*, S. 43–62; EVA MARIA BELSER/GÉRALDINE CATTILAZ, *Der grundrechtliche Anspruch auf Zugang zu Information und Dokumenten*, S. 65–91; FLORIAN BERGAMIN/CLAUDIA HÖCHNER, *Regelungsgegenstand und Geltungsbereich des InfoG*, S. 93–119; ANDREAS STÖCKLI/ELISABETH JOLLER, *Die Organisation der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz (ÖDSB)*, S. 121–157; BERTIL COTTIER,

¹ Seit dem 1. Januar 2022 ist die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten administrativ in die ÖDSB eingegliedert. Neu heisst die Behörde «Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation (ÖDSMB)». Im Folgenden wird weiterhin auf die bisherige Bezeichnung «ÖDSB» Bezug genommen, weil die administrative Umstrukturierung erst nach der Publikation und der Tagung in Kraft trat.

² BERNHARD WALDMANN/FLORIAN BERGAMIN (Hrsg.), *10 ans LInf Fribourg, La mise en œuvre du principe de la transparence dans le canton de Fribourg – quelques aspects choisis / 10 Jahre InfoG Freiburg, Die Implementierung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Freiburg – ausgewählte Aspekte*, Stämpfli Verlag, Bern 2021.

³ Vgl. Zusatzvertrag zwischen der ÖDSB und dem IFF vom 2. Juli 2021.

⁴ Vgl. <<https://www.fr.ch/de/staat-und-recht/transparenz-und-datenschutz/beitraege>> (zuletzt besucht: 28. März 2022).

⁵ Vgl. Zusatzvertrag zwischen der ÖDSB und dem IFF vom 15. Februar 2022.

Transparence et protection des données, S. 159–176; BERNHARD WALDMANN, Procédure d'accès aux documents officiels, S. 177–221; MARTINE STOFFEL/ANNETTE ZUNZER RAEMY, Gros plan sur les accords de médiation en transparence – approche empirique, S. 223–242.

§ 2 Rechtlicher Rahmen

I. Ausgestaltung

- 5 Das Öffentlichkeitsprinzip ist im Kanton Freiburg auf **Verfassungsstufe** verankert. Die Freiburger Kantonsverfassung gewährleistet das Recht auf Zugang zu Informationen und die Einsicht jeder Person in amtliche Dokumente, sofern kein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht (Art. 19 Abs. 2 KV). Das InfoG konkretisiert den grundrechtlichen Informationsanspruch und schafft gleichzeitig die gesetzliche Grundlage für Einschränkungen dieses Anspruchs. Der Anspruch nach InfoG geht über die bundesrechtlichen Minimalvorgaben der Informationsfreiheit sowie über die einschlägigen Bestimmungen der EMRK und des UNO-Pakts II hinaus.⁶
- 6 Hinsichtlich der **Grundrechtsträgerschaft** ist nicht abschliessend geklärt, ob öffentlich-rechtliche Körperschaften, namentlich die Gemeinden, ebenfalls Träger des Rechts auf Zugang zu Information sind. Nach den allgemeinen Regeln zu den Grundrechten dürften sie wohl nur ausnahmsweise Träger der Informationsfreiheit sein, etwa wenn sie durch staatliches Handeln wie Private berührt oder in ihren Autonomierechten betroffen sind; der Zugang zu Informationen kann sich für öffentlich-rechtliche Körperschaften unter Umständen auch über andere Grundrechte ergeben. Im Übrigen sind sie für den Zugang zu amtlichen Informationen auf den Weg der Amtshilfe zu verweisen.⁷
- 7 Insgesamt wird die Ausgestaltung des InfoG als **grundrechtsfreundlich** eingestuft.⁸ Als problematisch werden allerdings die vom Gesetzgeber gewählten «Kann»-Formulierungen zur Einschränkung des Zugangsanspruchs angesehen (Art. 26 Abs. 1 lit. a–e InfoG). So reicht es beispielsweise für eine Beschränkung aus, wenn der Zugang die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden «kann» (Art. 26 Abs. 1 lit. a InfoG); nach dem Wortlaut dieser Bestimmung genügt somit ein gewisses mögliches Gefährdungspotenzial. Eine solche Interpretation reibt sich aber am grundrechtlichen Zugangsanspruch; ein bloss vager Hinweis auf mögliche zukünftige Gefahren reicht für eine Grundrechtseinschränkung nicht aus.⁹ Ebenfalls kritisch zu betrachten ist Art. 26 Abs. 1 lit. e InfoG. Die Verhandlungsposition des öffentlichen Organs *per se* vermag kein öffentliches Interesse an einer Grundrechtseinschränkung zu konstituieren, da hier andere öffentliche Interessen (etwa an der öffentlichen Sicherheit und Ordnung) gemeint sein müssen.¹⁰

⁶ BELSER/CATTILAZ, Rz. 18, Rz. 48.

⁷ DIES., Rz. 34 f.; WALDMANN, Rz. 14, Fn. 44.

⁸ BELSER/CATTILAZ, Rz. 51.

⁹ DIES., Rz. 44.

¹⁰ DIES., Rz. 46.

II. Abgrenzung gegenüber anderen Gesetzen

- 8 Angesichts des weiten Regelungsgegenstands und Geltungsbereichs des InfoG ist die Frage der Anwendung des InfoG bzw. der **Abgrenzung gegenüber anderen Gesetzen** besonders bedeutsam. Das Verhältnis des InfoG gegenüber anderen Gesetzen, welche Aspekte der Öffentlichkeit aufnehmen, lässt sich teilweise nur über eine Auslegung ermitteln. Einschlägig äussert sich bereits das InfoG selbst, indem der weite sachliche Geltungsbereich des Gesetzes durch verschiedene Ausnahmen eingegrenzt wird. Insbesondere Art. 21 InfoG behält spezialgesetzliche Bestimmungen vor: Die Einsichtnahme in Dokumente, die sich auf hängige Zivil-, Straf-, Verwaltungsjustiz- und Schiedsverfahren beziehen (lit. a), die Einsichtnahme der Parteien in die Akten eines erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens (lit. b) sowie der Zugang einer Person zu den Daten über sie (lit. c) richten sich demnach nach der Spezialgesetzgebung. Hierbei handelt es sich nicht um eigentliche «Spezialbestimmungen» zum InfoG, sondern um Bestimmungen, die sich – mit Bezug auf den Zugang zu amtlichen Dokumenten – ausserhalb des Regelungsgegenstands des InfoG bewegen.¹¹ Die Abgrenzung zu Spezialgesetzen ist nicht immer eindeutig ersichtlich und musste zum Teil gerichtlich geklärt werden.¹²
- 9 Besonders häufig stellen sich Fragen zum Umgang mit amtlichen Dokumenten, welche **persönliche Daten** enthalten. Der Grundsatz der Öffentlichkeit von amtlichen Dokumenten und der Datenschutz befinden sich auf der gleichen Normstufe und sind verfassungsrechtlich gleichrangig zu behandeln.¹³ Das Spannungsfeld zwischen dem öffentlichen Interesse an Informationen einerseits und dem Interesse an Schutz von Personendaten andererseits wird im InfoG an mehreren Stellen aufgenommen. Praktisch besonders bedeutsam ist die Abgrenzung des Zugangsrechts nach InfoG vom Auskunftsrecht nach Datenschutzgesetz (DSchG). Bei einem grundrechtlichen Konflikt zwischen der Informationsfreiheit und der informationellen Selbstbestimmung stellt Art. 12 InfoG die Vermutung eines überwiegenden Interesses der Öffentlichkeit an der Information auf, wenn sich die Personendaten auf ein Mitglied eines öffentlichen Organs beziehen und die Information seine Funktionen oder seine Tätigkeit im Dienst dieses Organs betrifft. Die Vermutung fällt dahin, wenn besonders schützenswerte Daten im Sinne des DSchG oder ein anderes besonderes Interesse der betroffenen Person berührt sind.¹⁴ Das InfoG nimmt die Grundrechtskollision zwischen Informationsbeschaffungsfreiheit und Schutz der Privatsphäre differenziert vor und zeigt überdies die Bemühungen des kantonalen Gesetzgebers, dass dem Datenschutz kein grundsätzlicher Vorrang eingeräumt werden soll.¹⁵
- 10 Den Gegensätzen von Transparenz und Datenschutz begegnet das InfoG mit einer klar geregelten Koordination zwischen der Behandlung datenschutzrechtlicher Fragen und des Zugangsrechts. Im Kanton Freiburg ist ein einstufiger Koordinationsmechanismus vorgesehen, der sich durch seine Einfachheit und Klarheit auszeichnet.¹⁶ So hält das Datenschutzgesetz explizit fest, dass sich die

¹¹ BERGAMIN/HÖCHNER, Rz. 25, 44 ff.

¹² BERGAMIN, Rz. 11 ff. Insbesondere für den Zugang zu Verfahrensakten trug die Rechtsprechung des Kantonsgerichts Freiburg zu einer klareren Abgrenzung bei (BERGAMIN/HÖCHNER, Rz. 60 ff.).

¹³ COTTIER, Rz. 10.

¹⁴ BELSER/CATTILAZ, Rz. 47.

¹⁵ DIES., Rz. 48.

¹⁶ COTTIER, Rz. 32 ff.

öffentliche Bekanntgabe von Personendaten nach dem InfoG richtet (Art. 12 Abs. 2 DSchG). Organisationell erleichtert die Zusammenführung von Öffentlichkeits- und Datenschutzstellen unter einer Behörde die Koordination, verlangt zugleich eine klare Unterscheidung zwischen den Tätigkeiten der Öffentlichkeitsbeauftragten und der Datenschutzbeauftragten.¹⁷

- 11 Verschiedene Konstellationen werden vom InfoG jedoch nicht explizit aufgenommen. Das InfoG regelt namentlich den zwischenbehördlichen Zugang zu amtlichen Dokumenten nicht. Mit Blick auf seinen Regelungszweck steht im InfoG die Information der Bevölkerung über die staatlichen Tätigkeiten im Vordergrund und nicht der Austausch unter den Behörden. Werden Informationen zwischen Behörden ersucht, sollten folglich die Regeln der **Amtshilfe** zur Anwendung kommen.¹⁸
- 12 Das **Verfahren** für den Zugang zu amtlichen Dokumenten bildet ein zentrales Element im InfoG. Im Vorverfahren hat die gesuchstellende Person Angaben zur Identifizierung der Dokumente mitzuteilen. Im Freiburger Recht nicht geregelt ist die Konstellation, in der die gesuchstellende Person die erforderlichen Angaben nicht liefert.¹⁹ Moniert werden die teilweise lange Bearbeitungszeit von Gesuchen in der Vorphase (Rz. 29) sowie Probleme bei der Umsetzung von Schlichtungsvereinbarungen (Rz. 32). Im Bewusstsein um das Interesse nach einer raschen Klärung des Zugangs und mit Blick auf die völkerrechtlichen Vorgaben und Empfehlungen statuieren das InfoG und seine Ausführungsverordnung (DZV) ein Beschleunigungsgebot, indem sie für die einzelnen Verfahrensetappen und das gesamte Verfahren bis zum Entscheid feste (Maximal-)Fristen setzen (vgl. Art. 36 InfoG; Art. 13–13a, Art. 14 und Art. 15 Abs. 1 DZV).²⁰ Anders als im Bundesrecht (Art. 11 Abs. 1 BGÖ) gibt die Freiburger Regelung keine bestimmte Frist vor, innerhalb der Drittbetroffene dem öffentlichen Organ ihre Standpunkte vorbringen können, bevor dieses seine Stellungnahme zum Gesuch abgibt.²¹
- 13 Bei Streitigkeiten über die Gewährung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten sieht das InfoG ein obligatorisches **Schlichtungsverfahren** vor. Dem Gesetzgeber war es zwar bewusst, dass das Zugangsverfahren dadurch eine Verlängerung erfährt; er versprach sich dadurch aber im Ergebnis eine wirksamere Durchsetzung des Transparenzgebots²². Für den Ablauf des Verfahrens stellen das InfoG und die DZV nur einen Rahmen auf, innerhalb dessen viel Raum für Informalität besteht.²³ Diese schlanke Regelung erweist sich als vorteilhaft, weil damit die Parteien und die Beauftragte die notwendigen Freiräume erhalten, um eine Einigung zu erzielen.²⁴
- 14 **Weitere Verfahrensfragen** konnten durch das Kantons- bzw. das Bundesgericht geklärt werden. Einerseits betreffen sie die Anwendbarkeit des InfoG, wenn der Zugang zu Verfahrensakten ersucht wird. So hat das Kantonsgericht namentlich entschieden, dass Dokumente, die ausserhalb eines

¹⁷ Hierzu STÖCKLI/JOLLER, Rz. 2. Seit dem 1. Januar 2022 wurde ausserdem die Mediationsstelle des Kantons administrativ in die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz eingegliedert (vgl. Fn. 1 hiervor).

¹⁸ BERGAMIN/HÖCHNER, Rz. 54.

¹⁹ WALDMANN, Rz. 16. Das Bundesrecht sieht eine Rücktrittsfiktion vor, wenn die erforderlichen Angaben nicht innert zehn Tagen geliefert werden (Art. 7 Abs. 4 VBGÖ).

²⁰ DERS., Rz. 11, 17, 20.

²¹ Art. 10 Abs. 2 DZV schreibt immerhin vor, dass den betroffenen Dritten «eine kurze Frist» gesetzt wird, in der sie ihren Standpunkt vorbringen können. Vgl. DERS., Rz. 27.

²² DERS., Rz. 33 m.w.H.

²³ DERS., Rz. 9, 49.

²⁴ STOFFEL/ZUNZER RAEMY, Rz. 5 ff.

Verfahrens erstellt und zu einem späteren Zeitpunkt in das Verfahren eingebracht worden sind, dem Geltungsbereich des InfoG unterstellt bleiben.²⁵ Andererseits brachte ein neueres Bundesgerichtsurteil, dem sich das Kantonsgericht inzwischen angeschlossen hat, eine Klärung der Rechtsnatur von verfahrensrechtlichen Anordnungen der Beauftragten; demnach sind verfahrensleitende und -erledigende Anordnungen der Beauftragten als Verfügungen zu qualifizieren.²⁶

§ 3 Anwendungspraxis

- 15 Das InfoG setzt den Wechsel vom Grundsatz der Geheimhaltung hin zum Grundsatz der Öffentlichkeit gesetzlich um. Das InfoG vermag *per se* nur beschränkt Transparenz zu schaffen. Das Gesetz allein kann diesen Paradigmenwechsel nicht herbeiführen, sondern bloss vorsehen. Erforderlich ist vielmehr ein eigentlicher **Mentalitätswechsel** bei den staatlichen Behörden. Effektive Geltung erlangt der Öffentlichkeitsgrundsatz erst durch die praktische Anwendung des Rechts. An der Tagung wurde in diesem Sinne auch verschiedentlich auf die Bedeutung einer «Transparenzpolitik» im Staat Freiburg hingewiesen.²⁷ Diesbezüglich wurde zum Teil eine uneinheitliche Praxis innerhalb der Verwaltung festgestellt. Die fehlende Kohärenz wird auf eine stark personenabhängige Bearbeitung der Gesuche um Information resp. einen (zu) grossen Ermessensspielraum der Behörden zurückgeführt.²⁸ Hierzu ist jedoch zu bemerken, dass der Gesetzgeber das Ermessen zum Teil eingrenzt bzw. eine restriktive Auslegung gewisser unbestimmter Rechtsbegriffe angezeigt ist (Rz. 28).
- 16 Transparenz als solche wird von den meisten begrüsst, was darunter zu verstehen ist, variiert aber von Fall zu Fall. Vor diesem allgemeinen **Grundtenor** zeigt sich für die rechtsanwendenden Behörden die schwierige Ausgangslage, ein Mittelmass zu finden, den Öffentlichkeitsgrundsatz zu konkretisieren, mit Ausnahmen aber den Bedürfnissen der staatlichen Tätigkeiten resp. der Informationssuchenden Rechnung zu tragen. Die Wahrnehmung des Gesetzes bzw. seiner Anwendung hängt dabei stark vom Einzelfall ab.²⁹ Die beobachtbare Ambivalenz gegenüber dem InfoG ist auf verschiedene Gründe zurückzuführen. Wichtigster Faktor ist der Mensch selbst – sei es als in Ausübung seiner Tätigkeit «vom Gesetz Verpflichteten», sei es als Informationssuchender. Das Zurückhalten einer Information muss denn je nach Perspektive auch nicht immer als Transparenzfeindlichkeit aufgefasst werden. Bedenken, gewisse Informationen herauszugeben, das unangebrachte Verhalten eines Gesuchstellers oder mangelnde Kenntnis über die Vorgaben des InfoG können einige unter vielen Gründen sein, weshalb die Transparenz mancherorts leidet. Die an der Tagung angeregten Weiterbildungen der Staatsangestellten könnten hierbei Hand bieten, das Bewusstsein für Fragen rund um das InfoG zu stärken.
- 17 Folgt man der Struktur des Gesetzes sind die Informationen des Staates einerseits und die Behandlung von Zugangsgesuchen andererseits zu unterscheiden.³⁰ Das InfoG scheint grundsätzlich zu ei-

²⁵ BERGAMIN/HÖCHNER, Rz. 65.

²⁶ WALDMANN, Rz. 44.

²⁷ In diesem Sinne auch SCHMITT, Praxis, Rz. 95 ff.

²⁸ DERS., Praxis, Rz. 32 ff.

²⁹ DERS., Praxis, Rz. 41.

³⁰ Hierzu BERGAMIN/HÖCHNER, Rz. 6 ff.

- ner Veränderung in der **Kommunikationsweise** des Staates beigetragen zu haben: Staatliche Behörden – insbesondere auf kantonaler Ebene – informieren zunehmend proaktiv über ihre Tätigkeiten. So scheint das Gesetz in der Öffentlichkeit insgesamt immer bekannter zu werden.³¹ Verschiedentlich wird darauf hingewiesen, dass fast «zu viel» informiert wird bzw. die kommunizierten Informationen nicht immer relevant seien.³² Die Informationslage in den Gemeinden wird hingegen kritischer aufgefasst. Kommunale Behörden scheinen zum Teil zögerlicher zu informieren oder weniger stark für Transparenzfragen sensibilisiert zu sein.³³
- 18 Wenn man den Zugang zu amtlichen Dokumenten betrachtet, kann man zum Schluss kommen, dass der **Informationsbedarf der Bevölkerung** indes nicht vollständig erfüllt wird. In den letzten Jahren wurden zwar verhältnismässig wenige Zugangsgesuche registriert.³⁴ Festzustellen ist allerdings eine steigende Zahl von Schlichtungsgesuchen und die relativ häufige Durchführung von Schlichtungsverfahren.³⁵ Insgesamt wird die Funktionsweise des Schlichtungsverfahrens positiv bewertet und scheint von den Parteien geschätzt zu werden.³⁶ Probleme bei «Massenzugangsgesuchen» oder «Massenschlichtungsanträgen» konnten in der Praxis effizient und pragmatisch gelöst werden.³⁷
- 19 In der Praxis scheint in erster Linie der **Zugang zu Informationen**, also die passive Informationspflicht, für Diskussionen zu sorgen. Das Kantonsgericht Freiburg hat sich in seiner Rechtsprechung ebenfalls überwiegend mit der Gewährung von Zugangsgesuchen auseinandergesetzt.³⁸ Im Folgenden beschränken sich die Ausführungen daher auf Fragen zum Zugang zu Informationen, die in amtlichen Dokumenten zu finden sind.
- 20 Die Bedeutung einer **zeitgerechten Behandlung** von Zugangsgesuchen wurde an der Tagung mehrmals thematisiert.³⁹ Die rasche Erledigung von Gesuchen um Einsicht in amtliche Dokumente setzt einen entsprechenden Bearbeitungsaufwand des öffentlichen Organs voraus. Es liegt in der Natur der Sache, dass die Bearbeitung von Gesuchen unterschiedliche Fragen aufwerfen kann und daher im Einzelfall zu überprüfen bleibt. Das InfoG und die Verordnung nehmen verschiedene Konstellationen auf, um querulatorische Anfragen zu erschweren oder einen offensichtlich unverhältnismässig hohen Arbeitsaufwand zu verhindern. Die Praxis des Kantonsgerichts zeigt Anwendungsbeispiele, wann namentlich ein Gesuch aufgrund eines offensichtlich unverhältnismässigen Arbeitsaufwandes abgelehnt werden darf oder eine gewisse Schwelle eben nicht erreicht wird und die Einsicht in die Informationen zu gewähren ist.⁴⁰

³¹ An der Tagung wurde von Medienvertretern erwähnt, dass sie nach einer anfänglichen Skepsis mehr Gebrauch vom InfoG machten. Teilweise würden jedoch die Ressourcen dazu fehlen, weshalb auf andere Möglichkeiten, Informationen zu erhalten, zurückgegriffen würde. Vgl. überdies STOFFEL/ZUNZER RAEMY, Rz. 93.

³² SCHMITT, Praxis, Rz. 58 ff.

³³ DERS., Praxis, Rz. 90 ff.

³⁴ Vgl. WALDMANN, Rz. 75.

³⁵ STOFFEL/ZUNZER RAEMY, Rz. 14 ff., 93 f.

³⁶ DIES., Rz. 95.

³⁷ DIES., Rz. 97.

³⁸ BERGAMIN, Rz. 61.

³⁹ Siehe bereits SCHMITT, Praxis, Rz. 42 ff.

⁴⁰ BERGAMIN, Rz. 32 ff. Hinzuweisen ist an dieser Stelle auf die gesetzlich klare Differenzierung zwischen einem Gesuch, das besondere Schwierigkeiten bereitet (Art. 8 Abs. 1 DZV i.V.m. Art. 9 Abs. 3, Art. 13 Abs. 2 lit. a, Art. 19 Abs. 3 und Art. 21

- 21 Herausfordernd und zeitaufwändig zeigt sich in einigen Fällen die **Bearbeitung von Informationen**. Anspruchsvoll sind für die öffentlichen Organe Fälle, wo Textstellen geschwärzt werden müssen, zugleich aber die ersuchten Informationen verlässlich erschliessbar sein sollen.⁴¹ Auch vor diesem Hintergrund könnten verwaltungsinterne Weiterbildungen oder die Ausarbeitung von Richtlinien zu praktischen Themen, wie z.B. Schwärzungen technisch vorgenommen werden können, einen Beitrag zur kohärenteren Anwendung des InfoG leisten.⁴² An der Tagung wurde hierbei auf ein Risiko hingewiesen, das über den Zugang zu amtlichen Dokumenten hinausgeht, nämlich, wenn zugänglich gemachte Informationen falsch verstanden werden können. Daher wäre allenfalls die Bedeutung, die Verständlichkeit von Informationen zu wahren, stärker zu betonen.
- 22 Anwendungsschwierigkeiten wurden insbesondere beim Verhältnis zwischen der **Gesetzgebung über die Archivierung** und dem InfoG verortet und an der Tagung thematisiert.⁴³ Nebst Verbesserungsbedarf bei der Organisation der Dokumente bereiten die verschiedenen Fristen gemäss ArchG, die Anwendbarkeit des InfoG und damit auch die Zuständigkeiten Schwierigkeiten. Ordentliche Schutzfristen beginnen nach der Archivgesetzgebung mit dem Abschlussdatum eines Dossiers bzw. für ein einzelnes Dokument mit dem Erstellungsdatum zu laufen (Art. 15 Abs. 2 ArchG). Klarer formuliert ist die bundesrechtliche Regelung, wonach die Schutzfrist mit dem Datum des jüngsten Dokuments eines Geschäfts oder eines Dossiers zu laufen beginnt (Art. 10 BGA).⁴⁴ Solange die Schutzfrist läuft, kann um Einsicht in ein archiviertes Dokument ersucht werden. Das InfoG und das darin vorgesehene Verfahren bleiben einschlägig.⁴⁵ Ist die Schutzfrist für ein archiviertes Dokument abgelaufen, ist das InfoG nicht mehr anwendbar und die Einsichtnahme in die Dokumente grundsätzlich frei (Art. 14 Abs. 2 ArchG).⁴⁶ Auch hinsichtlich der Zuständigkeiten in Bezug auf die archivierten Dokumente äussert sich das InfoG: Das öffentliche Organ, das Dokumente an das Archiv abgeliefert hat, bleibt für die Behandlung der Zugangsgesuche zuständig, bis die Fristen gemäss ArchG abgelaufen sind (Art. 37 Abs. 2 InfoG).⁴⁷

§ 4 Reformansätze

I. Allgemeine Bemerkungen

- 23 Das InfoG stösst bei seinen Anwenderinnen und Anwendern mehrheitlich auf eine **positive Resonanz**. Zumindest wird die Daseinsberechtigung des Gesetzes nicht in Frage gestellt.⁴⁸ Zu spezifischen Aspekten, die zum Teil von den Besonderheiten des Einzelfalls abhängen, divergieren die

Abs. 3 DZV), und einem Gesuch, dessen Gutheissung mit einem offensichtlich unverhältnismässigen Arbeitsaufwand verbunden wäre (Art. 26 Abs. 2 lit. b InfoG i.V.m. Art. 8 Abs. 2 DZV).

⁴¹ Siehe auch SCHMITT, Praxis, Rz. 47 ff.

⁴² Vgl. DERS., Praxis, Rz. 122.

⁴³ Vgl. DERS., Praxis, Rz. 118.

⁴⁴ BERGAMIN/HÖCHNER, Rz. 71.

⁴⁵ DIES., Rz. 72.

⁴⁶ BERGAMIN/HÖCHNER, Rz. 74 f. mit Hinweisen auf gewisse Vorbehalte.

⁴⁷ DIES., Rz. 76.

⁴⁸ SCHMITT, Praxis, Rz. 26 ff. sowie Rz. 103 ff. mit der Feststellung: «Das ideale InfoG ist eines, das es nicht gibt.»

- Meinungen jedoch. **Punktuelle Gesetzesänderungen** könnten mehr Klarheit über bislang nicht geregelte oder gerichtlich entschiedene Konstellationen schaffen.⁴⁹ Ausserdem wurden bei der Tagung mehrmals Möglichkeiten – wie etwa Weiterbildungen oder interne Richtlinien – erwähnt, die beim Umgang mit technischen Schwierigkeiten und Unklarheiten bei der Anwendung des Gesetzes helfen könnten.
- 24 Eine Notwendigkeit für eine **umfassende Revision des Gesetzes** scheint nicht zu bestehen und wird auch nicht gefordert. Unbesehen davon ist es für die Zukunft nicht auszuschliessen, dass neue völkerrechtliche Vorgaben oder Weiterentwicklungen des Grundrechts auf Information Änderungen oder Anpassungen auf Gesetzesstufe erforderlich machen.⁵⁰ Jüngstes Beispiel ist die Ratifikation der Aarhus-Konvention, welche eine Revision des InfoG zur Folge hatte.⁵¹ Zu bemerken bleibt an dieser Stelle, dass das InfoG in seiner geltenden Fassung bereits grundrechtsfreundlich ausgestaltet ist und entsprechend weitgehende Änderungen aus grundrechtlicher Sicht kaum erforderlich werden dürften.⁵²
- 25 Terminologisch bereitet der zentrale **Begriff des amtlichen Dokuments** keine Probleme.⁵³ Legistisch wäre einzuwenden, dass teilweise unklar ist, ob gewisse Elemente als Teil der Legaldefinition zu verstehen sind oder den Verfahrenszugang betreffen.⁵⁴
- 26 Schwieriger fassbar ist der allgemeinere **Begriff der Vertraulichkeit**. Gelegentlich scheint in der Praxis nicht immer klar zu sein, wann eine Information als vertraulich zu verstehen ist und ein amtliches Dokument, welches diese Informationen enthält, nur beschränkt einsehbar wird.⁵⁵ Dies zeigt sich in Bestimmungen, welche die Qualifikation von Informationen und deren Zugänglichkeit gesetzlich verankern (bspw. dürfen Sitzungsprotokolle des Staatsrats nicht eingesehen werden).⁵⁶
- 27 Aufgegriffen werden kann zudem die **konzeptionelle Ausgestaltung** des Zugangs zu einem amtlichen Dokument. Art. 25 Abs. 1 InfoG hält fest, dass der Zugang zu einem amtlichen Dokument aufgeschoben, teilweise oder ganz zu verweigern ist, wenn und soweit dies aufgrund eines überwiegenden öffentlichen oder privaten Interesses erforderlich ist. Die Begriffe des überwiegenden öffentlichen und privaten Interesses werden in Art. 26–28 InfoG in Form von mit unbestimmten Rechtsbegriffen umschriebenen Tatbeständen konkretisiert.⁵⁷ Damit hat der Gesetzgeber in einem gesetzgeberischen Vorentscheid eine eigentliche Interessenabwägung der rechtsanwendenden

⁴⁹ Vgl. DERS., Praxis, Rz. 121 («léger toilette»).

⁵⁰ BELSER/CATTILLAZ, Rz. 23.

⁵¹ Vgl. SCHMITT, Geschichte, Rz. 28.

⁵² BELSER/CATTILLAZ, Rz. 55.

⁵³ Zur Rechtsprechung BERGAMIN, Rz. 5 ff.

⁵⁴ Namentlich das Element des Besitzes eines Dokuments (Art. 20 Abs. 1 InfoG) sowie die Einschränkungen nach Art. 29 f. InfoG. Vgl. BERGAMIN/HÖCHNER, Rz. 38 bzw. Fn. 87.

⁵⁵ SCHMITT, Praxis, Rz. 109 ff.

⁵⁶ Vgl. BERGAMIN/HÖCHNER, Rz. 43 für weitere Beispiele.

⁵⁷ BERGAMIN, Rz. 21 ff.

Behörde vorweggenommen.⁵⁸ Der Spielraum des öffentlichen Organs begrenzt sich auf eine Prüfung, ob einer der genannten Tatbestände betroffen sein könnte («test du préjudice»⁵⁹); gegebenenfalls müsste eine entsprechende Einschränkung des Zugangs erfolgen.⁶⁰

- 28 In dieser gesetzlich vorgesehenen Konzeption ist eine eigentliche Interessenabwägung mit entsprechend verbundenem Ermessen gerade *nicht* vorgesehen. Das öffentliche Organ verfügt jedoch über einen Ermessensspielraum bei der Auslegung sowie der Risikoabschätzung und hat überdies den Verhältnismässigkeitsgrundsatz zu berücksichtigen.⁶¹ Bei der Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe – nämlich der gesetzlich verankerten Interessen – ist aus grundrechtlicher Sicht Zurückhaltung angezeigt, zumal es um die Einschränkung eines grundrechtlichen Anspruchs geht.⁶² Offen stünde es dem Gesetzgeber, die Interessen mit weiteren «Tatbestands»-Merkmale zu konkretisieren. Solche Ergänzungen könnten jedoch eher eine neue Komplexität schaffen als zu mehr Klarheit beitragen. Auch hier scheint die Vermittlung solcher Präzisierungen dienlicher als Änderungen am Gesetzestext.

II. Verfahren

- 29 An der Tagung wurde insbesondere von Medienvertretern vorgebracht, dass die **Bearbeitungszeiten** eines Gesuchs zu lange dauern, gerade wenn etwa zeitnahe Informationen für die Berichterstattung erforderlich sind.⁶³ Fraglich ist, wie eine Gesetzesänderung dazu beitragen könnte, dass die Bearbeitung von Gesuchen in einer ersten Phase der Vorprüfung schneller erfolgt. Gemäss Art. 13 Abs. 1 DZV muss das öffentliche Organ nämlich Gesuche so rasch als möglich behandeln und sich bei Gesuchen der Medien bemühen, dass die Redaktionsfristen eingehalten werden können. Bereits aus dem verfassungsmässigen Verbot der Rechtsverzögerung (Art. 29 Abs. 1 BV) ergibt sich zudem, dass das öffentliche Organ seine Stellungnahme nicht zu Unrecht verzögern darf; die verfassungsmässigen Verfahrensgarantien sind im Vorverfahren nicht anwendbar, sind aber insbesondere in den Phasen nach der ersten Gesuchsbehandlung durch das öffentliche Organ von Bedeutung.⁶⁴
- 30 Gewisse Elemente des Schlichtungsverfahrens könnten im Gesetz **formalisiert** werden, ohne dass der Grundaufbau des – sich grundsätzlich bewährten⁶⁵ – Verfahrens verändert würde. Namentlich äussert sich das InfoG praktisch nicht zu den Folgen einer **Verletzung der Mitwirkungspflichten** im Schlichtungsverfahren. Im Sinne der Rechtsprechung des Kantonsgerichts und nach dem Beispiel

⁵⁸ DERS., Rz. 23.

⁵⁹ Vgl. DERS., Rz. 22.

⁶⁰ An dieser Stelle kann auf die Kasuistik des Kantonsgerichts hingewiesen werden (vgl. DERS., Rz. 21 ff., 26 ff.).

⁶¹ DERS., Rz. 23.

⁶² BELSER/CATTILAZ, Rz. 44 ff., 54. Zur problematischen «Kann»-Formulierung siehe Rz. 7 in diesem Synthesebericht.

⁶³ Teilweise sind die langen Bearbeitungszeiten auf Probleme technischer Natur oder bei der Ablage der Dokumente zurückzuführen, sodass die gewünschten Informationen gar nicht so schnell zur Verfügung gestellt werden können (vgl. SCHMITT, Praxis, Rz. 117).

⁶⁴ WALDMANN, Rz. 8 f., insb. auch den Hinweis bei Fn. 27.

⁶⁵ STOFFEL/ZUNZER RAEMY, Rz. 95.

der Regelung im BGÖ könnte gesetzlich präzisiert werden, wie das Verhalten einer Partei zu beurteilen ist, welche wiederholt nicht zu einer Schlichtungsverhandlung erscheint.⁶⁶ So nimmt Art. 14a DZV zwar die Mitwirkung der Parteien im Schlichtungsverfahren auf und dürfte formell-gesetzlich abgedeckt sein⁶⁷; wünschbar wäre es aber, die Grundzüge der Mitwirkung klarer im Gesetz zu verankern und dabei den unterschiedlichen Rollen der Beteiligten Rechnung zu tragen.⁶⁸

- 31 Fraglich ist weiter, wie Mitwirkungspflichten durchgesetzt werden können. Das InfoG sieht hierzu und insbesondere zu einer allfälligen Zuständigkeit der Beauftragten keine Bestimmungen vor. Die Beauftragte darf keine Verfügungen mit Strafandrohung (Art. 292 StGB) erlassen.⁶⁹ Allfällige Zwangsmittel zur Durchsetzung der Mitwirkungspflichten wären auf Gesetzesstufe festzuhalten. Auf Gesetzesstufe festzuhalten wäre, welche Zwangsmittel zur Durchsetzung der Mitwirkungspflichten ergriffen werden können.⁷⁰
- 32 Die **Umsetzung von Schlichtungsvereinbarungen** wird im geltenden Recht ebenfalls nicht geregelt. Die Frage, wie eine Partei vorzugehen hat, wenn sie der Auffassung ist, dass eine Vereinbarung nicht oder nicht korrekt umgesetzt wurde, bleibt weitgehend unklar.⁷¹ Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller können nach kantonsgerichtlicher Rechtsprechung erneut an die Beauftragte gelangen, wenn sie eine Schlichtungsvereinbarung für nicht umgesetzt erachten.⁷² Nach geltendem Recht besteht keine Zuständigkeit der Beauftragten, die Einhaltung der Schlichtungsvereinbarungen zu überwachen.⁷³ Um den Vollzug einer Einigung sicherzustellen, wird in der Praxis teilweise in einer Vereinbarungsklausel festgehalten, das Verfahren zu suspendieren, bis über die Erfüllung der Vereinbarung Klarheit besteht.⁷⁴ Damit wird das Verfahren jedoch nicht abgeschlossen.⁷⁵ Gesetzliche Anpassungen im Bereich der Umsetzung könnten die Wirksamkeit des InfoG optimieren.

III. Behördenstruktur

- 33 Vorweg ist festzuhalten, dass der **personalrechtliche Status** der Öffentlichkeitsbeauftragten nicht klar geregelt ist.⁷⁶ STÖCKLI/JOLLER kommen zum Schluss, dass die Beauftragte grundsätzlich unter die Gesetzgebung über das Staatspersonal fällt.⁷⁷ Hier könnte allenfalls im Rahmen einer Revision der Bezug zum Gesetz über das Staatspersonal verankert werden (vgl. z.B. Art. 9 MedG).

⁶⁶ Gemäss Art. 12b Abs. 3 VBGÖ gilt ein Schlichtungsantrag als zurückgezogen und erledigt, wenn der Gesuchsteller nicht an der Schlichtungsverhandlung teilnimmt. Siehe WALDMANN, Rz. 54 (kritisch zur restriktiven Auslegung des Bundesgerichts von Art. 14a Abs. 4 DZV, wonach beide Parteien und nicht bloss eine die Mitwirkung an der Schlichtung verweigern müssen).

⁶⁷ DERS., Rz. 52.

⁶⁸ DERS., Rz. 53.

⁶⁹ DERS., Rz. 54.

⁷⁰ DERS., Rz. 54.

⁷¹ STOFFEL/ZUNZER RAEMY, Rz. 88, Rz. 96.

⁷² DIES., Rz. 90.

⁷³ DIES., Rz. 90.

⁷⁴ WALDMANN, Rz. 57.

⁷⁵ STOFFEL/ZUNZER RAEMY, Rz. 90; WALDMANN, Rz. 57.

⁷⁶ STÖCKLI/JOLLER, Rz. 39.

⁷⁷ DIES., Rz. 40 f.

- 34 Mit Blick auf die **Unabhängigkeit** wirft die Zuständigkeit für die Abberufung der Beauftragten weitere Fragen auf. Systematisch kohärent scheint, dass mit dem Staatsrat dieselbe Behörde für die Ernennung und die Abberufung zuständig ist; zugleich ist es die ÖDSB und nicht der Staatsrat, welche die Tätigkeiten der Beauftragten leitet und beaufsichtigt. Vor diesem Hintergrund bietet sich eine Lösung analog zur Regelung für die behördliche Struktur der kantonalen Mediatorin an: Der Staatsrat könnte demnach die Öffentlichkeitsbeauftragte nur abberufen, wenn ein entsprechender Antrag der ÖDSB vorliegt.⁷⁸ Eine entsprechende Gesetzesänderung würde zur Klärung des Personalstatus der Beauftragten beitragen.
- 35 Die finanzielle Unabhängigkeit der ÖDSB ist soweit eingeschränkt, als nicht ersichtlich ist, wie die gesetzliche Vorgabe des Globalbudgets in der Praxis umgesetzt wird.⁷⁹ Zurückzuführen ist dies u.a. auf die kantonale Finanzgesetzgebung, welche die Führung von Verwaltungseinheiten mit Globalbudgets nicht vorsieht, jedoch ähnliche Formen von umfassenden Budgets für einzelne Verwaltungseinheiten kennt.⁸⁰ Rechtlich wird das Budget von der Staatskanzlei und der Finanzdirektion vorbereitet und vom Staatsrat zuhanden des Grossen Rats verabschiedet. Die beschränkte Einflussnahme der ÖDSB auf die ihr zur Verfügung stehenden Mittel wirkt sich auch praktisch aus; die ÖDSB machte in ihren jüngeren Tätigkeitsberichten darauf aufmerksam, dass es an Ressourcen für die zufriedenstellende Erfüllung ihrer Aufgaben mangelt.⁸¹ Sollte die Zahl an Schlichtungsgesuchen weiter zunehmen, könnten sich die personellen Engpässe auf die Verfahrensdauer auswirken und eine fristgerechte Durchführung gefährden.⁸²

⁷⁸ DIES., Rz. 42.

⁷⁹ DIES., Rz. 44.

⁸⁰ DIES., Fn. 177.

⁸¹ DIES., Rz. 45.

⁸² WALDMANN, Rz. 77.

§ 5 Zusammenfassende Würdigung

- 36 Der Kanton Freiburg hat in seiner neuen Verfassung vom 16. Mai 2004 mit dem Grundrecht auf Information und dem allgemeinen Einsichtsrecht in amtliche Dokumente einen Paradigmenwechsel eingeführt und diesen mit dem Erlass des Informationsgesetzes (InfoG) und der dazugehörigen Ausführungsverordnung konkretisiert. Mit diesem gesetzlichen Rahmen allein ist der Paradigmenwechsel aber noch nicht vollzogen. Hierfür braucht(e) es auch ein Umdenken in den Organen von Kanton und Gemeinden sowie das Bewusstsein auf Seiten der Öffentlichkeit über die bestehenden Ansprüche.
- 37 Ob der Paradigmenwechsel gelungen ist, lässt sich durch eine *quantitative* Betrachtung der Zugangsgesuche nur schwierig abschätzen. Aus der Anzahl eingegangener Zugangsgesuche können kaum verlässliche Erkenntnisse abgeleitet werden, da die Anfragen (oftmals unbewusst) nicht immer im gesetzlich vorgesehenen Verfahren behandelt und registriert werden. Immerhin zeigt sich, dass die Anzahl registrierter Zugangsgesuche in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen hat und der Zugang in rund 2/3 der Fälle bereits in der ersten Verfahrensetappe vollständig gewährt wurde.⁸³ Nur ein kleiner Teil der Zugangsgesuche landet letztlich vor der Schlichtungsbehörde. Die Anzahl der Schlichtungsverfahren schwankt jährlich, mit einer Tendenz nach oben. Der Anteil von Schlichtungen, in denen eine Einigung gelang, gegenüber jenen, die mit einer Empfehlung abgeschlossen wurden, hält sich über die gesamte Zeitspanne in etwa die Waage.⁸⁴
- 38 Die *Befragungen* bei den anspruchsberechtigten Gruppen sowie bei Vertretern der vom Gesetz verpflichteten Organe vermitteln ein gemischtes Bild. Insbesondere existiert in der Verwaltung keine einheitliche Einschätzung; alle sehen es etwas anders. Auf Seiten der Gestuchstellenden werden hauptsächlich die lange Bearbeitungsdauer, die teilweise ungenügende Gewichtung des Transparenzgebots bei der Abwägung mit anderen (entgegenstehenden) Interessen, die mangelnde Kenntnis der Rechtslage in den Gemeindeverwaltungen sowie vereinzelt unverhältnismässige Schwärzungen moniert. Auf Seiten der Verwaltung wird das Gesetz ambivalent aufgenommen. Hingewiesen wird etwa auf die teilweise zeitaufwändige Bearbeitung von Zugangsgesuchen, die Problematik von querulatorischen Gesuchen sowie die Gefahr, dass amtliche Dokumente durch die Zugänglichmachung aus dem Kontext gerissen und damit in der Öffentlichkeit falsch verstanden werden.
- 39 Das Gesetz und seine Ausführungsverordnung gelangen eigentlich erst zur Anwendung, wenn es Probleme gibt. Stimmen, die eine grundlegende Änderung der Regelung zum Zugangsrecht und zum Zugangsverfahren fordern, sind selten. Die Probleme werden eher in der teilweise ungenügenden und unbefriedigenden Anwendung verortet. Immerhin wurde ein Bedarf für punktuelle Anpassungen des gesetzlichen Rahmens festgestellt. Dies betrifft insbesondere die gesetzliche

⁸³ Vgl. im Einzelnen die Tätigkeitsberichte der ÖDSB, publiziert auf <<https://www.fr.ch/de/staat-und-recht/transparenz-und-datenschutz/taetigkeitsberichte-0>> (zuletzt besucht: 28. März 2022); vgl. ferner den Tagungsbeitrag von Laurent Schneuwly und Martine Stoffel (9. Dezember 2021), abrufbar unter <<https://www.fr.ch/sites/default/files/2021-12/schneuwlylundstoffelmintervention.pdf>> (zuletzt besucht: 28. März 2022).

⁸⁴ Vgl. die Hinweise in Fn. 83 hiavor.

Verankerung der Mitwirkungspflicht der Verfahrensbeteiligten im Schlichtungsverfahren, die Aufnahme einer Regelung zum Vollzug der Einigung sowie eine klarere Regelung des Status der ÖDSB bzw. der Öffentlichkeitsbeauftragten.

- 40 Andere in der Untersuchung zu Tage tretende Schwierigkeiten – wie die lange Behandlungsdauer von Gesuchen oder die teilweise ungenügende Sensibilität einzelner Organe gegenüber dem Transparenzgebot – lassen sich durch Gesetzesrevisionen nicht beheben. Mehr Wirksamkeit liesse sich hier mit Sensibilisierungsmassnahmen der Verwaltungseinheiten und ihres Personals und insbesondere der Gemeinden erzielen, sei dies in Form von Weiterbildungsveranstaltungen (zum In-foG und zum Datenschutzrecht) oder von Empfehlungen oder Wegleitungen für die Behandlung von Zugangsgesuchen.
- 41 Damit der Paradigmenwechsel vom «Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt» zum «Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt» nicht nur *de jure*, sondern auch *de facto* vollzogen ist, sind wohl weitere Anstrengungen nötig. Während für die einen das Glas noch halb leer ist, erscheint es anderen hingegen bereits halb voll. Ungeachtet dieser unterschiedlichen Betrachtungsweise gilt: Das Glas muss weiter gefüllt werden.

* * *