



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2024-GC-167 Für welche Transparenz?

Urheber/in:	Raetzo Tina / Ingold François
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	25.06.2024
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	25.06.2024
Antwort des Staatsrats:	13.11.2024

I. Anfrage

Freiburg hat im Jahr 2009 mit dem Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG; SGF 17.5) das Zugangsrecht zu Dokumenten eingeführt. Diesem Gesetz zufolge hat jede natürliche oder juristische Person das Recht auf Zugang zu den amtlichen Dokumenten im Besitz der öffentlichen Organe (Art. 20 Abs. 1). Die Behörden haben also im Jahr 2009 den «*Grundsatz der Geheimhaltung der Verwaltungstätigkeit zugunsten des Öffentlichkeitsprinzips umgekehrt*» (Tätigkeitsbericht 2023, ÖDSMB, S. 10).

Mit Berufung auf dieses Gesetz hat die NGO Greenpeace Zugang zum Vertrag zwischen der Micarna AG und dem Kanton über den Verkauf einer Parzelle auf dem Gelände von Agrico in Saint-Aubin verlangt. Ihr wurde der Zugang zu dem Dokument verwehrt. Der Grund: private Interessen. Greenpeace hat sich deshalb an die kantonale Beauftragte für Öffentlichkeit und Datenschutz gewandt. Die wesentliche Frage war, ob der Vertrag als amtliches Dokument gilt, auf das das Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG; SGF 17.5) anwendbar ist.

Aus verschiedenen Gründen, die in ihrer Empfehlung vom 18. März 2024 dargelegt sind, wertet die Beauftragte die Unterlagen, für die Zugang verlangt wurde, als amtliche Dokumente im Sinne von Artikel 22 InfoG. Sie schreibt dazu Folgendes: «*Ein Dokument gilt als amtlich, wenn es sich auf die Organisation, die Funktionsweise oder die Tätigkeit der Verwaltung und der öffentlichen Dienststellen bezieht, und zwar auch dann, wenn die Tätigkeit die Verwaltung eines Guts im Finanz- oder Steuervermögen des Staats zum Gegenstand hat. Es ist wichtig, dass die Öffentlichkeit in der Lage ist, zu kontrollieren, ob die öffentlichen Vermögen gemäss den demokratischen Entscheidungen verwendet werden.*» (Empfehlung vom 18. März 2024, S. 5).

Im Übrigen erfolgten die Transaktion und der Vertrag in Rahmen eines Dekrets, das der Grosse Rat im Dezember 2020 verabschiedet hat und das verschiedene Bedingungen für den Verkauf enthielt. Diese Bedingungen sollten also von der Öffentlichkeit geprüft werden können.

Dass der Staatsrat diesen Vertrag gegen die Stellungnahme der Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragten geheim halten will, erstaunt uns. Da Gewaltentrennung herrscht, verlangen wir nicht vom Staatsrat, dass er eine Angelegenheit kommentiert, die zurzeit dem Kantonsgericht zum Entscheid vorliegt. Vielmehr versuchen wir zu verstehen, welchen Stellenwert der Staatsrat dem Grundsatz der Transparenz beimisst, indem wir folgende Fragen stellen:

1. Welchen Stellenwert misst der Staatsrat der Transparenz gemäss Artikel 1 InfoG bei?
2. Ist es dem Staatsrat eine Priorität, dass die Öffentlichkeit, also die Steuerzahler, in der Lage sind, zu kontrollieren, ob das öffentliche Vermögen gemäss den demokratischen Entscheidungen verwendet wird?
3. Wie rechtfertigt der Staatsrat die Existenz einer Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragten, wenn ihre Stellungnahmen nicht beachtet werden?

II. Antwort des Staatsrats

Am 11. Dezember 2023 hat Greenpeace Schweiz (im Folgenden: Greenpeace) beim Staat Freiburg ein Gesuch um Zugang zu den folgenden Dokumenten eingereicht:

- a) *«Vollständiges Dossier zum allgemeinen Feinerschliessungsplan des AgriCo-Geländes, Gemeinde St. Aubin (Baubewilligungsdossier 2021-6-00971-0)»;*
- b) *«Vertrag zwischen dem Kanton Freiburg und Micarna AG und seine Anhänge über den Verkauf einer Parzelle auf dem AgriCo-Gelände, Gemeinde St. Aubin (Verkaufsdatum 5. Oktober 2023, nach Auskunft von Micarna / www.atv-saint-aubin.ch)».*

Für derartige Gesuche gilt das Gesetz vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG; SGF 17.5) und die Verordnung vom 14. Dezember 2010 über den Zugang zu Dokumenten (DZV; SGF 17.54).

In Antwort auf das Gesuch hat der Staat die Unterlagen nach Buchstabe a ausgehändigt, aber die Weitergabe der Dokumente nach Buchstabe b abgelehnt.

Daraufhin gab es ein Schlichtungsverfahren vor der Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragten (im Folgenden: die Beauftragte). Da keine Schlichtung zustande kam, hat die Beauftragte gestützt auf Artikel 33 Abs. 2 InfoG eine Empfehlung abgegeben.

Gemäss Artikel 33 Abs. 3 InfoG trifft das öffentliche Organ von Amtes wegen einen Entscheid, wenn eine Empfehlung abgegeben wurde. Schliesst es sich der Empfehlung an, so kann zur Begründung auf diese verwiesen werden.

Im vorliegenden Fall empfahl die Beauftragte die Herausgabe der verlangten Dokumente. Doch nach Meinung der Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion (VWBD), die über den Fall zu entscheiden hatte, überwogen die rechtlichen Gründe gegen die Herausgabe der verlangten Unterlagen.

Erstens wertete die VWBD die verlangten Unterlagen nicht als amtliche Dokumente im Sinne des erwähnten Gesetzes, da sie nicht die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen.

Zweitens sieht Artikel 25 Abs. 1 InfoG vor, dass der Zugang zu einem amtlichen Dokument aufgeschoben oder teilweise oder ganz verweigert wird, wenn und soweit dies aufgrund eines überwiegenden öffentlichen oder privaten Interesses erforderlich ist. Im vorliegenden Fall war die

VWBD der Meinung, dass solche Interessen überwogen. Da jedoch eine Beschwerde gegen den Entscheid der VWBD beim Kantonsgericht hängig ist, möchte der Staatsrat nicht näher darauf eingehen.

1. Welchen Stellenwert misst der Staatsrat der Transparenz gemäss Artikel 1 InfoG zu?

Der Staatsrat hält das InfoG für ein wichtiges Instrument, das die Transparenz des staatlichen Handelns ermöglicht. Er will es deshalb strikte anwenden.

Doch eine strikte Anwendung des Gesetzes bedeutet auch die Einhaltung der Rechte der von der Veröffentlichung von Informationen betroffenen Personen. Der Staatsrat will deshalb die Rechte aller von der Umsetzung des Informationsrechts betroffenen Personen beachten.

2. Ist es dem Staatsrat eine Priorität, dass die Öffentlichkeit, also die Steuerzahler, «in der Lage sind, zu kontrollieren, ob das öffentliche Vermögen gemäss den demokratischen Entscheidungen verwendet wird»?

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die Information der Bevölkerung über die Vermögenswerte des Staates und ganz allgemein über seine Finanzen von grösster Bedeutung ist. So wird die Staatsrechnung jedes Jahr auf der Website des Staats Freiburg veröffentlicht, so dass jede und jeder Einsicht in die Vermögenswerte des Staates nehmen kann.

Im vorliegenden Fall ist daran zu erinnern, dass der Betrag der Transaktion mit der Micarna AG Gegenstand eines Dekrets war, das der Grosse Rat verabschiedet hat.

3. Wie rechtfertigt der Staatsrat die Existenz einer Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragten, wenn ihre Stellungnahmen nicht beachtet werden?

Es liegt in der Natur einer Empfehlung, dass sie für die zuständige Behörde, die eine Entscheidung trifft, nicht bindend ist. Sie ermöglicht es jedoch, die Meinung eines staatlichen Organs zu kennen, das in der Regel fachlich versierter ist. Im vorliegenden Fall sieht Artikel 33 Abs. 2 InfoG vor, dass die oder der Beauftragte den Parteien eine schriftliche Empfehlung abgibt, wenn keine Schlichtung zustande kommt. Diese Empfehlung ist für die Behörde aber nicht bindend. Die zuständige Behörde kann also von der Empfehlung abweichen.

In diesem Fall muss die zuständige Behörde jedoch einen formalen und begründeten Entscheid treffen, der mit Beschwerde anfechtbar ist (Art. 33 Abs. 3 und 34 Abs. 1 InfoG). Die VWBD hielt es aus den oben erwähnten Gründen im vorliegenden Fall für gerechtfertigt, von den Empfehlungen abzuweichen, und hat einen entsprechenden Entscheid gefällt. Wie bereits erwähnt, wurde gegen diesen Entscheid beim Kantonsgericht Beschwerde erhoben. Das Verfahren ist immer noch hängig.

Allgemein gilt, dass die Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragte erst eine Empfehlung abgibt, wenn keine Schlichtung zustande gekommen ist und die Behörde keinen Zugang zu den verlangten Informationen gewährt hat. Aus dem Tätigkeitsbericht 2023 geht beispielsweise hervor, dass bei der ÖDSMB 21 Schlichtungsgesuche gestellt wurden, von denen 5 zu einer Empfehlung geführt haben. Im gleichen Zeitraum haben die Behörden der ÖDSMB insgesamt 85 Gesuche um Zugang zu Dokumenten gemeldet. Daraus geht hervor, dass die öffentlichen Organe die meisten Gesuche um Zugang gutheissen und dass in den meisten Fällen, in denen eine Schlichtung verlangt wurde, eine Einigung zustande gekommen ist.

Ausserdem hat die Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragte zahlreiche Aufgaben, die sich nicht allein auf die Verfassung von Empfehlungen beschränken, falls keine Schlichtung zustande kommt (Art. 41 InfoG). Wenn also die kantonale Behörde in einem konkreten Fall ihrer Empfehlung nicht gefolgt ist, dann stellt das noch lange nicht ihre Daseinsberechtigung in Frage.