

An den Landrat

Glarus, 11. September 2017

Memorialsantrag SP Kanton Glarus „Öffentlichkeitsprinzip/Öffentlichkeitsgesetz“

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz behandelte den Memorialsantrag „Öffentlichkeitsprinzip/Öffentlichkeitsgesetz“ an ihrer Sitzung vom 11. September 2017 in folgender Zusammensetzung:

Vorsitz: LR Dr. Matthias Auer, Netstal, Präsident

Mitglieder: LR Dr. Peter Rothlin, Oberurnen
LR Hans Rudolf Forrer, Luchsingen
LR Marco Hodel, Glarus
LR Karl Mächler, Ennenda
LR Marco Banzer, Ennenda
LR Gabriela Barbara Meier Jud, Niederurnen
LR Martin Dürst, Niederurnen
LR Mathias Zopfi, Engi

An der Sitzung nahmen sodann der Vorsteher des Departements Finanzen und Gesundheit, Landammann Dr. Rolf Widmer, Ratsschreiber Hansjörg Dürst und Ratsschreiber-Stellvertreter Magnus Oeschger teil. Das Sitzungsprotokoll wurde von Isabella Mühlemann, Staatskanzlei, geführt.

Für die Bearbeitung standen der Kommission folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Memorialsantrag SP Kanton Glarus „Öffentlichkeitsprinzip/Öffentlichkeitsgesetz“ vom 23. November 2016
- Bericht und Antrag des Regierungsrates betreffend Zulässig- und Erheblicherklärung vom 24. Januar 2017 (RRB 2017 / § 38)
- Beschluss des Landrates betreffend Zulässig- und Erheblicherklärung vom 15. Februar 2017 (LRB § 301)
- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 20. Juni 2017

1. Allgemeine Anmerkungen

Der vorliegende, in Form einer allgemeinen Anregung eingereichte Memorialsantrag bezweckt die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips für die kantonale und die kommunalen Verwaltungen. Unter dem Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung ist der Grundsatz zu verstehen, wonach jede Person, ohne ein besonderes Interesse nachweisen zu müssen, einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten hat. Wer Zugang zu amtlichen Dokumenten haben will, muss ein Gesuch einreichen, über das nach einer Interessenabwägung im Einzelfall entschieden wird. Der Zugang kann dabei nur zum Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen eingeschränkt werden.

Aktuell gilt im Kanton Glarus für die Verwaltungen das Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt. Der Memorialsantrag fordert nun einen Paradigmenwechsel. Es soll das Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt gelten. Der Bund hat diesen Paradigmenwechsel bereits mit Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes am 1. Juli 2006 vollzogen. Im Kanton Glarus war die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips 2003 und 2008 ein Thema. Der Regierungsrat stand damals den Ansinnen negativ gegenüber, dies primär aus Kostengründen.

Die Erfahrungen in den Kantonen, welche das Öffentlichkeitsprinzip bis auf wenige Ausnahmen inzwischen ebenfalls eingeführt haben, zeigen, dass die befürchteten negativen Auswirkungen – Mehraufwand und Mehrkosten bei der Verwaltung, Schwächung des Kollegialitätsprinzips, Erschwerung der Entscheidungsprozesse, Beeinträchtigung des Privatlebens und von Geschäftsgeheimnissen – kein Ausmass angenommen haben, welches die Einführung zwingend ausschliessen würde.

Letztlich entscheidend dürften die konkrete Ausgestaltung der gesetzlichen Bestimmungen zum Öffentlichkeitsprinzip und die Abstimmung mit den übrigen thematisch verbundenen Rechtserlassen sein. Entscheidet die Landsgemeinde positiv, wird das Gesetzgebungsprojekt zur Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips Teil der nächsten Legislaturperiode sein.

2. Detailberatung

Die Vertreter des Regierungsrates und der Staatskanzlei wiesen einleitend darauf hin, dass es sich beim Memorialsantrag um den dritten Anlauf zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Glarus handle. Der Meinungsumschwung des Regierungsrates sei für viele überraschend gekommen, beruhe jedoch auf den guten Erfahrungen in anderen Kantonen, insbesondere auch auf denjenigen des Kantons Graubünden, welcher das Öffentlichkeitsprinzip auf eine sehr pragmatische Art und Weise erst kürzlich eingeführt habe. Die Erfahrungen zeigen, dass sich – mit Ausnahme des Bundes – die Zahl der Zugangsgesuche in Grenzen halte. Es seien vorwiegend Medienschaffende, die Zugang zu amtlichen Dokumenten verlangen würden, und nicht Bürgerinnen und Bürger. Der Regierungsrat habe bewusst auf die Ausarbeitung einer konkreten Gesetzesvorlage als Antwort auf den Memorialsantrag verzichtet. Es gelte zunächst den Grundsatzentscheid der Landsgemeinde abzuwarten. Spreche sich diese für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips aus, strebe der Regierungsrat eine pragmatische Umsetzung an. Dabei sieht er auch die Chance für eine integrierte Regelung der Öffentlichkeits- wie auch der Datenschutzbelange, allenfalls gar in Kombination mit der Regelung des Archivwesens in einem neuen Gesetz. Aufgrund der Komplexität der Materie und des Abstimmungsbedarfs mit diversen spezialgesetzlichen Regelungen möchte sich der Regierungsrat für die Ausarbeitung der Gesetzesvorlage genügend Zeit nehmen. Einzig bezogen auf die Regierungsratssitzungen lehne er deren Öffentlichkeit bereits im jetzigen Zeitpunkt ab.

Aus der Kommission wurde darauf hingewiesen, dass im Falle der Annahme des Memorialsantrags durch die Landsgemeinde bei der konkreten Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips nicht nur der Schutz des Kollegialitätsprinzips auf Kantonsebene beim Regierungsrat beach-

tet werden müsse, sondern auch dasjenige auf Gemeindeebene. Auch Gemeinderatssitzungen sowie die entsprechenden Protokolle sollten nicht öffentlich sein. Dasselbe gelte für Sitzungen von landrätlichen Kommissionen. Was diese betrifft, wiesen die Vertreter des Regierungsrates und der Staatskanzlei auf die geltende Regelung in der Landratsverordnung hin, wonach die Kommissionsitzungen und das Protokoll vertraulich seien (Art. 35 Landratsverordnung; GS II A/2/3). Im Falle der Umsetzung des Memorialsantrags seien die spezialgesetzlichen Geheimhaltungsvorschriften zu eruieren und auf die Regelung des Öffentlichkeitsprinzips abzustimmen. Dies gelte auch für die Bestimmung in der Landratsverordnung. Ein aktueller Gerichtsentscheid aus dem Kanton Schaffhausen zeige dies bezogen auf das Kommissionsgeheimnis exemplarisch auf (vgl. OGer SH, Urteil OGE 60/2016/10 und 60/2016/12 vom 20. September 2016 betreffend Einsicht in Sitzungsprotokolle einer Kantonsratskommission gestützt auf das Öffentlichkeitsprinzip, in: ZBI 2017 277).

Des Weiteren wurde aus der Kommission die Frage gestellt, wie sich die verschiedenen, im Bericht des Regierungsrates erwähnten Zugangs-, Einsichts- und Auskunftsrechte bei einer Einführung des Öffentlichkeitsprinzips zueinander verhalten würden, insbesondere bezüglich die Einsichtnahme in (eigene) Steuerunterlagen. Dazu führten die Vertreter des Regierungsrates und der Staatskanzlei aus, dass es sich bei Steuerdaten um Personendaten handle, womit das datenschutzrechtliche Auskunfts- und Einsichtsrecht (Art. 14 Abs. 2 Datenschutzgesetz, DSG; GS I F/1) zur Anwendung gelange. Sofern die Steuerdaten Teil eines hängigen steuerrechtlichen Verfahrens seien, kämen zudem die verfahrensrechtlichen Akteneinsichtsrechte zur Anwendung (Art. 67 Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; GS III G/1, bzw. Art. 139 Steuergesetz, StG; GS VI C/1/1). Diese Einsichtsrechte gingen dem im Öffentlichkeitsprinzip gründenden Zugangsrecht vor. Die Einsichtnahme in Dokumente, welche die eigene Person betreffen, richte sich deshalb in der Regel nicht nach dem Öffentlichkeitsprinzip. Was schliesslich die Einsichtnahme von privaten Drittpersonen in Steuerakten betreffe, so schliesse das Steuergeheimnis den Zugang grundsätzlich aus (vgl. Art. 136 StG).

Eine weitere Frage aus der Kommission betraf den Begriff der „amtlichen Dokumente“, zu denen nach dem Öffentlichkeitsprinzip Zugang gewährt werden muss. Konkret ging es darum, ob auch verwaltungsinterne Richtlinien und Vollzugshilfen unter den Begriff der „amtlichen Dokumente“ fallen würden und daher zu publizieren seien. Diesbezüglich führten die Vertreter des Regierungsrates und der Staatskanzlei aus, dass Richtlinien und Vollzugshilfen grundsätzlich unter den Begriff der „amtlichen Dokumente“ fallen würden. Sie dienten der Vereinheitlichung der Praxis und stünden im Zusammenhang mit dem Vollzug öffentlicher Aufgaben. Das Bundesgericht habe dies in einem den Kanton Genf betreffenden Entscheid jüngst bestätigt (BGer, Urteil 1C_604/2015 vom 13. Juni 2016 betreffend Einsicht in Richtlinien des Generalprokurators des Kantons Genf gestützt auf das Öffentlichkeitsprinzip, in: ZBI 2017 237). Dass Dokumente dem Öffentlichkeitsprinzip unterliegen würden, bedeute jedoch nicht, dass diese von der Verwaltung aktiv veröffentlicht werden müssen, indem sie u. a. im Internet aufgeschaltet werden. Beim Zugangsrecht handle es sich um ein passives Recht. Voraussetzung sei immer, dass die interessierte Person ein Zugangsgesuch stelle. Ohne Gesuch werde keine Auskunft erteilt (Holschuld). Aus dem Öffentlichkeitsprinzip ergäbe sich kein Anspruch auf aktive Kommunikation durch die Verwaltung. Jedoch sei zu bedenken, dass sich mit einer aktiven Informationspolitik die Anzahl Zugangsgesuche und somit auch der Bearbeitungsaufwand tendenziell reduzieren liessen. Je mehr Informationen und Dokumente auf dem Internet aufgeschaltet würden, desto weniger Gesuche müssten gestellt und bearbeitet werden. So würden z. B. die meisten Kantone, welche das Öffentlichkeitsprinzip kennen, Beschlüsse des Regierungsrates unter Vorbehalt überwiegender öffentlicher oder privater Geheimhaltungsinteressen im Nachgang zu den Sitzungen auf dem Internet aufschalten. Jeder könne diese einsehen. Ein Zugangsgesuch sei nicht erforderlich. Aus denselben Überlegungen beabsichtige der Kanton Aargau, künftig mit den Erlassen auch gleichzeitig die dazugehörigen Materialien in der elektronischen Gesetzessammlung zu veröffentlichen.

Schliesslich wurde in der Kommission kurz über die finanziellen und personellen Auswirkungen der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips diskutiert. Im Antrag des Regierungsrates würden genaue Angaben dazu fehlen. Es sei davon auszugehen, dass die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips insbesondere auch auf Gemeindeebene mit Mehrkosten verbunden sei. Es stelle sich die Frage, ob man die Vorlage ohne konkretere Aussagen zu den finanziellen und personellen Auswirkungen der Landsgemeinde unterbreiten solle. Die Vertreter des Regierungsrates und der Staatskanzlei wiesen darauf hin, dass sich die finanziellen und personellen Auswirkungen erst bei der konkreten Umsetzung eruieren liessen. Sie seien abhängig von der konkreten gesetzlichen Ausgestaltung des Öffentlichkeitsprinzips. Im Falle der Annahme des Memorialsantrags durch die Landsgemeinde strebe der Regierungsrat eine pragmatische Umsetzung an. Unabhängig von der konkreten gesetzgeberischen Ausgestaltung sei der Mehraufwand insbesondere auch von der Anzahl Gesuche und von den nachgefragten Informationen bzw. der Komplexität ihrer Aufbereitung abhängig. Falls die Aufbereitung der Informationen einen überdurchschnittlichen Aufwand erfordere, sei es möglich und in anderen Kantonen sowie beim Bund durchaus üblich, von den Gesuch stellenden Personen Gebühren zu erheben. Die Anzahl formeller Gesuche könne durch einen pragmatischen Umgang mit Anfragen positiv beeinflusst werden. Auch trage eine grosszügige Publikationspraxis von amtlichen Dokumenten auf dem Internet zu einer geringeren Anzahl formeller Zugangsgesuche bei.

Nach kurzer Schlussdiskussion sprach sich die Kommission einstimmig dafür aus, der Landsgemeinde den Memorialsantrag im Sinne des Antrages des Regierungsrates zur Zustimmung zu empfehlen.

3. Antrag

Die Kommission beantragt dem Landrat einstimmig, den Memorialsantrag SP Kanton Glarus „Öffentlichkeitsprinzip/Öffentlichkeitsgesetz“ der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

**Landrätliche Kommission Recht,
Sicherheit und Justiz**



Matthias Auer, Netstal
Kommissionspräsident