

An den Landrat

---

Glarus, 20. Juni 2017

## **Memorialsantrag SP „Öffentlichkeitsprinzip/Öffentlichkeitsgesetz“**

Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

### **1. Ausgangslage**

Der Memorialsantrag wurde am 21. Dezember 2016 durch zwei im Kanton Glarus stimmberechtigte Einzelpersonen im Namen der SP des Kantons Glarus in der Form einer allgemeinen Anregung eingereicht. Die Antragsteller wollen – nach Vorbild des Öffentlichkeitsgesetzes des Bundes (BGÖ; SR 152.3) – das Öffentlichkeitsprinzip auch für die kantonale und die kommunalen Verwaltungen im Kanton Glarus einführen und gesetzlich verankern. Darüber hinaus verzichten sie jedoch auf Vorgaben zur konkreten Ausgestaltung des Öffentlichkeitsprinzips. Sollte die Landsgemeinde den Memorialsantrag annehmen, hätten der Regierungs- und der Landrat ihr später einen angemessenen Gesetzesentwurf zu unterbreiten.

Mit Beschluss vom 24. Januar 2017 (RRB § 38) beantragte der Regierungsrat dem Landrat, den Memorialsantrag für rechtlich zulässig zu erklären und über dessen Erheblichkeit zu befinden. Der Landrat bestätigte mit Beschluss vom 15. Februar 2017 (LRB § 301) die rechtliche Zulässigkeit und erklärte den Memorialsantrag für erheblich. Ein für erheblich erklärter Memorialsantrag ist spätestens der übernächsten Landsgemeinde, vorliegend also der Landsgemeinde 2018, zu unterbreiten (Art. 59 Abs. 3 Kantonsverfassung, KV; GS I A/1/1).

Der Regierungsrat arbeitet zu einem als erheblich erklärten Memorialsantrag eine Vorlage aus, in der er inhaltlich Stellung nimmt und einen Antrag an den Landrat stellt. Der Antrag des Regierungsrates kann dabei auf Zustimmung oder Ablehnung lauten, wobei auch eine teilweise Zustimmung möglich ist. Ebenfalls hat er die Möglichkeit, dem Landrat einen Gegenvorschlag zu unterbreiten oder die Verschiebung des Geschäfts zu beantragen. Wurde der Memorialsantrag in Form einer allgemeinen Anregung gestellt, steht es dem Regierungsrat frei, dem Landrat zuhanden der Landsgemeinde bereits einen ausgearbeiteten Entwurf zu unterbreiten oder sich lediglich zum Memorialsantrag selbst, also zur allgemeinen Anregung, zu äussern. Im letzteren Fall erfolgt die Ausarbeitung einer konkreten Gesetzesvorlage erst nach einer Annahme des Memorialsantrags durch die Landsgemeinde. Vorliegend hat sich der Regierungsrat dafür entschieden, zunächst zum Memorialsantrag als solchen, also zur allgemeinen Anregung, Stellung zu nehmen.

## 2. Öffentlichkeitsprinzip

### 2.1. Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung

Unter dem Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung ist der Grundsatz zu verstehen, wonach jede Person einen individuellen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten hat. Sie muss dafür kein besonderes Interesse nachweisen. Über die Gewährung des Zugangs wird aufgrund eines Gesuchs und nach einer Interessenabwägung im Einzelfall entschieden. Der Zugang kann nur zum Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen eingeschränkt werden. Im Streitfall kann der Zugang gerichtlich durchgesetzt werden.

Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung bedarf einer formellgesetzlichen Regelung im kantonalen Recht. Aus der Bundesverfassung ergibt sich kein genereller Anspruch darauf, von der Verwaltung Einsicht in oder Auskunft über amtliche Dokumente zu erhalten. Das Grundrecht auf Meinungs- und Informationsfreiheit umfasst lediglich das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu informieren (Art. 16 Abs. 3 Bundesverfassung, BV; SR 101). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts verschafft Artikel 16 Absatz 3 BV weder einen grundrechtlichen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen der Verwaltung noch einen umfassenden Anspruch darauf, dass die Behörden die Öffentlichkeit von sich aus über ihre Tätigkeit informieren (statt vieler BGE 127 I 145 E. 4c). Die Verwaltung an sich ist nicht öffentlich. Die Mitglieder der Behörden und die Angestellten der Verwaltung haben sich an das Amtsgeheimnis zu halten, deren vorsätzliche Verletzung nach Artikel 320 des Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) strafbar ist.

### 2.2. Öffentlichkeitsprinzip in der Justiz

Das Prinzip der Justizöffentlichkeit meint die Öffentlichkeit von Gerichtsverhandlungen und der Urteilsverkündung. Sie dient zunächst dem Schutz der an gerichtlichen Verfahren beteiligten Parteien. Deren korrekte Behandlung und gesetzmässige Beurteilung ist umso eher gewährleistet, als gerichtliche Verfahren öffentlich zugänglich sind. Darüber hinaus dient die Justizöffentlichkeit auch der gesellschaftlichen Kontrolle der Justiz. Im Gegensatz zum Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung (Ziff. 2.1) ist die Justizöffentlichkeit bereits durch die Bundesverfassung grundrechtlich gewährleistet (Art. 30 Abs. 3 BV) und im Einzelfall gerichtlich durchsetzbar. Neben den Verfahrensparteien können sich auch unbeteiligte Dritte, also insbesondere Vertreterinnen und Vertreter der Medien, auf den grundrechtlichen Anspruch berufen. Ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht nicht.

## 3. Pro und Kontra zum Öffentlichkeitsprinzip

### 3.1. Pro Öffentlichkeitsprinzip

Für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips werden regelmässig folgende Gründe angeführt (vgl. BBl 2003, 1973 f.):

- *Stärkung der Meinungsbildung und Verbesserung der demokratischen Mitwirkung:* Informierte Bürgerinnen und Bürger können ihre Mitwirkungsrechte sowie ihre politischen Rechte besser wahrnehmen und sich besser an der Meinungs- und Willensbildung beteiligen;
- *Stärkung der Gewaltenteilung und -hemmung:* Die geschaffene Transparenz ermöglicht die gegenseitige Kontrolle und schützt die Bürgerinnen und Bürger vor unkontrollierter Macht;
- *Schaffen von Vertrauen, Akzeptanz und Bürgernähe:* Die geschaffene Transparenz macht staatliches Handeln verständlicher und nachvollziehbarer;
- *Sicherstellung eines rechtsgleichen Zugangs zu amtlichen Informationen:* Zugangsrechte sind nicht mehr von persönlichen Merkmalen oder der Interessenlage der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers abhängig;

- *Nutzbarkeit von Informationsressourcen:* Bürgerinnen und Bürger, aber insbesondere auch die Wirtschaft, erhalten Zugang zu wertvollen Informationsressourcen der Verwaltung (Gutachten, Studien usw.). Damit können sie aus einer Fülle zuverlässigen Wissens eigenen Nutzen ziehen und dieses innert gewisser Schranken kommerziell verwerten;
- *Vermeidung von Indiskretionen:* Eine allgemeine Kultur der Geheimhaltung führt zu vermehrten Indiskretionen, während ein offenerer Informationszugang zur Relativierung und zur objektivierten Beurteilung der Bedeutung solcher Vorfälle beiträgt;
- *Klarere Fassung der Tragweite des Amtsgeheimnisses:* Die Beschränkung der Geheimhaltung auf Informationen, bei welchen der Zugang auf Grund öffentlicher oder privater Interessen ausgeschlossen bleibt, begünstigt die tatsächliche Vertraulichkeit der Geschäfte;
- *Justiziabilität des Zugangsrechts:* Ein gestützt auf das Gesetz ergangener Behördenentscheid über die Verweigerung des Zugangs ist justiziabel, d. h. er kann auf dem Beschwerdeweg überprüft und damit das Zugangsrecht gerichtlich durchgesetzt werden.

### **3.2. Kontra Öffentlichkeitsprinzip**

Gegen die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips wird insbesondere angeführt, dass der Unterschied zum Geheimhaltungsprinzip in der Praxis gar nicht so gross sei, wie er in der Theorie erscheint, weil:

- schon das geltende Recht *viele Ausnahmen vom Geheimhaltungsprinzip* vorsieht;
- die Verwaltung auch unter dem Geheimhaltungsprinzip eine *offene Informationskultur* pflegt;
- die *elektronischen Kommunikationstechnologien* die aktive Information der Behörden erleichtert und fördert, wodurch sich ein passives Zugangsrecht erübrigt.

Des Weiteren werden gegen das Öffentlichkeitsprinzip folgende Gründe vorgebracht (vgl. BBI 2003, 1975):

- *Mehraufwand und Mehrkosten bei der Verwaltung:* Die Bearbeitung der Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten sowie allfällige Rechtsstreitigkeiten führen bei der Verwaltung zu einem unverhältnismässigen Mehraufwand. Sie verursachen Mehrkosten;
- *Schwächung des Kollegialitätsprinzips:* Entscheide des Regierungsrates oder der Gemeindevorsteherchaften sind Beschlüsse des Kollegiums und nach aussen von allen Mitgliedern als solche zu vertreten. Abweichende Einzelmeinungen dürfen und sollen nicht über das Öffentlichkeitsprinzip nach aussen getragen werden;
- *Erschwerung der Entscheidungsprozesse:* Der Druck, welcher durch die Medien gestützt auf das Öffentlichkeitsprinzip erzeugt wird, schränkt die Entscheidungsfreiheit der Verwaltung ein;
- *Beeinträchtigung des Privatlebens und von Geschäftsgeheimnissen:* Durch das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten besteht die Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung und der Bekanntgabe von Geschäftsgeheimnissen.

Inwiefern und wie stark die einzelnen Nachteile zum Tragen kommen, hängt insbesondere von der konkreten inhaltlichen Ausgestaltung des Öffentlichkeitsprinzips und dem Geltungsbereich des entsprechenden Gesetzes ab.

## **4. Situation in Bund und Kantonen**

In der Schweiz galt bis vor gut 20 Jahren für den Umgang der Verwaltung mit Informationen das Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt. Seither hat eine Entwicklung hin zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt stattgefunden. Beim Bund erfolgte der Paradigmenwechsel mit Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes am 1. Juli 2006, also vor rund elf Jahren.

Auf kantonaler Ebene kennen neben dem Kanton Glarus nur noch die Kantone Luzern, Obwalden, Nidwalden, Appenzell Innerrhoden und Thurgau das Geheimhaltungsprinzip (s. die Zusammenstellung auf [www.oeffentlichkeitsgesetz.ch](http://www.oeffentlichkeitsgesetz.ch)). Die Behörden entscheiden in diesen Kantonen in eigener Kompetenz, welche amtlichen Dokumente und Informationen sie der Öffentlichkeit zugänglich machen wollen. Eine Ausnahme besteht einzig bezogen auf umweltrelevante Dokumente. Selbst in den Kantonen, die kein Öffentlichkeitsprinzip kennen, ist in diesem Bereich der Zugang aufgrund der Aarhus-Konvention (SR 0.814.07) seit Juni 2014 zu gewähren.

Die anderen Kantone bekennen sich generell zum Öffentlichkeitsprinzip. In zwölf Kantonen kommt diesem sogar Verfassungsrang zu. Eine Pionierrolle unter den Kantonen nahm der Kanton Bern ein, welcher den Wechsel hin zum Öffentlichkeitsprinzip bereits mit der Erneuerung seiner Verfassung im Jahr 1995 vollzogen hat. Demgegenüber trat das jüngste Öffentlichkeitsgesetz erst Ende 2016 im Kanton Graubünden in Kraft, wobei sich dessen Anwendungsbereich auf den Zugang zu amtlichen Dokumenten kantonaler Organe beschränkt (vgl. Art. 2 Abs. 2 KÖG; BR 171.000). Auch im Kanton Luzern beabsichtigte die Regierung vor Kurzem, das Öffentlichkeitsprinzip einzuführen. Das Kantonsparlament trat im November 2015 jedoch mit 87 zu 28 Stimmen gar nicht erst auf die entsprechende Vorlage ein. Ebenfalls im November 2015 lehnte der Grosse Rat des Kantons Thurgau eine Motion zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips mit 79 zu 30 Stimmen ab, wobei sich – im Unterschied zum Kanton Luzern – zuvor bereits der Regierungsrat dagegen ausgesprochen hatte.

Bei der inhaltlichen Ausgestaltung des Öffentlichkeitsprinzips finden sich im Bund und in den Kantonen zahlreiche Gemeinsamkeiten. In einigen Punkten bestehen jedoch auch grössere Unterschiede: So sind beim Bund der Bundesrat und die Bundesversammlung vom Geltungsbereich ganz ausgenommen, während in den Kantonen die Exekutiv- und Legislativorgane in der Regel ebenfalls dem Öffentlichkeitsprinzip unterliegen. Der Bund und einige Kantone sehen für strittige Fälle ein dem Beschwerdeverfahren vorgeschaltetes Schlichtungsverfahren bei einer besonderen Behörde – beim Bund erfüllt der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) diese Funktion – vor. Andere Kantone verzichten darauf. Unterschiede finden sich weiter bezüglich der Ausnahmen vom Öffentlichkeitsprinzip.

Schliesslich fällt auf, dass in den letzten Jahren immer mehr Kantone ihre Datenschutz- und Informationsgesetzgebung systematisch in einem einzigen Erlass zusammengeführt haben. Dies insbesondere, um den Schnittstellen und Zielkonflikten zwischen dem Recht auf Zugang zu Informationen und dem Recht der betroffenen Personen auf Schutz ihrer persönlichen Daten (Art. 13 BV) genügend Rechnung zu tragen. Für ein derart kombiniertes Gesetz haben sich z. B. die Kantone Zürich, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Genf, Neuenburg und Jura entschieden. Noch einen Schritt weiter gegangen sind die Kantone Aargau und Wallis, die zusätzlich zu den Informations- und Datenschutzbelangen auch das Archivwesen systematisch im selben Erlass geregelt haben. Hingegen wurde bei der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Graubünden auf eine integrierte Gesetzgebung verzichtet. Die modernen, integrierten Lösungen sollen ermöglichen, die Herausforderungen der heutigen Informations- und Kommunikationsgesellschaft umfassend zu meistern. Sie streben ein effizientes, die Grundrechte der betroffenen Personen respektierendes Informationsmanagement über den ganzen Lebenszyklus der Daten an, d. h. von der Entstehung bis zur Archivierung, Löschung oder Vernichtung.

Die Erfahrungen in den Kantonen zeigen, dass die mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips befürchteten Nachteile (Ziff. 3.2), wie etwa die Beeinträchtigung des Kollegialitätsprinzips und des Meinungsbildungsprozesses innerhalb der Behörden, der Druck der Medien im Vorfeld von Entscheidungsprozessen, die Beeinträchtigung der Privatsphäre, Mehraufwand der Verwaltung und höhere Kosten weitgehend ausgeblieben sind. Der Bund zog in einem ersten Evaluationsbericht aus dem Jahr 2009 ein positives Fazit zum BGÖ. Eine zweite Evaluation des Bundes im Jahr 2014 zeigte hingegen Defizite in der Umsetzung des

Öffentlichkeitsprinzips auf. Einige Bundesbehörden hätten den Kulturwandel noch nicht vollzogen. Grundsätzlich seien sie aber in der Lage, mit dem Öffentlichkeitsprinzip umzugehen. Anlass zur Kritik gab in der Evaluation auch die faktische Dauer der Schlichtungsverfahren aufgrund fehlender Ressourcen beim EDÖB. Schliesslich fällt auf, dass die Zahl der Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten gestützt auf das BGÖ in den vergangenen Jahren beachtlich zugenommen hat und nicht davon auszugehen ist, dass dieser Trend in nächster Zeit gestoppt wird. Vielmehr dürften die mit der Digitalisierung stets neu entstehenden Möglichkeiten des elektronischen Darstellens und Kombinierens von unterschiedlichsten Informationen die Nachfrage der Öffentlichkeit nach bedürfnisgerecht aufbereiteten Daten eher noch ankurbeln. Der Bundesrat beabsichtigt, diesen Problemen und Entwicklungen mit einer Revision des BGÖ Rechnung zu tragen. Einen entsprechenden Auftrag zur Ausarbeitung einer Vorlage hat er dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) anfangs April 2015 erteilt.

## 5. Situation im Kanton Glarus

Die Kantonsverfassung enthält in Artikel 80 einen allgemeinen Grundsatz zur Informationstätigkeit der Behörden. Danach haben die Behörden die Öffentlichkeit laufend über die Sachgeschäfte und frühzeitig über wichtige Probleme und Vorhaben zu informieren. Die Anwendung dieser Bestimmung ist mit einem weiten Ermessensspielraum verbunden, und es können daraus keine Rechtsansprüche abgeleitet werden. Die allgemeine, in der Kantonsverfassung verankerte Verpflichtung zur aktiven Information wird für die Gemeindevorsteherchaften durch Artikel 26 des Gemeindegesetzes (GG; GS I E/2) und für den Regierungsrat und die Kantonsverwaltung durch Artikel 4 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; GS II A/3/2) sowie die Artikel 34–36 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV; GS II A/3/3) konkretisiert. Die Informationstätigkeit des Regierungsrates und der Verwaltung wird zudem in einem Leitbild vom 28. Juni 2005 weiter ausgeführt. Es setzt den Verfassungsauftrag und die Vorgaben des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsrechts um und bekennt sich zu einer aktiven, offenen und regelmässigen Kommunikation von Regierungsrat und Verwaltung. Es will Transparenz und Vertrauen schaffen, das gute Image des Kantons fördern und die Mitwirkungsrechte am politischen Entscheidungsprozess gewährleisten. Das Leitbild wird aktuell überarbeitet. Ziel der Überarbeitung ist – nebst punktuellen Anpassungen an heutige Standards – die Kommunikation insbesondere via Social Media zu verstärken sowie die Lücken im Bereich Krisenkommunikation zu füllen. Schliesslich soll die Information und Kommunikation von Regierungsrat und Verwaltung durch eine personelle Verstärkung der Staatskanzlei ausgebaut werden. Das überarbeitete Konzept soll im Herbst 2017 durch den Regierungsrat verabschiedet werden.

Daneben finden sich im kantonalen Recht individuelle, auf eine bestimmte Person beschränkte Einsichts- und Auskunftsrechte. Das Auskunftsrecht des Einzelnen über seine personenbezogenen Daten stützt sich auf die Datenschutzgesetzgebung sowie auf das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung (Art. 13 BV). Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; GS III G/1) umschreibt sodann das Recht der Verfahrensbeteiligten auf Akteneinsicht in hängigen Verwaltungs- und Verwaltungsbeschwerdeverfahren (Art. 67–69 VRG). Darüber hinaus gewährt die bundesgerichtliche Rechtsprechung das Recht auf Akteneinsicht auch ausserhalb eines hängigen Verfahrens direkt gestützt auf Artikel 29 Absatz 2 BV, vorausgesetzt, die Person kann ein eigenes schutzwürdiges Interesse glaubhaft machen (statt vieler BGE 129 I 249 E. 3 und 122 I 153 E. 6a). Die datenschutzrechtlichen wie auch die verfahrensrechtlichen Einsichts- und Auskunftsrechte finden ihre Grenzen an überwiegenden entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen.

Das kantonale Datenschutzgesetz (DSG; GS I F/1) legt die Voraussetzungen des Bearbeitens von Personendaten durch öffentliche Organe fest, wozu auch das Bekanntgeben von solchen Informationen an andere Behörden und Private gehört. Sodann finden sich punktuell weitere Bestimmungen, welche den Zugang zu amtlichen Informationen regeln, wie z. B. den Zugang zu archivierten Daten (Art. 11 und 14 Archivgesetz; GS II A/7/1). Des Weiteren sind

bestimmte öffentliche Register, welche die kantonale Verwaltung von Gesetzes wegen anzulegen und zu führen hat (z. B. Grundbuch, Handelsregister), allgemein zugänglich. In solche amtlichen Register kann jede Person Einsicht nehmen, wobei für die Einsichtnahme oder den Erhalt eines Registerauszugs teilweise ein Interessennachweis erbracht werden muss.

Amtliche Dokumente sowie Dokumente von Privaten, welche der Verwaltung übergeben wurden, sind schliesslich typischerweise während öffentlicher Auflageverfahren einem weiteren Personenkreis zugänglich. So regeln die Spezialerlasse des Planungs- und Bau- sowie des Beschaffungsrechts, dass z. B. Richt- und Nutzungspläne, Pläne im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens und Ausschreibungsunterlagen in Submissionsverfahren öffentlich aufzulegen sind.

Abgesehen von den individuellen Zugangsrechten und den spezialgesetzlichen Regelungen besteht im kantonalen Recht jedoch kein allgemeiner Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und Informationen, wie er von den Antragstellern im Memorialsantrag gefordert wird; es gilt das Amtsgeheimnis. Dieses ist auf kantonaler Ebene in Artikel 27 RVOG verankert. Für die kommunalen Behörden und Angestellten findet sich eine entsprechende Regelung in Artikel 77 GG. Auch das kantonale Personalgesetz (PG; GS II A/6/1) hält die Angestellten zu Verschwiegenheit über dienstliche Angelegenheiten an, die ihrer Natur nach oder gemäss besonderer Vorschrift geheim zu halten sind (Art. 26 PG). Für die Bekanntgabe von Amtsgeheimnissen bedarf es eines gesetzlichen Rechtfertigungsgrundes oder einer Entbindung von der Geheimhaltungspflicht durch die zuständige Behörde.

Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Glarus wurde in jüngerer Zeit wiederholt politisch diskutiert und abgelehnt – insbesondere im Zusammenhang mit der neuen Verwaltungsorganisation. Im Bericht zum RVOG nahm der Regierungsrat zum im Vernehmlassungsverfahren angeregten Paradigmenwechsel dahingehend Stellung, dass die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips einer einlässlichen gesetzlichen Regelung bedürfe. Es seien die Ausnahmen zu bestimmen, die namentlich im Interesse der Staatssicherheit, der Vertraulichkeit behördlicher Beratungen sowie der Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger und der Geschäftsgeheimnisse gelten müssten. Zu regeln seien zudem das Verfahren und der Rechtsschutz. Es liege auf der Hand, dass die Umsetzung dieser gesetzlichen Bestimmungen durch die Verwaltung nicht ohne Kostenfolge wäre. Aus diesen Gründen sprach sich der Regierungsrat 2003 gegen die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips aus. Durch eine offene Information könne auch mit (oder trotz) Geheimhaltungsprinzip eine Transparenz staatlichen Handelns erreicht werden, die sich derjenigen unter dem Öffentlichkeitsprinzip annähere, ohne dass man dieses als Grundsatz einführen müsse. An dieser Einschätzung hielt der Regierungsrat auch bei der Beantwortung einer Motion der SP-Landratsfraktion im Jahr 2008 fest. Die Verwaltung kommuniziere bereits umfangreich. Nachfragen würden in der Regel nicht mit Verweis auf das Amtsgeheimnis geblockt. Die Departemente und die Staatskanzlei würden Interessenabwägungen zugunsten einer offenen Information auch bei Geschäften vornehmen, die in ihrem Kernbereich unter das Amtsgeheimnis fallen würden. Selbst bei einer Einführung des Öffentlichkeitsprinzips sei nicht alles öffentlich, es gäbe zahlreiche und gewichtige Ausnahmen. Die Interessen betroffener Personen seien durch die datenschutz- und verfahrensrechtlichen Einsichts- und Auskunftsrechte genügend geschützt. Der Landrat folgte dieser Argumentation und lehnte die Motion am 12. November 2008 ab (LRB § 321).

## **6. Auswirkungen**

In finanzieller Hinsicht hängen die Auswirkungen der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung in erster Linie von seiner konkreten, inhaltlichen Umsetzung in der Gesetzgebung ab. Je nach Umschreibung des Geltungsbereichs und der Ausnahmen sowie der Ausgestaltung des Rechtsschutzsystems dürften beim Kanton und den Gemeinden mehr oder weniger hohe Umsetzungskosten anfallen. Sodann sind die finanziellen Auswirkungen einerseits von der Anzahl der Gesuche abhängig, zu deren Bearbeitung personelle Ressour-

cen eingesetzt werden müssen; andererseits vom Inhalt der nachgesuchten Informationen bzw. dem damit verbundenen Aufwand für die Zusammenstellung und Aufbereitung.

Aufgrund seiner Pionierrolle (s. Ziff. 4) verfügt der Kanton Bern in der Schweiz über die längste Erfahrung mit dem Öffentlichkeitsprinzip. Danach ist nicht mit einem wesentlichen Mehraufwand zu rechnen. So werden im Kanton Bern vergleichsweise wenige formelle Gesuche eingereicht und Rechtsstreitigkeiten sind selten. Die meisten Anfragen werden informell an die Behörden herangetragen. Die im Vorfeld der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips geäusserte Befürchtung, die Verwaltung werde mit Zugangsgesuchen und Rechtsmitteln überschwemmt, hat sich im Kanton Bern nicht bewahrheitet. Auch nach den Erfahrungen anderer Kantone wird bisher vom Zugangsrecht nur zurückhaltend Gebrauch gemacht. Im Kanton Zürich etwa sind gemäss Geschäftsbericht des Regierungsrates im Jahr 2015 insgesamt 416 formelle Informationsgesuche bei der Verwaltung eingegangen, wobei 300 Gesuche die Einsicht in abgeschlossene Strafuntersuchungen betrafen. Klammert man letztere aus, kommt man auf etwas mehr als 100 formelle Zugangsgesuche, was auch der Anzahl Gesuche im Jahr 2014 entspricht. Auch im Kanton Graubünden zeigen die ersten Erfahrungen mit dem Öffentlichkeitsgesetz, dass es zu keinem Ansturm der Bevölkerung auf die Verwaltung gekommen ist. Gemäss Auskunft der kantonalen Fachstelle Öffentlichkeitsprinzip habe die Bündner Bevölkerung vom Zugangsrecht bisher wenig Gebrauch gemacht. Die meisten Anfragen stammten von Vertreterinnen und Vertretern der Medien. Beim Bund gingen im Jahr 2015 gemäss Tätigkeitsbericht des EDÖB mit 597 so viele formelle Zugangsgesuche wie noch nie seit dem Inkrafttreten des Gesetzes ein. Die in den Jahren 2009 und 2014 durchgeführten Evaluationen zum BGÖ kamen zum Schluss, dass mit Ausnahme von zwei sämtliche Verwaltungsstellen des Bundes in der Lage waren und sind, die Zugangsgesuche mit den vorhandenen Stellenbeständen zu bearbeiten. Das Problem seien nicht die fehlenden Ressourcen an sich, sondern die schwierige Planbarkeit aufgrund der Unvorhersehbarkeit der Gesuchseingänge sowie des zur Bearbeitung der Gesuche und zur Aufbereitung der nachgefragten Informationen erforderlichen Aufwands. Wenn viele oder aufwändige Gesuche eingehen würden, könne es zu Engpässen kommen. Hingegen mussten und werden wohl auch künftig beim EDÖB aufgrund seiner Funktion als Schlichtungsbehörde schrittweise zusätzliche personelle Kapazitäten aufgebaut werden müssen.

Allfälligen Missbräuchen des Öffentlichkeitsprinzips könnte bei der konkreten Ausgestaltung des Zugangsrechts mit einer Gebührenpflicht für erheblichen Aufwand bei der Suche, Zusammenstellung und Aufbereitung der amtlichen Dokumente entgegengewirkt werden. Auch könnten die neuen Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip in zeitlicher Hinsicht nur auf amtliche Dokumente anwendbar erklärt werden, die nach Inkrafttreten des Gesetzes erstellt oder empfangen wurden (vgl. Art. 16 KÖG GR). Damit dürften die Auswirkungen insbesondere in der Einführungsphase gering bleiben, da das Öffentlichkeitsprinzip auf bestehende Dokumentenbestände keine Anwendung findet. Dies zeigen auch die Erfahrungen im Kanton Graubünden, wo die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips bisher keinen signifikanten Mehraufwand zur Folge hatte. In sachlicher Hinsicht könnte der Begriff der amtlichen Dokumente eng gefasst werden, sodass insbesondere Dokumente, die zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind, bereits von Gesetzes wegen nicht vom Zugangsrecht erfasst sind (vgl. Art. 5 Abs. 3 Bst. c BGÖ; Art. 6 Abs. 3 Bst. c KÖG GR). Einen wesentlichen Einfluss auf die finanziellen Auswirkungen dürfte – wie bereits ausgeführt – schliesslich auch die Ausgestaltung des Rechtsschutzsystems haben.

Nichtsdestotrotz gilt es anzumerken, dass die Beurteilung von Zugangsgesuchen zu amtlichen Dokumenten hohe Anforderungen an die Verwaltung und ihre Angestellten stellt. Die zuständigen Stellen haben bei jedem Gesuch zu prüfen, ob ein amtliches Dokument vorliegt, ob dieses in den Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsprinzips fällt und damit grundsätzlich zugänglich ist und falls ja, ob im Einzelfall wichtige öffentliche oder schützenswerte private Interessen dem Zugang entgegenstehen. Dies ist gegenüber heute zweifelslos mit einem Mehraufwand verbunden. Dies gilt insbesondere mit Bezug auf die Prüfung, ob private Interessen (z. B. Geschäftsgeheimnisse, Personendaten) dem Zugang entgegenstehen, sind die

betroffenen Personen doch vor der Zugangsgewährung im Sinne des rechtlichen Gehörs anzuhören (vgl. Art. 11 BGÖ). Durch eine aktive Informationspolitik, unter anderem mit Aufschaltung der wichtigen amtlichen Dokumente im Internet, kann die Anzahl der Zugangsge- suchte positiv beeinflusst werden. Wichtig ist auch das Führen einer gut organisierten Aktenablage, welche das Auffinden der Dokumente erleichtert. Für die Angestellten der Kantons- und Gemeindeverwaltungen sind Informations- und Schulungsanlässe vorzusehen sowie Vollzugshilfen (Checklisten, Ablaufschemen, Gesuchsformulare, Musterverfügungen usw.) auszuarbeiten und zur Verfügung zu stellen, damit das Öffentlichkeitsprinzip umgesetzt und der Paradigmenwechsel vollzogen werden kann.

## **7. Stellungnahme des Regierungsrates**

Der Regierungsrat vertritt die Ansicht, dass die kantonale Verwaltung im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben (s. Ziff. 5) eine aktive und offene Informationspolitik pflegt und dadurch die berechnigte Forderung nach Transparenz zu einem grossen Teil erfüllt. Aufgrund dessen sieht er keinen unmittelbaren Handlungsbedarf zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips. Die Gründe, welche den Regierungsrat in den Jahren 2003 und 2008 bewogen haben, sich gegen die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips auszusprechen (s. Ziff. 5), gelten unverändert.

Der Regierungsrat nimmt jedoch auch zur Kenntnis, dass die bisherige Herstellung der Öffentlichkeit, bei welcher die Behörden den Zeitpunkt, Gegenstand und Inhalt der Information bestimmen, dem heutigen Umfeld einer modernen Informationsgesellschaft nicht mehr gänzlich zu genügen scheint. Entsprechend gehen auch immer mehr Kantone vom Geheimhaltungs- auf das Öffentlichkeitsprinzip über bzw. kennen mit dem Kanton Glarus nur noch sechs Kantone das Geheimhaltungsprinzip. Mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips haben Bürgerinnen und Bürger, Unternehmerinnen und Unternehmer sowie Vertreterinnen und Vertreter der Medien nicht mehr nachzuweisen, dass sie ein schutzwürdiges Interesse haben, Zugang zu bestimmten amtlichen Informationen zu erhalten. Vielmehr muss die Behörde begründen, wenn sie ihnen keinen Zugang gewährt. Mit dem Öffentlichkeitsprinzip trägt die Behörde die Begründungspflicht und die Beweislast dafür, dass ein bestimmter gesetzlicher Ausschlussgrund im konkreten Fall den freien Zugang verwehrt. Im Unterschied zu den Informationen, die eine Behörde unter der Prämisse des Geheimhaltungsprinzips von sich aus bekannt gibt, bestimmt unter dem Öffentlichkeitsprinzip die gesuchstellende Person, worüber sie informiert werden will. Unter diesem Blickwinkel erscheint das Öffentlichkeitsprinzip als Teil des in den letzten Jahrzehnten eingetretenen Kulturwandels hin zu einer offenen Verwaltung im demokratischen Rechtsstaat in einer modernen Informationsgesellschaft. Der Regierungsrat möchte sich dieser Entwicklung trotz Vorbehalten bezüglich allfälligen Mehraufwandes und Mehrkosten nicht verschliessen. Er ist bereit, das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung einzuführen, falls sich Landrat und Landsgemeinde dafür aussprechen sollten. Deshalb befürwortet er den Memorialsantrag.

Gleichzeitig weist er darauf hin, dass bei Annahme des Memorialsantrags der Paradigmenwechsel gut vorbereitet werden muss bzw. sein will. Bei der Regelung des Öffentlichkeitsprinzips stellen sich zahlreiche konzeptionelle Fragen, angefangen beim Geltungsbereich und seinen Ausnahmen, über den Umfang des Zugangsrechts, dessen Ausschluss bis hin zum Zugangsverfahren und der Ausgestaltung des Rechtsschutzes. Des Weiteren gilt es die Schnittstellen und die Zielkonflikte mit spezialgesetzlichen Bestimmungen, Einsichts- und Auskunftsrechten zu eruieren und zu klären. In formeller Hinsicht wird bei der Ausarbeitung einer konkreten Gesetzesvorlage zu entscheiden sein, ob die Informations- und datenschutzrechtlichen Belange – allenfalls gar zusammen mit dem Archivwesen – nach dem Vorbild von immer mehr Kantonen in einem integrierten, neuen Erlass systematisch zusammengefasst werden sollen. Da das kantonale Datenschutzgesetz aufgrund der Weiterentwicklung des europäischen Datenschutzrechts und der damit einhergehenden, momentan laufenden Totalrevision des Bundesdatenschutzgesetzes sowieso einer grösseren Überarbeitung bedarf, sieht der Regierungsrat die Chance für eine integrierte, systematisch zusammen-

gefasste, kombinierte Regelung der Informations- und Datenschutzbelange. In materieller Hinsicht strebt der Regierungsrat eine pragmatische Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips an, so wie sie insbesondere im Kanton Graubünden erfolgt ist. Eine zu weitgehende Gesetzgebung, die zu einem signifikanten Mehraufwand führt und erhebliche Mehrkosten nach sich zieht, lehnt er hingegen ab. Zum Schutz des Kollegialitätsprinzips spricht er sich zudem bereits an dieser Stelle ausdrücklich dagegen aus, Regierungsratssitzungen für öffentlich zugänglich zu erklären. Die Beschlussfassung des Regierungsrates soll weiterhin unter Ausschluss der Öffentlichkeit erfolgen. Schliesslich gilt es abschliessend zu betonen, dass der Paradigmenwechsel Zeit und Ressourcen benötigen und binden wird; abhängig von der konkreten Ausgestaltung des Öffentlichkeitsprinzips, der Anzahl Gesuche, die gestellt werden, und den Anforderungen an die Zusammenstellung und Aufbereitung der nachgefragten Informationen.

Aufgrund dieser Überlegungen verzichtet der Regierungsrat im Moment auf die Ausarbeitung einer konkreten Gesetzesvorlage. Es gilt, zunächst den Grundsatzentscheid der Landsgemeinde abzuwarten, bevor mit der Gesetzgebung begonnen wird. Sollte sich die Landsgemeinde 2018 für den Memorialsantrag und somit für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips aussprechen, wird der Regierungsrat dies in die kommende Legislaturplanung und das dazugehörige Gesetzgebungsprogramm aufnehmen. Dieses Vorgehen ermöglicht es auch, die beabsichtigten Revisionen des Bundesdatenschutzgesetzes und des BGÖ bei der Ausarbeitung einer die Informations- und datenschutzrechtlichen Belange integrierenden, kantonalen Lösung zu berücksichtigen.

## **8. Antrag**

*Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, der Landsgemeinde den Memorialsantrag zur Zustimmung zu unterbreiten.*

Genehmigen Sie, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

**Im Namen des Regierungsrates**

*Rolf Widmer, Landammann  
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:

- Memorialsantrag