



Kleine Anfrage der SVP-Fraktion

betreffend den bisherigen Erfahrungen mit dem Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsprinzip) des Kantons Zug

Antwort des Regierungsrats
vom 28. Februar 2023

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die SVP-Fraktion reichte am 3. Februar 2023 eine Kleine Anfrage betreffend die bisherigen Erfahrungen mit dem Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 20. Februar 2014 (Öffentlichkeitsgesetz [ÖffG]; BGS 158.1) ein. Der Regierungsrat nimmt zu den Fragen der Kleinen Anfrage wie folgt Stellung:

Beantwortung der Fragen

Frage 1: Welche Erfahrungen haben Regierung und Verwaltung bisher mit dem Zuger Öffentlichkeitsgesetz v.a. in den letzten vier Jahren gemacht und wie wertet der Regierungsrat diese?

Der Regierungsrat und die Verwaltung haben das Öffentlichkeitsprinzip pflichtgemäss umgesetzt. Die Zugangsgesuche können in der überwiegenden Anzahl der Fälle rasch und unproblematisch erledigt werden. In einzelnen Fällen ergab sich jedoch ein völlig unverhältnismässiger Aufwand, weil unspezifische Gesuche die Verwaltung übermässig absorbierten. Zudem können sich Rechtsfragen stellen, die einer vertieften Abklärung bedürfen, beispielsweise welche amtlichen Dokumente herausgegeben werden dürfen oder welche Passagen zu anonymisieren oder schwärzen sind. Rechtsmittel gegen ganz oder teilweise abgewiesene Gesuche werden selten erhoben, was auf die hohe Akzeptanz und Nachvollziehbarkeit der getroffenen Entscheide hinweist. Allerdings hat die Zahl der Zugangsgesuche und deren Umfang in letzter Zeit deutlich zugenommen, was zu einer zunehmenden Belastung für die Verwaltung wird. Für weitere Ausführungen hierzu wird auf die Antworten zu den Fragen 3–6 verwiesen.

Zu erwähnen ist, dass der Regierungsrat mit der Veröffentlichung von Regierungsratsbeschlüssen per 1. Januar 2023 unter <https://rrb.zg.ch> aktiv dazu beiträgt, das Öffentlichkeitsprinzip weiter zu verwirklichen.

Frage 2: Gibt es statistische Angaben oder zumindest Tendenzen und Muster, die Aussagen über die Art der Gesuchsteller zulassen? Handelt es sich bei diesen vorwiegend um Privatpersonen mit einem vitalen persönlichen Interesse an den angefragten Informationen, oder sind es hauptsächlich aktive Politiker und Medienschaffende?

Statistische Angaben zur Art der gesuchstellenden Personen können nicht gemacht werden, da hierzu keine Erhebungen gemacht werden. Die Rückmeldungen aus den Direktionen und der Staatskanzlei weisen jedoch darauf hin, dass es sich sowohl um Private als auch um Personen aus den Bereichen des Journalismus und der Politik handelt. Ein klares Muster lässt sich nicht erkennen, variiert die Art der gesuchstellenden Personen doch auch je nach Direktion oder Amt. Auch spielt eine Rolle, welche Themen gerade besonders aktuell sind. Beispielsweise stammten die zur Zeit der COVID-19-Pandemie von der Gesundheitsdirektion bearbeiteten

Gesuche zu einem grossen Teil von Personen mit politischem Hintergrund oder von Medienschaffenden. In letzter Zeit überwiegen aber bei den meisten Direktionen Zugangsgesuche von Medienschaffenden.

Zu den Interessen der gesuchstellenden Personen können keine Angaben gemacht werden, da Zugangsgesuche gemäss § 13 Abs. 2 ÖffG keiner Begründung bedürfen und daher auch kein schützenswertes Interesse geltend gemacht werden muss. Vielmehr hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten (§ 7 Abs. 1 ÖffG).

Frage 3: Kann der Regierungsrat zu Anzahl und Umfang der Gesuche nähere Angaben machen?

Der Kanton führt keine Statistiken über die Anzahl und den Umfang von Zugangsgesuchen. Da das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten an diejenige Behörde zu richten ist, die das Dokument erstellt hat, könnte diese Frage nur gestützt auf eine entsprechende Erhebung bei sämtlichen Direktionen und der Staatskanzlei sowie bei sämtlichen kantonalen Ämtern und deren Abteilungen beantwortet werden. Eine solche Erhebung wurde im Zusammenhang mit der Interpellation von Barbara Gysel betreffend erste Bilanz seit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Zug vom 5. März 2015 (Vorlage Nr. 2485.1 – 14891) durchgeführt, auf welche der Regierungsrat am 11. August 2015 antwortete (Vorlage Nr. 2485.2 – 14991). Seither wurden keine weiteren Erhebungen mehr gemacht, zumal diese bei sämtlichen amtlichen Stellen erheblichen Aufwand auslösen.

Aufgrund von Rückmeldungen der Direktionen und der Staatskanzlei zur Beantwortung der vorliegenden Kleinen Anfrage kann jedoch festgestellt werden, dass in den letzten Jahren, vor allem seit Sommer 2022, die Anzahl der Gesuche stark zugenommen hat. Dies betrifft insbesondere Zugangsgesuche von Medienschaffenden. Bei der Staatskanzlei als Stabsstelle des Regierungsrats gingen alleine seit dem Sommer 2022 13 Zugangsgesuche ein. Diese erwiesen sich teilweise als sehr umfangreich und ihre Bearbeitung verursachte vereinzelt einen äusserst hohen Zeit- und Personalaufwand. In einigen Fällen war ein Aufwand von bis zu zehn Arbeitstagen für die Bearbeitung solcher Gesuche erforderlich.

Frage 4: Wie hat sich in den letzten Jahren der administrative Aufwand für die Direktionen im Zusammenhang mit solchen Gesuchen entwickelt?

Bei den meisten Direktionen und der Staatskanzlei ist die Anzahl der Zugangsgesuche und damit auch der Arbeitsaufwand in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Wie in der Antwort zu Frage 3 erwähnt, ist insbesondere seit Sommer 2022 eine deutliche Zunahme äusserst zeit- und personalaufwändiger Zugangsgesuche festzustellen. Die Bearbeitung umfangreicher Zugangsgesuche bedeutet selbstredend einen grösseren Verwaltungsaufwand in zeitlicher und personeller Hinsicht. Der Aufwand besteht nicht nur in der Suche nach den einschlägigen amtlichen Dokumenten, sondern insbesondere auch in der materiellen Prüfung der Gesuche und der gegebenenfalls zu verfassenden Verfügungen, in welchen detailliert zu begründen ist, weshalb Gesuche gegebenenfalls ganz oder teilweise abgewiesen werden müssen. Auch die datenschutzkonforme Anonymisierung der herauszugebenden amtlichen Dokumente ist aufwändig. Aus technischen Gründen (Vermeidung der Erkennbarkeit der geschwärzten Textpassagen) müssen die eingeschwärzten Unterlagen ausgedruckt und danach eingescannt werden. Nur so lässt sich die Anonymisierung gewährleisten.

Frage 5: Erachtet der Regierungsrat die laufende Entwicklung als problematisch und wie beurteilt er das Zuger Öffentlichkeitsgesetz im Vergleich zu jenen von Bund und anderen Kantonen?

Als problematisch erweisen sich Zugangsgesuche, mit denen nicht Einsicht in ein bestimmtes, genau bezeichnetes amtliches Dokument verlangt wird, sondern zu sämtlichen Dokumenten, die ein bestimmtes Stichwort aufweisen, beispielsweise den Namen einer Unternehmung oder einer Person. Problematisch sind auch Zugangsgesuche zu Sitzungsprotokollen von Behörden über längere Zeiträume hinweg (z.B. der letzten drei Jahre). Diese Protokolle enthalten oftmals Entscheide zu vielen Geschäften aus den verschiedensten Gebieten. Mit solchen Zugangsgesuchen wird daher nicht nach einem bestimmten Thema gesucht, sondern es werden pauschal alle Protokolle unabhängig von deren Inhalt verlangt. Teilweise erfolgen solche Zugangsgesuche sogar seriell mit Abonnements-Charakter, d.h. sie werden von der gleichen gesuchstellenden Person wöchentlich oder monatlich zu den jeweils neuesten Sitzungsprotokollen gestellt. Die Bearbeitung solcher Zugangsgesuche ist äusserst zeit- und personalintensiv, weil die entsprechenden Dokumente aufwändig gesucht und inhaltlich geprüft werden müssen. Ob dabei ein unverhältnismässiger Aufwand für die Verwaltung entsteht, ist für die Zulässigkeit solcher Zugangsgesuche gemäss Urteil des Bundesgerichts 1C_155/2017 vom 17. Juli 2017 (E. 2.5 f.) irrelevant. Das Bundesgericht bezeichnete solche Zugangsgesuche als zulässig, sofern der Geschäftsgang der angefragten Behörde nicht geradezu lahmgelegt wird. Diese Rechtslage stellt für die Behörden im Kanton Zug ein Problem dar, da durch die Bewältigung solcher umfangreicher Zugangsgesuche zwangsläufig andere Aufgaben vernachlässigt werden müssen. Des Weiteren stehen solche Gesuche auch in keinem vernünftigen Verhältnis zum Nutzen für die gesuchstellende Person. Im Hinblick auf diese Problematik ist ein spezifischer Revisionsbedarf für das Öffentlichkeitsgesetz gegeben. Die Bearbeitung solcher Zugangsgesuche ist so aufwändig, dass dafür voraussichtlich zusätzliche Personalstellen benötigt werden, sofern keine Möglichkeit gefunden wird, um deren Zulässigkeit einzuschränken.

Ein Vergleich des Öffentlichkeitsgesetzes des Kantons Zug mit den Gesetzen anderer Kantone oder des Bundes müsste mittels einer Umfrage erstellt werden. Im Rahmen der Beantwortung einer Kleinen Anfrage kann eine solche Umfrage aus zeitlichen Gründen nicht durchgeführt werden. Im Hinblick auf die oben bezeichnete Problematik kann aber immerhin auf die Rechtslage im Kanton Zürich hingewiesen werden. Nach § 25 Abs. 2 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz des Kantons Zürich vom 12. Februar 2007 (IDG; LS 170.4) kann die Bearbeitung von Zugangsgesuchen, die dem öffentlichen Organ einen unverhältnismässigen Aufwand verursachen, vom Nachweis eines schutzwürdigen Interesses abhängig gemacht werden. Eine solche Bestimmung wäre auch für den Kanton Zug eine denkbare Lösung. In solchen Fällen wäre der hohe Bearbeitungsaufwand zumindest durch einen persönlichen Nutzen der gesuchstellenden Person begründet. Im Übrigen fällt auf, dass der Bund und andere Kantone höhere Anforderungen an die Konkretisierung der Zugangsgesuche stellen oder gewisse Dokumente (z.B. Protokolle der Exekutive) vom Öffentlichkeitsprinzip ausschliessen. Dies führt zu weniger und dafür klarer spezifizierten Anfragen, die mit weniger Aufwand bearbeitet werden können. Auch diesbezüglich erschiene eine Revision des Öffentlichkeitsgesetzes des Kantons Zug prüfenswert.

Schliesslich kann der Rechtsanspruch auf Zugang zu Regierungsratsgeschäften die Meinungsbildung und Beschlussfassung im Regierungsrat erheblich beeinflussen. Die Exekutive soll sich frei austauschen können und nicht ständig damit rechnen müssen, dass ihre Unterlagen dereinst öffentlich werden. Dies kann in letzter Konsequenz zu intransparenten, weil nicht verschriftlichten Entscheidungsmechanismen führen. Letztlich leidet auch das in der

Geschäftsordnung statuierte Kollegialitätsprinzip, weil Rückschlüsse möglich sind auf die Haltung und das Abstimmungsverhalten von Ratsmitgliedern. Es drängt sich somit eine Teilrevision des Öffentlichkeitsgesetzes auf, welche den Zugang zu amtlichen Dokumenten des Regierungsrats ausschliesst.

Frage 6: Stellen «Fishing Expeditions» ein Problem dar, und wenn ja weshalb?

Wie zu Frage 5 ausgeführt, hat das Bundesgericht im Urteil 1C_155/2017 vom 17. Juli 2017 äusserst umfangreiche Zugangsgesuche für grundsätzlich zulässig erklärt, sofern der Geschäftsgang der angefragten Behörde nicht geradezu lahmgelegt wird. Voraussetzung für ein Zugangsgesuch ist einzig, dass die betroffenen Dokumente hinreichend genau bezeichnet, also identifizierbar sind. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist es somit beispielsweise zulässig, Sitzungsprotokolle von Behörden über längere Zeiträume einzuverlangen, welche Entscheide zu einer grossen Zahl an Geschäften aus den verschiedensten Gebieten enthalten. Der Regierungsrat lehnt diese Rechtsauffassung ab, denn Zugangsgesuche mit einem seriellen Charakter und unspezifischem sowie wahllosem Inhalt widersprechen dem Sinn und Zweck von § 13 Abs. 2 des Öffentlichkeitsgesetzes. Solche Gesuche dienen der unspezifizierten Informationssuche – wohl in der Hoffnung, dass die gesuchstellende Person irgendwo etwas finden könnte, was für sie von Interesse sein könnte. Es handelt sich somit nicht um eine gezielte thematische Informationssuche, sondern um ein «Stöbern» in den Akten der Verwaltung. Diese Gesuche können daher als «Fishing Expedition» qualifiziert werden, da sie sich auch auf Bereiche erstrecken, für die sich die gesuchstellende Person nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge und der allgemeinen Lebenserfahrung offenkundig gar nicht interessiert. Angesichts des unverhältnismässigen Bearbeitungsaufwands widersprechen solche Zugangsgesuche der Idee des Öffentlichkeitsprinzips und auch dem Willen des Gesetzgebers. Beim Erlass des Öffentlichkeitsgesetzes wurde davon ausgegangen, dass dadurch auf die kantonale und die gemeindlichen Verwaltungen zwar eine gewisse Mehrarbeit zukommen dürfte, diese aber mit den vorhandenen Ressourcen und ohne spürbare Kostenfolgen zu bewältigen sei (Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 26. Februar 2013 zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung [Öffentlichkeitsgesetz], Vorlage Nr. 2226.1 - 14262, S. 32).

Wenn ein Zugangsgesuch, das als «Fishing Expedition» qualifiziert werden muss, bei einer Behörde eingeht, bittet diese die gesuchstellende Person, das Zugangsgesuch hinreichend genau zu formulieren (§ 13 Abs. 2 ÖffG) bzw. auf die sie wirklich interessierenden Dokumente oder Thematik einzuschränken. Die Behörde ist der gesuchstellenden Person zudem bei der Identifikation der verlangten Dokumente behilflich (§ 13 Abs. 3 ÖffG). Wenn die gesuchstellende Person allerdings nicht zu einer Einschränkung ihres Zugangsgesuchs bereit ist, hat die angesprochene Behörde zumindest nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts keine rechtliche Handhabe, um dessen Bearbeitung zu verweigern. Wie in der Antwort zu Frage 5 ausgeführt, stellt dies ein grosses Problem dar, dem mit einer Teilrevision des Öffentlichkeitsgesetzes begegnet werden sollte

Frage 7: Wie hoch sind die allenfalls verrechneten Gebühren für die Bearbeitung der jeweiligen Gesuche von Privaten und Dritten? (§ 17 Kosten: Abs. 1: Das Zugangsverfahren ist in der Regel kostenlos. Ist die Behandlung des Gesuchs mit erheblichem Aufwand verbunden, können kostendeckende Gebühren erhoben werden).

Das Zugangsverfahren ist in der Regel kostenlos. Ist die Behandlung eines Zugangsgesuchs mit erheblichem Aufwand verbunden, können jedoch kostendeckende Gebühren erhoben

werden (§ 17 Abs. 1 ÖffG). Diesfalls hat die Behörde die gesuchstellende Person vorgängig darüber zu informieren (§ 17 Abs. 2 ÖffG). Die Bemessung der Gebühren stützt sich auf § 4 Abs. 1 Ziff. 38 des Kantonsratsbeschlusses über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen vom 11. März 1974 (Verwaltungsgebührentarif; BGS 641.1), welcher für kantonale Behörden und Stellen einen Gebührenrahmen von 55 bis 10 000 Franken vorsieht. Es besteht bislang noch keine gefestigte Praxis für die Festsetzung der Gebühren innerhalb dieses Rahmens. Bei der Festsetzung der Höhe der Gebühren muss dem Aufwand und der Schwierigkeit der Bearbeitung des Zugangsgesuchs im konkreten Einzelfall Rechnung getragen werden. Zumeist muss die Bearbeitung von Zugangsgesuchen durch juristische Mitarbeitende erfolgen. Daher würde sich grundsätzlich ein Stundenansatz von 150 Franken rechtfertigen, wie er in § 38 des Verwaltungsgebührentarifs für Bauvorhaben Privater mit einem Aufwand von mehr als zehn Stunden vorgesehen ist. Allerdings dürfen die erhobenen Gebühren gemäss dem Urteil des Bundesgerichts 1C_155/2017 vom 17. Juli 2017 (E. 3) nicht prohibitiv wirken, weshalb sie im Einzelfall festzulegen sind.

Regierungsratsbeschluss vom 28. Februar 2023