

# **Information der Öffentlichkeit und Zugang zu Dokumenten auf der Ebene der Kirchgemeinde**

**Ein Leitfaden in Anlehnung an die Informationsschrift des kant. Amtes für Gemeinden:  
Information der Öffentlichkeit und Zugang zu Dokumenten auf Gemeindeebene  
(info‘Gema 5/2011)**

**über die praktische Umsetzung des Gesetzes über die Information und den Zugang zu  
Dokumenten (InfoG) vom 9. September 2009**

## **Inhalt**

|  |    |
|--|----|
| Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG) ..... | 3  |
| Allgemeines .....  | 3  |
| Ziel des Gesetzes .....  | 3  |
| Zitat Informationsschrift: .....                                       | 3  |
| Bemerkungen und Hinweise zur praktischen Umsetzung des InfoG .....     | 3  |
| Anmerkung zum Gesetzestext .....                                       | 3  |
| Öffentlichkeit der Sitzungen .....                                     | 3  |
| Einberufung .....  | 4  |
| Ablauf der Versammlung .....   | 4  |
| Medienfrage .....  | 4  |
| Protokoll .....  | 5  |
| Informationspflicht .....  | 5  |
| Grundsätzliches .....  | 5  |
| Informationspflicht und Persönlichkeitsschutz .....                    | 6  |
| Register der Interessenbindungen .....                                 | 7  |
| Informationsmittel .....   | 7  |
| Information und Persönlichkeitsschutz .....                            | 7  |
| Schematische Darstellung über den Persönlichkeitsschutz .....          | 7  |
| Informationsinhalt .....   | 8  |
| Hinweis .....  | 8  |
| Informationspflicht und die Beantwortung von Auskunftsgesuchen .....   | 9  |
| Zuständigkeit .....  | 9  |
| Zugang zu Dokumenten .....   | 9  |
| Grundsätze .....   | 9  |
| Ausnahmen vom freien Zugang .....                                      | 10 |
| Gewährleisteter Zugang .....   | 10 |
| Verfahren .....  | 11 |
| Das Zugangsgesuch (Art. 31) .....                                      | 11 |
| Behandlung des Gesuches (Art. 32) .....                                | 11 |
| Art des Zugangs (Art. 23) .....  | 11 |
| Gebühren (Art. 24) .....   | 11 |
| Schlichtungsantrag und Rechtsmittel .....                              | 11 |
| Zuständige Organe für die Umsetzung des Zugangsrechts .....            | 11 |
| Das Amts- und Beratungsgeheimnis .....                                 | 12 |
| Das Zugangsrecht – Leitfaden für die Bürgerinnen und Bürger .....      | 13 |
| Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten .....                         | 15 |

## Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG)

Gesetz vom 9. September 2009 (systematische Sammlung, SGF Nr. 17.5)

Quellenangaben für den nachstehenden Inhalt:

- Information der Öffentlichkeit und Zugang zu Dokumenten auf Gemeindeebene (info‘Gema 5/2011) eine Informationsschrift des kant. Amtes für Gemeinden.
- Kirchenordnung der Evangelisch-reformierten Kirche des Kantons Freiburg vom 3.11.1997 (KO).
- Gesetz über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat vom 26. September 1990 (SGF 190.1)

### Allgemeines

Nach Artikel 3 des Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit und Zugang zu Dokumenten (InfoG) gilt dessen Bestimmungen auch für Kirchenorgane, sofern diese nicht selber „entsprechenden Bestimmungen“ erlassen haben (Art. 3 Abs. 2a InfoG). Einerseits ist dies nicht der Fall und andererseits wird zu Fragen aus diesem Bereich in bewährter Praxis Gemeindegeseztgebung konsultiert. Die vom Amt für Gemeinden herausgegebene Informationsschrift info‘Gema 5/2011 dient denn auch als Vorlage für die nachfolgenden Ausführungen. Zudem enthält die Informationsschrift wertvolle Hinweise für die praktische Umsetzung des InfoG in den Kirchengemeinden sie sei hier weiterempfohlen.

Das InfoG regelt Information und Dokumentenzugang für alle Personen. Damit ist es unerheblich, ob die beantragenden Person Mitglied der Kirche ist oder nicht.

### Ziel des Gesetzes

Übertragen auf kirchliche Belange, lassen diese Ziele sich wie folgt umschreiben:

- Beitrag zur Transparenz der kirchlich-administrativen Tätigkeit;
- Förderung der Meinungsbildung und der Teilnahme am Leben der Kirchengemeinde;
- Stärkung des Verständnisses und Vertrauens in die kirchlichen Organe.

### Zitat Informationsschrift:

„Das InfoG verfolgt zwei sich ergänzende Hauptziele. Das erste besteht darin, die Information der Öffentlichkeit auszubauen (Öffentlichkeit der Sitzungen und Informationspflicht). Das zweite Ziel bezweckt im Kanton Freiburg das Zugangsrecht zu Dokumenten einzuführen.“

## Bemerkungen und Hinweise zur praktischen Umsetzung des InfoG

### Anmerkung zum Gesetzestext

Mit den im InfoG genannten Sitzungen sind im kirchlichen Bereich die meist eher als Versammlung bezeichneten Anlässe gemeint.

### Öffentlichkeit der Sitzungen

Das InfoG bestätigt und erweitert den Grundsatz, wonach die **Sitzungen der Legislativbehörden** (Kirche: Synode) auf allen Ebenen **öffentlich** sind. Im Weiteren unterstehen die Versammlungen anderer parlamentsähnlichen Organen, wie Delegiertenversammlungen, ebenfalls dem Grundsatz der Öffentlichkeit.

Im kirchlichen Bereich wird dieses Thema meist im Zusammenhang mit den Kirchgemeindeversammlungen und Kirchgemeinderatssitzungen angesprochen. Die Kirchgemeindeversammlungen sind öffentlich, wogegen die Kirchgemeinderatssitzungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden.

Allerdings erlauben sowohl die geltende Kirchenordnung (Art 76) wie auch das InfoG (Art 4 Abs. 2) unter besonderen Umständen den Ausschluss der Öffentlichkeit von den Versammlungen.

Dieser Ausschluss der Öffentlichkeit schränkt die Information nicht ein, da die Öffentlichkeit später über die gefassten Entschlüsse in geeigneter Weise informiert werden muss. Drittpersonen, welche an einer solchen Sitzung teilnehmen sind dürfen als geheim bezeichnete Tatsachen nicht verbreiten.

## **Einberufung**

Über die Einberufung führt die Informationsschrift folgendes aus (S.4, Anpassung an kirchl. Belange *in kursiver Schrift*):

„Bei den (*Kirch-*) Gemeindeversammlungen sind die Änderungen im Vergleich zu den bis zum 31. Dezember 2010 gültigen Vorschriften gering. Inskünftig werden alle Begleitdokumente zu den traktandierten Geschäften nicht nur den *Kirchgemeindegliedern*, sondern auch der Öffentlichkeit und den Medien zur Verfügung gestellt. Sie müssen mindestens zehn Tage vor der *Kirchgemeindeversammlung* im *Sekretariat der Kirchgemeinde* aufgelegt werden. Sie können auch der Einberufung beigelegt werden.“

Die aktuelle Kirchenordnung entspricht bezüglich Frist und Publikation diesen Vorgaben. Es sei hier noch daran erinnert, dass die Einberufung Datum, Zeit, Ort, Traktandenliste der Sitzung/Versammlung und ev. Anträge des Kirchgemeinderates (z.B. Steuersatz) enthalten muss.

Es ist zudem prüfenswert ob nicht gleichzeitig mit der öffentlichen Einberufung (Kirchenblatt, Amtsblatt) dieselbe und die aufgelegten Unterlagen in die Website der Kirchgemeinde gestellt werden.

## **Ablauf der Versammlung**

Da die Sitzungen der Legislativorgane öffentlich sind, ist diesem Umstand entsprechend Rechnung zu tragen. Medien und Besucher sind ausserhalb der Abstimmenden zu platzieren.

### **Medienfrage**

Der Zugang der Medien zu diesen Anlässen ist so weit als möglich zu erleichtern, z.B. durch reservierte Plätze. oder eine Fernsehaufnahme erfordert andere Bedingungen als die schriftliche Berichterstattung. Die vorherige Orientierung des Präsidiums über eine Teilnahme wird als „elementare Anstandsregel“ betrachtet (Zitat info‘Gem A/2011). Es obliegt dem Präsidium, die Anwesenden darüber zu informieren oder nicht. Artikel 19 Absatz 2 des InfoG führt zu der Medienfrage folgendes aus:

Bei den öffentlichen Sitzungen können die Medien ohne anderslautende Bestimmungen - Ton- und Bildaufzeichnungen machen und diese übertragen; sie informieren vorgängig das Präsidium und achten darauf, den geordneten Sitzungsablauf nicht zu stören.

Über Tonträgeraufzeichnungen findet sich in der Kirchenordnung keine Regelung. Lediglich im Geschäftsreglement 2005 der Synode wird darauf hingewiesen, dass hier Aufzeichnungen

erfolgen. In Anlehnung an das Gemeindegesetz (GG) können sowohl für die Protokollführung wie auch für den privaten Gebrauch Tonträgeraufzeichnungen vorgenommen, bzw. erlaubt werden. Die Versammlung ist darüber zu informieren, bei privaten Aufnahmen muss eine vorgängige Ankündigung erfolgen.

### **Protokoll**

Für die Ausfertigung und Veröffentlichung der Protokolle verweist das InfoG Gem A/2011 auf das in diesem Bereich von der Kirchengesetzgebung abweichende Gemeindegesetz (GG). Da die Kirchenordnung explizit keine Fristen festlegt, sind die Protokolle folglich spätestens zum Zeitpunkt der Einberufung/Einladung für die nächste Sitzung/Versammlung zu veröffentlichen (Kirchgemeinde: 10 Tage vor der Versammlung, Synode: 14 Tage vor der Versammlung).

Nach Artikel 22 und Artikel 30 stellen die Protokolle, Voranschläge und Jahresrechnungen amtliche Dokumente dar, zu denen jeder natürlichen und juristischen Person Zugang gewährt werden muss. Artikel 9 Absatz 2 des InfoG bevorzugt dafür moderne Kommunikationsmittel wie das Internet. Da alle Kirchgemeinden und die Kantonalkirche über eine Website verfügen, entspricht eine Veröffentlichung der obgenannten Dokumente auf der Webseite der Institution auch dem Recht auf Einsicht dieser Dokumente im jeweiligen Sekretariat.

## **Informationspflicht**

### **Grundsätzliches**

Artikel 8 des InfoG umschreibt, wem diese Pflicht auferlegt wird und wie ihr nachzukommen ist. Die Information von Amtes wegen richtet sich nicht nur an die Mitglieder der Kirchgemeinde, sie soll auch der breiten Öffentlichkeit und den Medien zur Verfügung gestellt werden.

Diese grundsätzlichen Bestimmungen haben insbesondere für die nachfolgend aufgeführten Organe der Kirche Geltung:

Kirchgemeindeversammlung, Kirchgemeinderat, Rechnungsprüfungskommission, Synode, Synodalarat, Konvent, Finanzkommission, Rekurskommission (erst nach Beschlussfassung).

### **Art. 8 Grundsätze (InfoG)**

<sup>1</sup> Die öffentlichen Organe haben folgende Pflichten:

- a) Sie stellen von Amtes wegen regelmässig eine allgemeine Information der Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit sicher.
- b) Sie beantworten die an sie gerichteten Auskunftsgesuche.
- c) Sie erfüllen die besonderen Informationspflichten, die ihnen durch die Spezialgesetzgebung übertragen werden.

<sup>2</sup> Sie beachten dabei die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungshandelns, insbesondere die Verhältnismässigkeit, die Gleichbehandlung sowie Treu und Glauben.

Dabei gelten die folgenden Einschränkungen:

- Informationen werden im Rahmen des Zumutbaren erteilt;
- sie beschränken sich auf die Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiche des öffentlichen Organs;
- sie enthalten keine Informationen, die vom Zugangsrecht (zu Dokumenten) ausgenommen sind.

## **Informationspflicht und Persönlichkeitsschutz**

Ein wichtiger Punkt bei Informationen aller Art stellt der Persönlichkeitsschutz dar. Im erwähnten Informationsschreiben an die Gemeinden (info-Gem A/2011, S. 7) findet sich dazu folgendes:

„Bei einem überwiegenden öffentlichen oder privaten Interesse kann die Information jedoch beschränkt werden (Art. 10 Abs. 1 InfoG). Es handelt sich hier grundsätzlich um eine allgemeine Beschränkung. Ausserdem ist den Personendaten Rechnung zu tragen. Tatsächlich ist grundsätzlich festzustellen, dass die Informationen an die Öffentlichkeit im Allgemeinen auch Personendaten enthalten (z.B. *dass eine Person ein bestimmtes Amt inne hat, Anm. des Verfassers*). Da das Gesetz über den Datenschutz (DSchG, SGF 17.1) die Frage der Mitteilung von Personendaten im Rahmen der Information der Öffentlichkeit nicht regelt, musste dazu eine eigene gesetzliche Grundlage im InfoG geschaffen werden. Es handelt sich um Artikel 11 und 12 InfoG, die folgenden Wortlaut haben:

### **Art. 11** Bekanntgabe von Personendaten a) Im Allgemeinen

<sup>1</sup> Personendaten dürfen mit einer Information an die Öffentlichkeit verbreitet werden, wenn mindestens eine der drei folgenden Voraussetzungen erfüllt ist:

- a) Eine gesetzliche Bestimmung sieht dies vor.
- b) Die betroffene Person hat der öffentlichen Bekanntgabe zugestimmt, oder ihre Einwilligung darf nach den Umständen vorausgesetzt werden.
- c) Sie stehen in einem Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, und das öffentliche Interesse an der Information geht dem Geheimhaltungsinteresse der betroffenen Person vor.

<sup>2</sup> Personendaten, die in einer Information an die Öffentlichkeit enthalten sind, können im Internet oder mit Hilfe eines anderen automatisierten Informations- und Kommunikationsdienstes verbreitet werden; sie müssen daraus entfernt werden, wenn sie ihre Aktualität verloren haben und ein besonderes Interesse der betroffenen Personen an ihrer Löschung besteht.

<sup>3</sup> Die Spezialgesetzgebung über die amtlichen Veröffentlichungen bleibt vorbehalten, insbesondere was den Grundsatz und die Modalitäten der Verbreitung der verschiedenen Kategorien der in diesen Veröffentlichungen enthaltenen Personendaten im Internet betrifft.

### **Art. 12** b) Vermutung eines überwiegenden öffentlichen Interesses

<sup>1</sup> Ein überwiegendes Interesse der Öffentlichkeit an der Information wird vermutet, wenn die Personendaten sich auf ein Mitglied eines öffentlichen Organs beziehen und die Information seine Funktionen oder seine Tätigkeit im Dienst dieses Organs betrifft. Dies trifft insbesondere auf folgende Angaben zu:

- a) die Tatsache, dass die betreffende Person ein Mitglied dieses Organs ist;
- b) ihr Titel und ihre beruflichen Angaben;
- c) die Angabe ihres Namens in einem Dokument, das sie erstellt hat oder an dessen Erarbeitung sie mitgewirkt hat.

<sup>2</sup> Der Staatsrat kann weitere Vermutungen zugunsten des Informationsinteresses der Öffentlichkeit aufstellen.

<sup>3</sup> Die Vermutungen fallen dahin, wenn sensible Daten im Sinne des Gesetzes über den Datenschutz oder ein anderes besonderes Interesse der betroffenen Person berührt sind.

Diese Bestimmungen zeigen, dass das InfoG eine allgemeine Regel und eine (*juristische*) Vermutung aufstellt. Die allgemeine Regel besagt, dass ein Ausgleich erfolgen soll zwischen dem Interesse der Öffentlichkeit an der Information und dem Interesse der betroffenen Person

an der Geheimhaltung, wenn die Person nicht ihre Zustimmung erteilt hat oder eine gesetzliche Bestimmung die Mitteilung vorsieht. Es wird sodann vermutet, dass die Personendaten der Mitglieder von öffentlichen Organen, **die sich auf deren Funktion oder Tätigkeiten im Dienst dieses Organs beziehen**, im Prinzip öffentlich sind.“ Ende Zitat.

Mit anderen Worten bestimmt Artikel 12 Absatz 1, dass sich die Gewählten und Angestellten der Kirche, wie Pfarrer, Ratsmitglieder, Kirchenschreiber, usw. bei Informationen nicht auf die Geheimhaltung ihrer Personendaten berufen können. Natürlich wird man sich auch hier auf die wirklich notwendigen und mit der Zuständigkeit in Zusammenhang stehenden Daten beschränken.

### **Register der Interessenbindungen**

Die Veröffentlichung der Interessenbindungen stellt für den Kanton Freiburg eine Neuerung dar. Bei den politischen Gemeinden betrifft die Pflicht zur Offenlegung einzig die Mitglieder des Gemeinderates. Im kirchlichen Bereich spielen die Interessenbindungen in materieller Hinsicht meist eher eine untergeordnete Rolle, meist sind es eher mit dem Amt ideell nicht zu vereinbarende Tätigkeiten. Ihr Einfluss kann zudem durch einem korrekten Ablauf der Geschäfte (z.B. Offerteneinholung bei grösseren Investitionen) gering gehalten werden. Es steht den Kirchgemeinden jedoch frei dies einzuführen.

### **Informationsmittel**

Heute erfolgt die regelmässige Information in Kirchgemeindeblättern, auf den Internetseiten der Kirchgemeinde und mündlich im Anschluss an den Gottesdienst. Dazu kommen die regelmässigen Jahresberichte der Präsidien und die Angaben über Organisation und Verwaltung. Um die Information möglichst aktuell, effizient und umfassend zu gestalten, unterliegen die verantwortlichen Organe der Selbstverantwortung. Dazu gehört auch die periodische Neubeurteilung des Ablaufes und der dabei verwendeten Informationsmöglichkeiten.

### **Information und Persönlichkeitsschutz**

Bei den Informationen allgemeiner Art wird oft über Privatpersonen berichtet. Hier ist es wichtig darauf zu achten, dass ein Interview oder Fotoaufnahmen im öffentlichen Anlass und Raum stattfinden. Andernfalls muss das Einverständnis der Personen eingeholt werden. Denn sobald sich eine Information nicht mehr nur auf eine Tätigkeit eines Organs beschränkt, ist dem Persönlichkeitsschutz mehr Beachtung zu schenken.

Ein Beispiel: der Bericht über einen Ausflug oder einer Feier einer Gruppe Gemeindemitglieder kann sowohl Namen (ev. nur Vornamen) wie auch Fotos enthalten, da er in öffentlicher Sphäre stattgefunden hat und zudem die Teilnahme i.d.R. ebenfalls nicht auf die Kirche beschränkt ist.

Bei einer Feier im privaten Rahmen (möglicherweise in den Räumen der Kirchgemeinde) ist eine Veröffentlichung von Namen und Bildern vom (meist stillschweigenden) Einverständnis der Betroffenen abhängig.

### **Schematische Darstellung über den Persönlichkeitsschutz**

|                    | Mitglieder und Mitarbeiter eines öffentl. Organs | Privatpersonen   |
|--------------------|--|------------------|
| öffentliche Sphäre | nicht geschützt                                  | teilw. geschützt |
| Privatsphäre       | teilw. geschützt                                 | geschützt        |
| Intimsphäre        | geschützt  | streng geschützt |

Noch „öffentlicher“ sind Personen von internationalem Bekanntheitsgrad (Papst, Filmstar, usw.). Bei ihnen ist nur noch die Intimsphäre teilweise geschützt.

## **Informationsinhalt**

Neben der Information über das kirchliche Geschehen verlangt das InfoG zusätzliche Informationselemente. **Artikel 42b Absatz 2** des Ausführungsreglements zum Gesetz über die Gemeinden (ARGG) umschreibt sie als Mindestinhalt (*in Klammer und kursiver Schrift: Ergänzungen für kirchliche Belange*):

- a) eine allgemeine Information über die wichtigsten Organe der Gemeinde (*Kirchgemeinde*) und ihre Zusammensetzung sowie über die Gemeindeverwaltung (*das Sekretariat der Kirchgemeinde, Geschäftsstelle und Fachstellen der Kantonalkirche<sup>1</sup>; mit ihrer sachlichen Zuständigkeit und Aufgabenbereich*);
- b) Daten, Zeiten, Orte und Traktandenlisten der Sitzungen des Legislativorgans (Kirchgemeindeversammlung, Synode) sowie, gemäss Artikel 13 Abs. 2, die Protokolle dieser Sitzungen (*Versammlungen*);
- c) das Register der Interessenbindungen der Mitglieder des Gemeinderates (*fakultativ für Kirchgemeinde-, Synodalrat*);
- d) die allgemeinverbindlichen Reglemente und die Verwaltungsreglemente der Gemeinde (*Kirchgemeinde, Kantonalkirche*);
- e) das Register und die Dokumente der Zusammenarbeit mit Dritten laut Artikel 84<sup>bis</sup> GG;
- f) die allgemeinverbindlichen Reglemente und die Protokolle der Delegiertenversammlungen (*Synode*) der Gemeindeverbände sowie gegebenenfalls der Agglomeration, bei denen die Gemeinde Mitglied ist;
- g) die Unterlagen zum Initiativ- und Referendumsrecht in Gemeindeangelegenheiten, die im Amtsblatt veröffentlicht werden, und die entsprechenden Unterlagen der Gemeindeverbände, bei denen die Gemeinde Mitglied ist;
- h) die Mitteilungsblätter der Gemeinde;
- i) die ausgeschriebenen Stellen.

<sup>3</sup> Die Gemeinden, die nicht über eine Website verfügen, übermitteln dem Oberamt zwecks Veröffentlichung auf dessen Website ihre Informationen und Dokumente gemäss Absatz 2.

<sup>4</sup> Die Websites der Gemeinden (*Kirchgemeinde, Kantonalkirche*) müssen den Anforderungen des Schutzes und der Sicherheit der Personendaten genügen; bei Bedarf erlässt die kantonale oder kommunale Datenschutzbehörde Richtlinien über den Schutz der Personendaten auf dem Internet.

## **Hinweis**

Auch wenn den Kirchgemeinden eine Internetseite nicht aufgezwungen werden kann, stellt eine solche in vielerlei Hinsicht doch ein praktisches Hilfsmittel zur Information dar, welches zudem breite Akzeptanz findet.

Die unter den Buchstaben g bis i und im Absatz 3 genannten Elemente sind für die Kirche nicht von grosser Relevanz fallen hier deshalb ausser Betracht.

Obwohl nicht direkt aufgeführt, ist ein Verzeichnis der Informationsbestände und deren Zwecke zu publizieren (z.B. Register und Verzeichnisse der Kirchgemeinde), wobei Informationsbestände, die Personendaten enthalten, zu kennzeichnen sind.

Die Aufzählung im obigen Artikel ist nicht abschliessend. Deshalb können auch weitere Informationen und Unterlagen, welche nach der Meinung der entsprechenden Organe (KGV; KGR) von öffentlichem Interesse sind, veröffentlicht werden. Dies gilt auch für von der

---

<sup>1</sup> und die weiteren in der KV genannten Organe

Öffentlichkeit ausgeschlossene Dokumente, nach entsprechender Beurteilung und Behandlung (z.B. Anonymisierung).

Zuständigkeit für die Information

Darüber besteht sowohl in den Kirchgemeinden wie in der Kantonalkirche eine Praxis. Es steht den Organen jedoch frei, die Zuständigkeiten reglementarisch festzuhalten.

## **Informationspflicht und die Beantwortung von Auskunftsgesuchen**

Die Informationspflicht verpflichtet die öffentlichen Organe Auskunftsgesuche, welche an sie gerichtet werden, zu beantworten. Indessen muss das Auskunftsgesuch klar vom Gesuch um Zugang zu einem Dokument im Sinne von Artikel 31 InfoG unterscheiden werden. Es bezieht sich auf eine Information (nicht ein Dokument) und zudem fehlt für das Auskunftsgesuch ein dem Dokumentenzugang vergleichbare rechtliche Grundlage.

Die ordentliche Informationstätigkeit stellt eine materielle Handlung dar (kein klagbarer Entscheid) und in diesem Rahmen ist das öffentliche Organ gehalten, das Gesuch zu gewissenhaft zu behandeln.

### **Zuständigkeit**

Diese sind dieselben wie für die von Amtes wegen erteilten Information. Dasjenige Organ, welches die Information erarbeitet hat, ist demnach für die erste Prüfung des Gesuchs und dessen Beantwortung zuständig, so z. B.: das Sekretariat in erster Linie für technische und administrative Fragen.

Der Paradigmenwechsel vom (alten) Verfahren, welches dem Anfragenden den Nachweis zur Berechtigung einer Auskunft auferlegte – zur (neuen) Beweispflicht der angefragten Stelle, dass sie keine Auskunft geben darf, zeitigt hier direkte Folgen.

## **Zugang zu Dokumenten**

Im Unterschied zu den unter der Informationspflicht veröffentlichten Dokumenten und Unterlagen wird nachstehend das Recht auf Zugang zu nicht publizierten, amtlichen Dokumenten und dessen Ablauf erläutert.

### **Grundsätze**

Jede natürliche und juristische Person hat im Rahmen des InfoG Zugang zu den amtlichen Dokumenten im Besitz der öffentlichen Organe (Art. 20 Abs. 1).

Als **amtliche Dokumente** gelten alle Dokumente,

- die von öffentlichen Organen erstellt oder empfangen wurden
- und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen, namentlich Berichte, Studien, Protokolle, Statistiken, Register, Richtlinien, Weisungen, Korrespondenz, Stellungnahmen oder Entscheide.

Ein **nicht**-amtliches Dokument ist hingegen ein Dokument, das nicht fertig gestellt oder zum persönlichen Gebrauch bestimmt ist (Art. 22).

Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass es Bereiche gibt, welche einer Spezialgesetzgebung ausserhalb des InfoG unterliegen. Es handelt sich dabei um die Einsicht in Dokumente von Zivil- und Strafverfahren, Verfahren der Verwaltungsjustiz und der Schiedsgerichtsbarkeit, u.a.m.

## Ausnahmen vom freien Zugang

Nicht alle Dokumente sind der Bevölkerung automatisch zugänglich. In der Info GemA5/2011 werden die Eigenschaften dieser **nicht frei zugänglichen** Dokumente praxisnah so zusammengefasst:

- bei einem anerkannten **überwiegenden öffentlichen Interesse** (z.B. wenn der Zugang zu einem Dokument die Sicherheit des Staates oder die öffentliche Ordnung gefährden kann);
- bei einem anerkannten **überwiegenden privaten Interesse** (z.B. wenn der Zugang den Schutz der Personendaten beeinträchtigen kann);
- Dokumente, die nicht ein Organ, das dem InfoG untersteht, **erstellt oder als Hauptadressat erhalten** hat;
- **Protokolle nicht-öffentlicher Sitzungen** (vgl. auch Art. 103bis GG) (*insb. Kirchengemeinderat, Synodalrat*);
- **persönliche Meinungen, Gedankenaustausch und Stellungnahmen politischer oder strategischer Natur in internen Notizen**, die den Besprechungen der öffentlichen Organe dienen;
- **Dokumente, die der Vorbereitung der Entscheide der Exekutivbehörden dienen**, vor dem Entscheid;
- ausserdem kann das Zugangsrecht bei Dokumenten, die die öffentlichen Organe vor dem 1. Januar 2011 erstellt oder erhalten haben, nicht geltend gemacht werden (Art. 43 InfoG);  
die öffentlichen Organe haben jedoch die Möglichkeit, zu diesen Dokumenten auf freiwilliger Basis Zugang zu gewähren.

Die ersten zwei Punkte bedürfen der Interessenabwägung durch das betreffende Organ. Diese beurteilen, ob überwiegend öffentliches Interesse (Art. 26) vorliegt oder das private Interesse überwiegt (Art. 27 u. 28). Je nach Beurteilung wird der Zugang **eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert**.

Bei der nachfolgenden Gruppe (5 Fälle) handelt es sich um kategorische Ausnahmen vom Zugangsrecht, die weder eine Risikobeurteilung noch eine Interessenabwägung voraussetzen, sondern lediglich eine schlichte Anwendung des gesetzlichen Kriteriums bedeuten.

Zum zweiten Punkt dieser Gruppe noch ein Beispiel: Ein Dokument, das von einem externen Büro für ein öffentliches Organ verfasst wurde und welches das öffentliche Organ infolgedessen als Hauptadressat erhalten hat, unterliegt ebenfalls dem Zugangsrecht.

## Gewährleisteter Zugang

Das Gesetz gewährleistet in Artikel 30 den Zugang zu den Dokumenten:

- **Voranschläge und Rechnungen** der Gemeinwesen und ihrer Anstalten sowie Rechnungen der übrigen staatlichen Einrichtungen (siehe ebenfalls Art. 103bis GG);
- **Dokumente, über die ein externes Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird**, und -nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist - die eingegangenen Stellungnahmen;
- **statistische Informationen**, die nicht durch das Statistikgeheimnis gedeckt sind, gemäss der einschlägigen Gesetzgebung

Unter folgenden Voraussetzungen ist der Zugang **zu Evaluationsberichten über die Leistungsfähigkeit der Verwaltung** und die Wirksamkeit ihrer Massnahmen gewährleistet:

- Die Evaluation betrifft nicht Leistungen bestimmter Personen;
- und das Organ, für das der Bericht bestimmt ist, hat über das weitere Vorgehen entschieden,
- oder seit seiner Abgabe sind sechs Monate verstrichen.

## **Verfahren**

### **Das Zugangsgesuch (Art. 31)**

Dieses ist an dasjenige kirchliche Organ zu richten, welche das gewünschte Dokument entweder erstellt oder als Hauptadressat erhalten hat. Das Gesuch kann formlos (mündlich, E-Mail) und ohne Begründung gestellt werden, muss jedoch über ausreichende Angaben zur Identifizierung des Dokuments enthalten.

Verlangt das Auskunft gebende Organ einen schriftlichen Antrag (Art. 31), so stehen beim Kanton Mustervorlagen und ein Leitfaden zur Verfügung ([www.fr.ch/atprd](http://www.fr.ch/atprd)).

### **Behandlung des Gesuches (Art. 32)**

Das angefragte Organ unterstützt die gesuchstellende Person. Gesuche sollen möglichst rasch behandelt und beantwortet werden. Könnte der Zugang öffentliches oder privates Interesse beeinträchtigen, wird der Zugang bis nach der Klärung aufgeschoben. Dies erfordert eine schriftliche Stellungnahme des betroffenen Organs, ebenso die teilweise oder ganze Ablehnung und die Gewährung des Zugangs trotz Einsprachen Dritter. Stellungnahmen und Entscheide sind innert 30 Tagen zu erlassen.

### **Art des Zugangs (Art. 23)**

Die gewünschten Dokumente können vor Ort eingesehen werden, die Abgabe von Kopien auf Papier oder in elektronischer Form ist ebenfalls möglich, desgleichen (ev. ergänzende) Angaben über den Dokumenteninhalte per Telefon.

### **Gebühren (Art. 24)**

Der Zugang und das Verfahren ist in der Regel kostenlos. Bei höherem Arbeitsaufwand und Kopien (Papier oder elektronisch) erhält die gesuchstellende Person einen vorläufigen Kostenvoranschlag.

### **Schlichtungsantrag und Rechtsmittel**

Die gesuchstellende Person und einsprechende Dritte können innert 30 Tagen gegen die Stellungnahme des öffentlichen Organs einen Schlichtungsauftrag bei dem oder der Kantonalen Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz einreichen. Kommt keine Schlichtung zustande, so gibt der oder die Beauftragte den Parteien eine schriftliche Empfehlung ab. Das betroffene kirchliche Organ entscheidet von Amtes wegen. Beschwerden gegen diesen Entscheid folgen dem Beschwerdeweg<sup>2</sup> gem. Kirchengesetzgebung.

### **Zuständige Organe für die Umsetzung des Zugangsrechts**

Wie oben erwähnt, ist für die Behandlung des Gesuchs dasjenige kirchliche Organ zuständig, welches das gewünschte Dokument entweder erstellt oder als Hauptadressat erhalten hat.

---

<sup>2</sup> Die Kirchen entscheiden in eigener Kompetenz und endgültig ( Art. 6 Abs. 1 Bst. a) u. c); G über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat, SGF 190.1)  
Beschwerdeweg (angenommen, das Sekretariat einer KG hat entschieden):  
Kirchgemeinderat – Synodalrat – kirchliche Rekurskommission

Sollten sich weitere Massnahmen zur Umsetzung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten sowie bezüglich der Aufsicht über diese Umsetzung als notwendig erweisen, so werden diese von den kirchlichen Organen in Zusammenarbeit mit der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz ausgearbeitet.

## Das Amts- und Beratungsgeheimnis

Nur die Sitzungen (Versammlungen) der kirchlichen Legislativen Kirchgemeindeversammlung und Synode sind öffentlich (Art. 4 Abs. 1 Bst. a InfoG). Die übrigen Sitzungen kirchlicher Organe finden unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt (Art. 5 Abs. 1 InfoG). Das bedeutet, dass die Sitzungen des Kirchgemeinde- und Synodalrates und der Kommissionen des Synodalrates oder der Synode nicht öffentlich sind. Rechtfertigt ein besonderes Interesse deren Öffentlichkeit, so kann das Organ beschliessen, ganz oder teilweise öffentlich zu tagen (Art. 5 Abs. 2 InfoG).

Im InfoG wird in Artikel 7 Absatz 2 das besondere Sitzungsgeheimnis aufgeführt. Nach diesem Artikel sind nur diejenigen Tatsachen, welche gemäss besonderen Weisungen geheim zu halten sind betroffen. Das Sitzungspräsidium erteilt die entsprechenden Weisungen:

- Drittpersonen, die an einer Sitzung unter Ausschluss der Öffentlichkeit teilnehmen oder dabei anwesend sind, dürfen Tatsachen, die gemäss besonderen Weisungen geheim zu halten sind, nicht verbreiten. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen der Spezialgesetzgebung, die ein Beratungsgeheimnis vorsehen.

Die Kirchenordnung kennt für diesen Bereich besondere z.T. weitergehende Vorschriften:

- Für die Kirchgemeinderatssitzung:  
Alle Sitzungsteilnehmer sind zur Verschwiegenheit verpflichtet (Art. 86 Abs. 4 KO).
- Für die Synodalratssitzungen gilt das **Amtsgeheimnis** Artikel 138 KO:  
Die Verhandlungen des Synodalrates sind vertraulich. Mitglieder und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Synodalrates sind zur Verschwiegenheit verpflichtet.

Des Weiteren besteht die sog. **Schweigepflicht in kirchlichen Diensten und Ämtern**, umschrieben in Artikel 153 Absatz 1 KO:

- Wer einen kirchlichen Dienst versieht, ist zum Stillschweigen über alle Geheimnisse verpflichtet, die ihm aufgrund dieses Dienstes anvertraut worden sind.

\*\*\*\*\*

Als Anhang sind nachstehend aufgeführt:

- Der kantonale Leitfaden über den Zugang zu amtlichen Dokumenten;
- ein Musterbrief für ein Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten;
- das kantonale Gesuchsformular um Zugang zu amtlichen Dokumenten.

## **Das Zugangsrecht – Leitfaden für die Bürgerinnen und Bürger**

Seit 1. Januar 2011 bietet das Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG) der Bevölkerung ein **Zugangsrecht zu amtlichen Dokumenten, die vom Staat hergestellt wurden**. Das Gesetz stützt sich auf die Verfassung des Kantons Freiburg, in der das Recht auf Transparenz verankert ist. Das vorliegende Dokument informiert Sie über die Einzelheiten des Zugangsrechts.

### **Wer ist vom Zugangsrecht betroffen?**

Das Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten gilt für alle Organe des Staates, der Gemeinden und der juristischen Personen öffentlichen Rechts sowie für Private, die öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen und Reglementierungs- oder Verfügungsbefugnis haben.

Es sind also u.a. der Grossrat, der Staatsrat, die kantonale Verwaltung, die Gerichtsbehörden, die Gemeinde- und Generalräte sowie Gruppierungen von Behörden davon betroffen.

### **Was versteht man unter einem amtlichen Dokument?**

Es handelt sich dabei um alle Dokumente, die von öffentlichen Organen erstellt oder empfangen wurden und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen, namentlich Berichte, Studien, Protokolle, Statistiken, Register, Richtlinien, Weisungen, Korrespondenz, Stellungnahmen oder Entscheide.

### **Was ist nicht als amtliches Dokument anzusehen?**

Darunter fallen Dokumente, die ihr endgültiges Ausarbeitungsstadium nicht erreicht haben oder die zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind.

### **Wie geht man vor um Zugang zu einem Dokument zu verlangen?**

Es ist ratsam, die Formulare und Briefmodelle zu benutzen, die sich auf der Website der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz befinden: [www.fr.ch/atprd](http://www.fr.ch/atprd). Das Gesuch muss an das öffentliche Organ gerichtet werden, welches das Dokument erstellt oder als Hauptadressat von Dritten erhalten hat, die dem Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten nicht unterstellt sind.

Ihr Zugangsgesuch kann formlos gestellt und muss nicht begründet werden. Allerdings muss Ihre Anfrage ausreichende Angaben zur Identifizierung des verlangten Dokuments enthalten. Wenn nötig kann das öffentliche Organ ein schriftliches Gesuch verlangen.

### **Ist der Zugang gebührenpflichtig?**

Der Zugang ist in der Regel kostenlos, doch es gibt Ausnahmen. Namentlich wenn die Gewährung des Zugangs einen grossen Arbeitsaufwand erfordert oder wenn Sie Kopien eines Dokuments erhalten. Das öffentliche Organ informiert Sie über die zu erwartende Höhe der Gebühr.

### **Wie geht der Zugang zu den Dokumenten vonstatten?**

Im Gesetz sind verschiedene Arten des Zugangs vorgesehen:

- > Die Einsichtnahme vor Ort
- > Die Entgegennahme von Kopien in Papierform oder auf elektronischem Weg
- > Die telefonische Entgegennahme von Angaben über den Inhalt des Dokuments

### **Kann der Zugang zu einem Dokument verweigert werden?**

Nicht alle Dokumente sind frei zugänglich. Es gibt namentlich Ausnahmen bei:

- > **überwiegendem öffentlichen Interesse**, bspw. wenn der Zugang zum Dokument die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden kann
  - > **überwiegendem privaten Interesse**, bspw. wenn der Zugang den Schutz der Personendaten beeinträchtigen könnte
  - > Dokumenten, die **nicht von einem öffentlichen Organ verfasst oder als Hauptadressat von Dritten erhalten** wurden, die dem Gesetz nicht unterstellt sind
  - > **Protokolle nicht öffentlicher Sitzungen**
  - > **persönlichen Meinungen, Gedankenaustausch und Stellungnahmen politischer oder strategischer Natur in internen Notizen**, die den Besprechungen der öffentlichen Organe dienen
  - > Dokumenten, die der **Vorbereitung der Entscheide der Exekutivbehörden** dienen
  - > **Bereiche, die spezialgesetzlich geregelt sind**
- > Zudem kann das Zugangsrecht nur bei Dokumenten geltend gemacht werden, die von den öffentlichen Organen nach dem 1. Januar 2011 erstellt oder erhalten wurden.

Das öffentliche Organ wägt in jedem konkreten Fall die verschiedenen Interessen ab und wird u. U. entscheiden, den Zugang zum Dokument einzuschränken, zu verschieben oder zu verweigern. Die Stellungnahme sollte Ihnen spätestens nach 30 Tagen zukommen.

### **Gibt es Beschwerdemöglichkeiten?**

Sollte die Stellungnahme des öffentlichen Organs Sie nicht zufrieden stellen, haben Sie die Möglichkeit, innert 30 Tagen einen Schlichtungsantrag bei der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz zu stellen. Führt die Schlichtung zu keiner Einigung, erfolgt eine schriftliche Empfehlung, die wiederum einen Entscheid des öffentlichen Organs zur Folge hat. Dieser Entscheid kann wiederum angefochten werden.

Absender  
Vorname/Name .....  
Adresse .....  
PLZ/Ort .....  
Telefon (privat) .....  
Telefon (Geschäft) .....  
E-Mail-Adresse .....

Organisationseinheit .....  
.....  
.....  
.....

Ort und Datum .....

## **Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gemäss Artikel 20 des Gesetzes über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG) ersuche ich um Zugang zu den folgenden amtlichen Dokumenten.

### 1. Bezeichnung des Dokuments oder der Dokumente

|  |  |
|--|--|
| Dokument 1   | ... (Titel, Bezeichnung des Dokuments) |
| ...<br>(nähere Angaben zum verlangten Dokument:<br>Datum, Referenznummer, Zeitraum, in dem es verfasst wurde, besonderer Kontext, in dem es verfasst wurde, betreffender Sachbereich, öffentliches Organ, von dem es erstellt wurde, öffentliches Organ, dem es zugestellt wurde, weitere beteiligte öffentliche Organe, usw.) |  |

|  |  |
|--|--|
| Dokument ...   | ... (Titel, Bezeichnung des Dokuments) |
| ...<br>(nähere Angaben zum verlangten Dokument:<br>Datum, Referenznummer, Zeitraum, in dem es verfasst wurde, besonderer Kontext, in dem es verfasst wurde, betreffender Sachbereich, öffentliches Organ, von dem es erstellt wurde, öffentliches Organ, dem es zugestellt wurde, weitere beteiligte öffentliche Organe, usw.) |  |

2. Gewünschte Art der Einsichtnahme

- Ich möchte das Dokument vor Ort, bei der zuständigen Dienststelle einsehen.
- Ich bitte Sie um Zustellung einer Kopie des Dokuments:
  - an die Adresse des Absenders
  - an folgende Adresse: .....  
.....  
.....  
.....
  
- Ich bitte Sie um Zustellung des Dokuments an meine E-Mail-Adresse

3. Rechnung

Ich habe zur Kenntnis genommen, dass der Zugang zu amtlichen Dokumenten in der Regel kostenlos ist. Bei einem Arbeitsaufwand von mehr als 2 Stunden oder Kosten für Kopien ab 30 Franken kann das öffentliche Organ jedoch eine entsprechende Gebühr erheben. Ich bitte Sie, mich über die zu erwartende Höhe der Gebühr zu informieren.

Senden Sie gegebenenfalls die Rechnung:

- an die Adresse des Absenders
- an folgende Adresse: .....  
.....  
.....  
.....

Ich bitte Sie, zu meinem Gesuch innert 30 Tagen Stellung zu nehmen und mich zu informieren, falls diese Frist verlängert werden sollte.

Vielen Dank für Ihre Bemühungen und freundliche Grüsse.

Unterschrift .....

## Formular für Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten (Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten)

| <b>1. Angaben zur gesuchstellenden Person</b>   |                                       |
|---|---------------------------------------|
| Vorname:  |                                       |
| Name:   |                                       |
| Adresse/PLZ/Ort:  |                                       |
| E-Mail-Adresse:   |                                       |
| Telefon (privat):<br>Telefon (Geschäft):<br>Fax:  |                                       |
| <b>2. Bezeichnung der verlangten Dokumente</b>  |                                       |
| Beispiele für Angaben, um die verlangten Dokumente zu identifizieren (nicht abschliessend):<br>Datum; Titel; Referenz;<br>betroffener Zeitraum;<br>bestimmtes Ereignis;<br>Sachbereich; öffentliches Organ, das das Dokument erstellt hat; öffentliches Organ, das das Dokument empfangen hat; weitere beteiligte öffentliche Organe. | Bezeichnung der verlangten Dokumente: |
| <b>3. Gewünschte Art der Einsichtnahme</b>  |                                       |
| <input type="checkbox"/> Zustellung einer Kopie des Dokuments<br><input type="checkbox"/> Zustellung des Dokuments an die Email-Adresse<br><br><input type="checkbox"/> Einsichtnahme vor Ort   | Zustelladresse:                       |
|   |                                       |

|  |                        |
|--|------------------------|
| <b>4. Besondere Bedürfnisse der gesuchstellenden Person</b>  |                        |
| <input type="checkbox"/> Die gesuchstellende Person ist eine<br>Medienschaffende/ein Medienschaffender | Besondere Bedürfnisse: |
| Datum:   | Unterschrift:          |

Die Benutzung des vorliegenden Formulars ist fakultativ. Ein Zugangsgesuch kann auch telefonisch, per E-Mail oder brieflich gestellt werden.

Sämtliche Personendaten werden vom öffentlichen Organ nur dazu verwendet, das Zugangsgesuch zu bearbeiten.

Das Zugangsgesuch muss so formuliert werden, dass das zuständige öffentliche Organ die gewünschten Dokumente ermitteln kann. Zu diesem Zweck sollte die gesuchstellende Person möglichst viele Angaben über das gewünschte Dokument bzw. die gewünschten Dokumente machen. Die gesuchstellende Person kann auch vorgängig das zuständige öffentliche Organ kontaktieren und verlangen, dass es sie über die verfügbaren Dokumente informiert. Das zuständige öffentliche Organ kann, namentlich aufgrund solcher Zusatzinformationen, verlangen, dass die gesuchstellende Person das Gesuch präzisiert.

Das zuständige öffentliche Organ nimmt innert maximal 30 Tagen Stellung zum Gesuch. Die Frist kann verlängert werden; in diesem Fall wird die gesuchstellende Person über die Verlängerung informiert.

Wenn der Zugang beschränkt, aufgeschoben oder verweigert wird oder wenn das zuständige öffentliche Organ nicht innert der gesetzlich vorgesehenen Fristen Stellung genommen hat, kann die gesuchstellende Person innert dreissig Tagen nach Erhalt der Stellungnahme einen Schlichtungsantrag bei der oder dem Kantonalen Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz stellen. Wird kein Antrag gestellt, so gilt die Stellungnahme als akzeptiert.

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten ist grundsätzlich kostenlos. Bei einem Arbeitsaufwand von mehr als 2 Stunden oder Kosten für Kopien ab 30 Franken kann das öffentliche Organ jedoch eine entsprechende Gebühr erheben. Kosten, die sich ausschliesslich aus der Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen ergeben, werden bei der Festlegung der Gebühren nicht berücksichtigt. Die Schlichtungs-, Entscheid- und Beschwerdeverfahren sind unentgeltlich, mit Ausnahme des Beschwerdeverfahrens vor dem Kantonsgericht.

ÖDSB, Dezember 2010