



Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz)

Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission
vom 20. Juni 2013

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die vorberatende Kommission des Kantonsrates betreffend Öffentlichkeitsgesetz hat die Vorlage des Regierungsrates vom 26. Februar 2013 (Vorlagen Nr. 2226.1-14262 / 2226.2-14263) in drei Halbtagesitzungen vom 13. Mai, 10. und 20. Juni 2013 beraten und verabschiedet.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. In Kürze
2. Ausgangslage
3. Ablauf der Kommissionsberatung
4. Fragen aus der Sitzung vom 13. Mai 2013
5. Eintretensdebatte vom 13. Mai 2013
6. Detailberatung Öffentlichkeitsgesetz
7. Schlussabstimmung
8. Parlamentarischer Vorstoss
9. Kommissionsantrag

1. In Kürze

Der mit dem Gesetz vorgeschlagene Paradigmenwechsel vom Grundsatz der Nicht-Öffentlichkeit der Verwaltung zur Öffentlichkeit der kantonalen und gemeindlichen Verwaltung wird von der Kommission begrüsst. Private Organisationen sind dann tangiert, wenn sie aufgrund von Leistungsvereinbarungen öffentliche Aufgaben anstelle des Kantons oder einer Gemeinde erfüllen. Öffentlich zugänglich sind aber einzig Dokumente privater Leistungserbringer, die diese Aufgaben betreffen. Die Kommission stellt sich wie die Regierung auf den Standpunkt, dass die Rückwirkung ausgeschlossen werden soll. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten gilt nur für Dokumente, die nach Inkrafttreten dieses Gesetzes erstellt oder empfangen wurden.

Die Kommission ist mit der Regierung der Ansicht, dass der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben, mit Auflagen versehen oder verweigert werden soll, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. In der Definition der überwiegenden öffentlichen Interessen weicht die Kommissionsmeinung jedoch von der regierungsrätlichen ab. Der Passus, wonach die Beschränkungen namentlich dann zum Tragen kommen, wenn durch den Zugang die behördliche Meinungsbildung und Entscheidung beeinträchtigt werden könnte, insbesondere bei Voten, Abstimmungen und Wahlen, soll gestrichen werden. Das Gleiche gilt für die Bestimmung, wonach der Zugang ausgeschlossen ist für Dokumente, die von Dritten unter Zusicherung der Vertraulichkeit eingereicht wurden.

Hingegen ist es nach Ansicht der Kommission zwingend notwendig, dass für Sitzungsprotokolle einer besonderen parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) eine Zugangs-Sperrfrist von zehn Jahren gilt. Der Gesetzesentwurf soll um eine entsprechende Bestimmung ergänzt werden. Die Kommission beantragt dem Kantonsrat mit 12:0 Stimmen auf die Vorlagen Nr.

2226.1 - 14262 / 2226.2 - 14263 einzutreten und mit 13:1 Stimmen den Vorlagen mit den Änderungen der Kommission zuzustimmen.

2. Ausgangslage

Bis vor etwa 20 Jahren galt in der Schweiz der Grundsatz der Nicht-Öffentlichkeit der Verwaltung. Nur wer ein besonderes Interesse nachweisen konnte, erhielt Zugang zu amtlichen Dokumenten. In den letzten Jahren haben der Bund sowie eine Mehrzahl der Kantone das Prinzip der Öffentlichkeit der Verwaltung eingeführt. Mit dem vorliegenden Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung soll dieser Paradigmenwechsel auch im Kanton Zug vollzogen werden. Es soll mehr Transparenz im öffentlichen Entscheidungsprozess schaffen und das Vertrauen und die Stellung der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Verwaltung stärken.

Die Vorlage des Regierungsrates gewährt jeder Person das voraussetzungslose und durchsetzbare Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, sobald das Geschäft, auf welches sich die Dokumente beziehen, abgeschlossen ist. Einschränkungen des Zugangs sind möglich, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen dies erfordern. Das Zugangsverfahren ist grundsätzlich kostenlos; lediglich bei erheblichem Aufwand können kostendeckende Gebühren erhoben werden. Das Öffentlichkeitsprinzip hat sich in den Verwaltungen des Bundes und der Kantone bewährt und zu keinem wesentlichen Mehraufwand geführt.

3. Ablauf der Kommissionsberatung

An der ersten Kommissionssitzung vom 13. Mai 2013 führte Regierungsrat Beat Villiger in die Vorlage ein und erklärte die Hintergründe sowie die zentralen Punkte der Vorlage. Elisabeth Heer Dietrich, Generalsekretärin der Sicherheitsdirektion, erläuterte anschliessend die Vorlage im Detail. Die Kommissionsmitglieder stellten im Rahmen der Eintretensdebatte Fragen zu den Ausführungen von Regierungsrat Beat Villiger und Generalsekretärin Elisabeth Heer Dietrich. Sie beauftragten die Sicherheitsdirektion mit der Abklärung noch offener Fragen. In der Folge äusserte sich der Datenschutzbeauftragte Dr. René Huber zur Vorlage und brachte Änderungsvorschläge ein. Die Detailberatung der Vorlage erfolgte an der Sitzung vom 13. Mai 2013 sowie an den nachfolgenden Sitzungen vom 10. und 20. Juni 2013. Die Arbeiten der vorberatenden Kommission wurden am 20. Juni 2013 abgeschlossen. Staatsarchivar Dr. Ignaz Civelli stand der Kommission beratend zur Seite. Michael Siegrist und Ruth Schorno führten das Protokoll.

4. Fragen aus der Sitzung vom 13. Mai 2013

An der Kommissionssitzung wurde die Sicherheitsdirektion mit der Abklärung der Frage beauftragt, wie die Protokollierung von Kommissionssitzungen in anderen Kantonen mit dem Öffentlichkeitsprinzip geregelt ist und ob diese Protokolle öffentlich zugänglich sind. Elisabeth Heer Dietrich stellte die Ergebnisse an der Kommissionssitzung vom 10. Juni 2013 vor. Es zeigt sich ein heterogenes Bild.

In einigen Kantonen (Zürich, Aargau und Schwyz) entscheidet die betreffende Kommission selbst, ob die Protokolle als Beschluss-, Voten- oder Wortprotokolle geführt werden. Im Kanton Schwyz wird dabei meist nur ein Beschlussprotokoll erstellt, oder die Argumentationslinien werden wiedergegeben. Wort- und Votenprotokolle kennen hingegen die Kantone Bern, Basel Stadt, Basel Land, Solothurn, St. Gallen und Uri. Im Kanton St. Gallen wird zwischen ad-hoc-Kommissionen und ständigen Aufsichtskommissionen unterschieden. Bei ständigen Kommissionen wird lediglich ein Beschlussprotokoll erstellt. Beschlussprotokolle finden sich zudem in

den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Schaffhausen. Sämtliche der genannten Kantone haben das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt.

Die Zugänglichkeit der Kommissionsprotokolle unter dem Öffentlichkeitsprinzip ist in den Kantonen ebenfalls unterschiedlich geregelt. Die Kantone Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Bern, Basel Stadt, Basel Land und Solothurn nehmen Kommissionsprotokolle generell vom Öffentlichkeitsprinzip aus. In den Kantonen Schwyz, St. Gallen und Uri unterliegen Kommissionsprotokolle hingegen dem Öffentlichkeitsprinzip und sind zugänglich. Eine dritte Kategorie von Kantonen sieht eine Sperrfrist vor, vor deren Ablauf keine Einsicht in die Protokolle möglich ist. Im Kanton Zürich beträgt diese Sperrfrist zehn Jahre. Der Kanton Schaffhausen sieht schliesslich eine Sperrfrist von 40 Jahren für Protokolle von Aufsichtskommissionen vor. Keine Sperrfrist gilt hingegen für die Protokolle von Gesetzesvorberatenden Kommissionen.

5. Eintretensdebatte vom 13. Mai 2013

Im Vorfeld der Eintretensdebatte wurden folgende Fragen während der Kommissionssitzung diskutiert und von der Sicherheitsdirektion beantwortet.

Wie ist der Zugang zu amtlichen Dokumenten heute geregelt?

Sämtliche Dokumente innerhalb der Verwaltung unterstehen dem Amtsgeheimnis und sind nicht öffentlich zugänglich. Der Regierungsrat kann Mitarbeitende der Verwaltung vom Amtsgeheimnis entbinden und zur Bekanntgabe von Informationen ermächtigen. Er kann auch beschliessen, dass Informationen öffentlich gemacht werden können. Der Kanton Zug verfolgt zudem eine aktive Informationspolitik.

Gilt das Öffentlichkeitsgesetz nur für die kantonale Verwaltung oder auch für die Gemeinden und privaten Leistungserbringer?

Das Öffentlichkeitsgesetz gilt auch für die Zuger Gemeinden. Im Rahmen der Umsetzung des Gesetzes sind Schulungen für die Angestellten des Kantons und der Gemeinden geplant. Private Leistungserbringer sind insoweit vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes erfasst, als sie aufgrund einer Leistungsvereinbarung öffentliche Aufgaben anstelle des Kantons oder einer Gemeinde erbringen. Nicht erfasst ist hingegen derjenige Teil ihrer Geschäftstätigkeit, der nicht die Erfüllung öffentlicher Aufgaben betrifft. Dokumente privater Leistungserbringer sind somit lediglich dann öffentlich zugänglich, wenn sie die Erfüllung öffentlicher Aufgaben betreffen.

Sind Protokolle der Kommissionen und des Regierungsrates unter dem Öffentlichkeitsgesetz zugänglich?

Nach dem Gesetzeswortlaut sind sämtliche Protokolle von Sitzungen des Regierungsrates und von Kommissionen nach rechtskräftigem Abschluss des betreffenden Geschäfts öffentlich zugänglich. Die Namen der Teilnehmenden werden weder gelöscht noch anonymisiert, sofern kein Einschränkungsground im Sinne von § 9 vorliegt. Diese Regelung gilt auch für Protokolle von besonderen parlamentarischen Untersuchungskommissionen (PUK). Eine abweichende Regelung müsste im Öffentlichkeitsgesetz festgelegt werden; eine entsprechende Bestimmung in der Geschäftsordnung des Kantonsrates ist aus Gründen der Normenhierarchie nicht möglich. Bei PUK-Protokollen ist jedoch zu beachten, dass diese meist sensible Daten enthalten, welche die Privatsphäre von Personen betreffen. Der Zugang dürfte daher meist wegen überwiegender privater Interessen eingeschränkt werden. Dieses Schutzbedürfnis kann indes im Laufe der Jahre abnehmen, so dass das Dokument später zugänglich gemacht werden muss.

Kann jede Person sich auf das Öffentlichkeitsprinzip berufen?

Ja, eine Einschränkung ist weder aufgrund der Nationalität, des Wohnsitzes oder der Stimmberichtigung vorgesehen. Solche Einschränkungen wären zudem leicht zu umgehen.

Wie wird das Öffentlichkeitsgesetz vom Archivgesetz und der darin vorgesehenen Schutzfrist abgegrenzt?

Während der im Archivgesetz festgelegten ordentlichen Schutzfrist richtet sich der Zugang zu amtlichen Dokumenten nach dem Öffentlichkeitsgesetz, selbst wenn die Dokumente bereits dem Staatsarchiv übergeben wurden. Zuständig für die Behandlung von Zugangsgesuchen bleibt während der Schutzfrist das Organ, welches die Dokumente zur Archivierung abgeliefert hat. Nach Ablauf der Schutzfrist unterstehen die Dokumente dem Archivgesetz.

Ist mit einer grossen Zahl an Zugangsgesuchen zu rechnen?

Aufgrund der Erfahrungen beim Bund und in anderen Kantonen ist nicht zu erwarten, dass viele Zugangsgesuche gestellt werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass die aktive Informationspolitik des Regierungsrates dazu beiträgt, das Informationsbedürfnis der Bevölkerung und der Medien zu befriedigen. Die Zahl der Zugangsgesuche sollte daher niedrig gehalten werden.

Wäre die Einrichtung einer Schlichtungsstelle für Fälle, in denen eine Behörde den Zugang zu amtlichen Dokumenten ablehnt, sinnvoll?

Da nur mit einer niedrigen Zahl von Zugangsgesuchen zu rechnen ist, lohnt sich die Einrichtung einer Schlichtungsstelle nicht. Diese würde nicht zu einem effizienteren Verfahren führen, vermutlich aber zusätzliches Personal benötigen und die Verwaltung unnötig aufblähen. Zudem wäre ein Schlichtungsverfahren für die betreffende Amtsstelle nicht verbindlich, kann die Schlichtungsstelle doch lediglich eine Empfehlung abgeben. Ein Schlichtungsverfahren würde daher zu einer unnötigen Verzögerung des Verfahrens führen, ohne dass erkennbare Vorteile für die gesuchstellende Person resultieren würden. Die Anfechtung des Entscheids der zuständigen Behörde über ein Zugangsgesuch nach den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes ist der effizientere Weg und führt zu einem verbindlichen Entscheid.

Die Kommission beschloss mit 12:0 Stimmen auf die Vorlagen Nr. 2226.1-14262 / 2226.2-14263 einzutreten.

6. Detailberatung Öffentlichkeitsgesetz

In der Detailberatung beriet die Kommission jeden Paragraphen der Vorlage. Es wurden verschiedene Anträge, die zum Teil auf Anliegen des Datenschutzbeauftragten basierten, gestellt und die entsprechenden Beschlüsse gefasst. Nachfolgend wird auf diejenigen Bestimmungen eingegangen, bei welchen ein Änderungsantrag gestellt oder über einzelne Punkte vertieft diskutiert wurde.

§ 2: Geltungsbereich

Die Kommission diskutierte die Unterschiede zwischen Anstalten, Körperschaften und Organen des Kantons und der Gemeinden. Eine Körperschaft besteht aus Mitgliedern, während eine Anstalt lediglich Destinatäre aufweist. Ein Beispiel einer Anstalt ist die Gebäudeversicherungsanstalt des Kantons Zug. Organe sind sodann Behörden und Dienststellen, welche für den Kanton oder die Gemeinden handeln. Auch Kommissionen sind Organe. Keine Organe stellen hingegen Arbeitsgruppen dar. Diese handeln im Auftrag eines Organs, weshalb ein Zugangsgesuch

direkt diesem gestellt werden muss. Dasselbe gilt für gemischte Arbeitsgruppen aus Vertretern des Kantons oder der Gemeinden und Privaten.

Nach der Erläuterung dieses Unterschieds wurde die Frage aufgeworfen, ob diese Aufzählung im Gesetz nicht verständlicher formuliert werden könne. Dies wurde verneint, da es sich hierbei um eine juristisch korrekte und vollständige Aufzählung handelt, die auch im Datenschutzgesetz enthalten ist. Auch eine Streichung dieser Aufzählung ist nicht möglich, da der Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes definiert werden muss.

Private sind vom Geltungsbereich des Gesetzes nur insoweit erfasst, als sie aufgrund einer Leistungsvereinbarung öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Bei reinen Subventionsempfängern ist dies nicht der Fall, weshalb sie nicht unter das Öffentlichkeitsgesetz fallen.

Weiter wurde diskutiert, ob auch die Einbürgerungsprotokolle von Bürgergemeinden unter das Öffentlichkeitsgesetz fallen. Dies wurde im Grundsatz bejaht, doch stehen in einem solchen Fall überwiegende private Interessen der Personen, die das Einbürgerungsgesuch gestellt haben, einer Einsichtnahme in ein konkretes Protokoll entgegen. Einsehbar wären daher lediglich Dokumente ohne schützenswerte Daten Dritter, beispielsweise Dokumente über die Anzahl der Einbürgerungsgesuche oder die Dauer des Einbürgerungsverfahrens. Ist eine Behörde unsicher, ob sie unter das Öffentlichkeitsgesetz fällt oder ein Dokument zugänglich machen darf, wird sie sich künftig an die geplante Ansprechstelle bei der Verwaltung wenden.

§ 3: Ausnahmen vom Geltungsbereich

Die Ausnahmen vom Geltungsbereich des Gesetzes wurden in der Kommission kontrovers diskutiert. So wurde beantragt, die Ausnahmen für das Zuger Kantonsspital, die Psychiatrische Klinik Zugersee und für Unternehmen, die im Auftrag des Gemeinwesens Leistungen des öffentlichen Verkehrs erbringen, zu streichen. Nicht von den Ausnahmebestimmungen erfasst werden die Ambulanten Psychiatrischen Dienste und die Ombudsstelle.

Die Psychiatrische Klinik Zugersee ist als Konkordatseinrichtung vom Öffentlichkeitsgesetz ausgenommen. Leistungserbringer des öffentlichen Verkehrs sollen vom Geltungsbereich des Gesetzes ebenfalls ausgenommen werden, weil diese im Wettbewerb stehen und sich in öffentlichen Ausschreibungen um die Erbringung von Transportdienstleistungen bewerben müssen. Auch das Zuger Kantonsspital steht im Wettbewerb mit Privatspitälern. Die Zuger Kantonalbank nimmt sodann lediglich zu einem geringen Teil öffentliche Aufgaben wahr und handelt überwiegend im eigenen Interesse, wo sie in Konkurrenz zu anderen Banken steht. Der Klarheit halber wurde beantragt, die Bezeichnung der in § 3 genannten Institutionen so anzupassen, dass diese mit dem Eintrag im Handelsregister übereinstimmt.

Im Rahmen eines Rückkommensantrages wurde schliesslich darüber diskutiert, ob nicht auch die Rechtspflege vollumfänglich vom Öffentlichkeitsprinzip erfasst werden sollte. Es wurde darauf hingewiesen, dass eine Motion, welche vor einigen Jahren forderte, dass sämtliche Urteile öffentlich zu machen seien, auf heftigen Widerstand der Gerichte gestossen ist. Auch wurde eingewendet, dass bereits entsprechende Regelungen auf Bundesebene existieren, welche die Gerichte verpflichten, Urteile auf Nachfrage hin in anonymisierter Form zu publizieren. Eine Regelung im kantonalen Öffentlichkeitsgesetz würde daher keine Änderung bewirken, darf sie doch nicht gegen Bundesrecht verstossen.

Beschlüsse:

Die Kommission spricht sich mit 9:1 Stimmen bei einer Enthaltung dafür aus, § 3 Bst. b gemäss Fassung im Antrag des Regierungsrates beizubehalten, aber unter Anpassung der Bezeichnung der Kantonalbank gemäss Eintrag im Handelsregister (Zuger Kantonalbank).

Die Kommission spricht sich mit 9:1 Stimmen bei einer Enthaltung dafür aus, § 3 Bst. c gemäss Fassung im Antrag des Regierungsrates beizubehalten, aber unter Anpassung der Bezeichnung des Kantonsspitals gemäss Eintrag im Handelsregister (Zuger Kantonsspital).

Die Kommission spricht sich mit 9:1 Stimmen bei einer Enthaltung dafür aus, § 3 Bst. d gemäss Fassung im Antrag des Regierungsrates beizubehalten, aber unter Anpassung der Bezeichnung der Psychiatrischen Klinik gemäss Eintrag im Handelsregister (Psychiatrische Klinik Zugersee).

Die Kommission spricht sich mit 7:3 Stimmen bei einer Enthaltung dafür aus, § 3 Bst. e gemäss Fassung im Antrag des Regierungsrates beizubehalten.

Die Kommission lehnt einen Rückkommensantrag, mit welchem die Streichung von § 3 Bst. a gefordert wird, mit 4:8 Stimmen bei zwei Enthaltungen ab.

§ 4: Weitere Ausnahmen

Es wurde beantragt, Dokumente dem Archivgesetz zu unterstellen, sobald sich diese im Staatsarchiv befinden. Demgegenüber wurde erklärt, dass die im Antrag des Regierungsrates vorgesehene Abgrenzung zwischen Öffentlichkeitsgesetz und Archivgesetz sinnvoll ist. Das Öffentlichkeitsgesetz soll bis zum Ablauf der ordentlichen Schutzfrist gelten, unabhängig davon, wo sich die Dokumente befinden. Somit ist die Behörde, welche das Dokument erstellt hat, auch dann zur Beurteilung eines Zugangsgesuchs zuständig, wenn sich das Dokument bereits im Staatsarchiv befindet. Dieses System findet auch in anderen Kantonen Anwendung und funktioniert dort problemlos.

Beschlüsse:

Die Kommission spricht sich mit 11:0 Stimmen dafür aus, die Fassung von § 4 Abs. 1 und 2 gemäss Antrag des Regierungsrates beizubehalten.

Die Kommission lehnt mit 1:10 Stimmen den Antrag ab, einen neuen Absatz 3 mit dem folgenden Wortlaut einzufügen: "Der Zugang zu amtlichen Dokumenten, die archiviert sind, richtet sich nach dem Archivgesetz."

§ 5: Vorbehalt von Spezialbestimmungen

Die Kommission diskutierte, ob der zweite Teilsatz von § 5 Abs. 1 ("Vorbehalten bleiben spezielle Bestimmungen anderer Gesetze, *die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen oder von diesem Gesetz abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsehen.*") gestrichen werden könnte. Es wurde festgestellt, dass dies materiell keinen Unterschied machen würde, die Fassung gemäss Antrag des Regierungsrates jedoch präziser sei. Weiter wurde besprochen, welche Spezialgesetze damit gemeint seien, beispielsweise das Steuergesetz, und ob diese im Öffentlichkeitsgesetz ausdrücklich genannt werden sollten. Auf eine ausdrückliche Nennung wurde indes verzichtet.

§ 7: Öffentlichkeitsprinzip

Es wurde die Frage aufgeworfen, ob auch Personen aus anderen Kantonen und aus dem Ausland Zugangsgesuche unter dem Öffentlichkeitsgesetz stellen können. Dies ist gemäss dem Antrag des Regierungsrates der Fall. Einschränkungen dieses Rechts auf Personen mit Wohnsitz oder Stimmberechtigung im Kanton Zug wären leicht zu umgehen, indem beispielsweise eine im Kanton Zug wohnhafte oder stimmberechtigte Person mit der Stellung eines Zugangsgesuches beauftragt würde. Einige Mitglieder äusserten zwar ihre Sympathie für eine solche Einschränkung des Zugangsrechts, verzichteten aber darauf, einen Antrag zu stellen. Personen aus anderen Kantonen oder aus dem Ausland können aus diesem Grund allein auch keine Kosten auferlegt werden. Der Zugang ist – sofern kein erheblicher Aufwand verursacht wird – für alle Personen kostenlos.

§ 8: Zugangsgewährung

Absatz 1: Im Antrag des Regierungsrates steht, dass der Zugang gewährt wird durch Einsichtnahme vor Ort, die Aushändigung von Kopien oder auf elektronischem Weg. Hierbei handelt es sich um eine alternative Aufzählung. Die gesuchstellende Person kann grundsätzlich wählen, auf welchem Weg sie den Zugang zum betreffenden Dokument erhalten will. Unbehagen bereite der Kommission der Passus, wonach die Gesetzgebung über das Urheberrecht vorbehalten bleibe. Es wurde die Befürchtung geäussert, dass die Verwaltung diese Bestimmung gebrauchen könnte, um den Zugang zu Dokumenten zu blockieren, indem sie in diesen urheberrechtlich geschützte Werke sieht. Es wurde indes erkannt, dass die Bestimmung allein dem Schutz des Urheberrechts Dritter dient. Da das Urheberrecht jedoch Bundesrecht ist, geht es dem kantonalen Recht ohnehin vor. Die Kommission war daher der Auffassung, dass dieser Satz ersatzlos gestrichen werden könne.

Beschluss:

Die Kommission spricht sich mit 14:0 Stimmen dafür aus, den zweiten Satz von § 8 Abs. 1 ("Vorbehalten bleibt die Gesetzgebung über das Urheberrecht.") zu streichen.

Absatz 2: Der Antrag des Regierungsrates sieht vor, dass der Zugang für jedermann als erfüllt gilt, wenn das Dokument in einem Publikationsorgan oder auf dem Internet veröffentlicht ist. Es wurde die Befürchtung geäussert, dass Personen ohne Internetanschluss der Zugang verwehrt würde. Daher solle die Bestimmung anders formuliert werden, beispielsweise indem der Zugang dann nur im Allgemeinen als erfüllt gelte. Der Regierungsrat versicherte, dass auch bei einer Publikation des Dokuments im Amtsblatt oder im Internet Kopien zugestellt würden. Bei Personen mit Internetanschluss würden die Behörden zudem den Link zum aufgeschalteten Dokument schicken. Es soll einzig vermieden werden, dass die Verwaltung zu umfangreichen Recherchen aufgefordert werde, die durch die gesuchstellenden Personen selbst zu erstellen wären. Letztlich äusserte die Kommission die Meinung, dass der Passus "...für jedermann..." unnötig sei und dessen Streichung keine materielle Änderung bewirken würde.

Beschlüsse:

Die Kommission spricht sich mit 14:0 Stimmen dafür aus, den Passus "...für jedermann..." in § 8 Abs. 2 zu streichen.

Die Kommission lehnt mit 4:9 Stimmen bei einer Enthaltung den Antrag ab, § 8 Abs. 2 wie folgt zu formulieren: "Ist ein amtliches Dokument in einem Publikationsorgan oder auf der Internetseite des Kantons oder der Gemeinde veröffentlicht, gilt der Anspruch auf Zugang im Allgemeinen als erfüllt."

§ 10: Überwiegende öffentliche Interessen

Absatz 1 Buchstabe a: Die Kommission fragte sich, wie diese Bestimmung zu verstehen und ob sie wirklich notwendig sei. Nach der Ansicht des Regierungsrates soll damit verhindert werden, dass die Diskussionen und Abstimmungsverhältnisse im Regierungsrat bekannt werden, bevor ein Geschäft vollständig abgeschlossen ist, also beispielsweise noch Folgegeschäfte mit sich bringen kann. Es soll vermieden werden, dass die einzelnen Regierungsräte gegeneinander ausgespielt werden können. Die Kommission war der Ansicht, dass der Passus "...insbesondere bei Voten, Abstimmungen und Wahlen..." nicht erforderlich sei, da der erste Teilsatz ausreiche. Im weiteren Verlauf der Diskussion setzte sich sogar die Meinung durch, es könne entgegen der Haltung des Regierungsrates ganz auf die Bestimmung von § 10 Absatz 1 Buchstabe a verzichtet werden. Der Schutz der behördlichen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung kann aufgrund der allgemeinen Einschränkung wegen überwiegender öffentlicher Interessen gemäss § 9 auch ohne diese Bestimmung gewährleistet werden. Bei den in § 10 genannten Fällen handelt es sich nämlich bloss um eine exemplarische Aufzählung zur Konkretisierung der in § 9 genannten öffentlichen Interessen. Es ist somit im konkreten Einzelfall zu prüfen, ob der Zugang zu einem Dokument gewährt werden kann oder ob überwiegende öffentliche Interessen aus Gründen des Schutzes der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung einer Behörde entgegenstehen.

Beschlüsse:

Die Kommission spricht sich mit 14:0 Stimmen dafür aus, den zweiten Teilsatz von § 10 Abs. 1 Bst. a "...insbesondere bei Voten, Abstimmungen und Wahlen..." zu streichen.

Die Kommission spricht sich mit 12:2 Stimmen dafür aus, die ganze Bestimmung von § 10 Abs. 1 Bst. a zu streichen.

Absatz 1 Buchstabe c: Mit dieser Bestimmung soll die Position von Behörden in zukünftigen Verhandlungen geschützt werden. Wären entsprechende Dokumente öffentlich zugänglich, könnte die Verhandlungsposition der Behörde kompromittiert werden. Die Kommission stimmte dieser Bestimmung zu, doch störte sie sich daran, dass nicht nur von laufenden sondern auch von künftigen Verhandlungen gesprochen wird. Es wurde befürchtet, dass auf diese Weise das Öffentlichkeitsprinzip auf ungerechtfertigte Weise eingeschränkt werden könnte. Nach Ansicht des Regierungsrates sind mit künftigen Verhandlungen solche gemeint, die in absehbarer Zeit erfolgen werden oder könnten. Die Kommission beschloss daher, die Bestimmung entsprechend anzupassen.

Beschluss:

Die Kommission spricht sich mit 14:0 Stimmen dafür aus, die Bestimmung von § 10 Abs. 1 Bst. c wie folgt zu formulieren: "...die Position eines Organs in laufenden oder absehbaren Verhandlungen gefährdet werden könnte".

§ 12: Besondere Fälle

Absatz 2: Die Kommission störte sich daran, dass mit dieser Bestimmung Dritten gegenüber die Vertraulichkeit von eingereichten Dokumenten zugesichert werden kann und diese Dokumente damit dem Öffentlichkeitsprinzip entzogen werden. Es wurde bemängelt, dass die Vorlage keine Anforderungen oder Einschränkungen für die Zusicherung der Vertraulichkeit vorsieht. Dem Einwand des Regierungsrates, es gehe dabei um den Grundsatz von Treu und Glauben und dass die Behörden ohne Zusicherung der Vertraulichkeit gewisse Informationen und Dokumente von Dritten oder anderen Kantonen nicht erhalten würden, entgegnete die Kommission, dass ein Schutz auch aufgrund überwiegender privater oder öffentlicher Interessen gemäss § 9 möglich sei. Die Mehrheit der Kommission erkannte daher keine Notwendigkeit für die Be-

stimmung von § 12 Abs. 2. Sie befürchtete vielmehr, dass diese Bestimmung zur Umgehung des Öffentlichkeitsprinzips missbraucht werden könnte.

Beschluss:

Die Kommission spricht sich mit 10:4 Stimmen dafür aus, die Bestimmung von § 12 Abs. 2 zu streichen.

Neuer Absatz 3: Die Kommission war sich mehrheitlich einig, dass Protokolle von besonderen parlamentarischen Untersuchungskommissionen aufgrund der darin enthaltenen sensiblen Informationen eines gewissen Schutzes bedürfen. Diskutiert wurde darüber, ob Protokolle von Kommissionssitzungen generell nicht öffentlich zu machen oder mit einer Sperrfrist zu versehen sind oder ob dies nur für PUK-Protokolle gelten soll. Entsprechend wurden verschiedene Anträge gestellt, darunter auch derjenige, dass Kommissionsprotokolle allgemein schon nach Abschluss der Kommissionsarbeit – also noch vor der Lesung im Kantonsrat – öffentlich sein sollen. Besprochen wurde auch, ob die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips zu einer Veränderung der politischen Diskussionskultur in Kommissionen führte könnte und ob allenfalls die Protokollierungsvorschriften abzuändern wären (z.B. Beschlussprotokolle statt Votesprotokollen). Der Regierungsrat vertrat die Meinung, dass ein Schutz der sensiblen Informationen in PUK-Protokollen auch über die allgemeine Bestimmung von § 9 wegen überwiegender öffentlicher oder privater Interessen gewährleistet werden kann.

Beschlüsse:

Die Kommission spricht sich mit 2:12 Stimmen gegen den Antrag aus, einen neuen § 12 Abs. 3 mit dem Inhalt in das Gesetz einfügen, dass Kommissionsprotokolle nach Abschluss der Kommissionsarbeiten dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehen.

Der Antrag, Protokolle einer besonderen parlamentarischen Untersuchungskommission vom Öffentlichkeitsprinzip auszuschliessen, wird dem Antrag, diese mit einer Sperrfrist von zehn Jahren zu belegen, gegenüber gestellt. Beide Anträge erhalten je 6 Stimmen bei zwei Enthaltungen. Der Kommissionspräsident trifft den Stichentscheid zugunsten des Antrages mit der Sperrfrist von zehn Jahren. Dieser neue Absatz 3 lautet wie folgt: "Der Zugang zu Sitzungsprotokollen einer besonderen parlamentarischen Untersuchungskommission unterliegt einer Sperrfrist von zehn Jahren."

Der vorgenannte Antrag mit einer Sperrfrist von zehn Jahren bei Sitzungsprotokollen einer besonderen parlamentarischen Untersuchungskommission wird dem Antrag, Sitzungsprotokolle von sämtlichen Kommissionen mit einer Sperrfrist von zehn Jahren zu versehen, gegenüber gestellt. Die Kommission spricht sich mit 12:1 Stimmen für ersteren Antrag aus.

Der Antrag, keinen neuen Absatz 3 einzufügen (Vorlage des Regierungsrates), wird dem vorgenannten Antrag für eine Sperrfrist von zehn Jahren für Sitzungsprotokolle einer besonderen parlamentarischen Untersuchungskommission gegenüber gestellt. Die Kommission spricht sich mit 0:13 Stimmen bei einer Enthaltung für letzteren Antrag aus.

Im Anschluss an diese Abstimmungen wurde die Frage aufgeworfen, ab wann die Sperrfrist zu laufen beginnt. Die Kommission spricht sich einstimmig dafür aus, dass diese ab dem Datum des letzten Sitzungsprotokolls zu laufen beginnen soll. Der von der Kommission beschlossene neue § 12 Absatz 3 lautet mithin wie folgt: "Der Zugang zu Sitzungsprotokollen einer besonderen parlamentarischen Untersuchungskommission unterliegt einer Sperrfrist von zehn Jahren. Die Sperrfrist beginnt mit dem Datum des letzten Sitzungsprotokolls zu laufen."

§ 13: Gesuch

Ein Zugangsgesuch ist schriftlich bei der zuständigen Behörde einzureichen. Schriftlichkeit umfasst auch E-Mails, hingegen nicht SMS. Ein Zugangsgesuch muss hinreichend genau formuliert sein, sodass die zuständige Behörde das gewünschte Dokument identifizieren kann. Die gesuchstellende Person muss folglich in etwa wissen, welches Dokument sie einsehen will. Die Behörde wird der Person dann bei der Suche nach dem genauen Dokument behilflich sein.

§ 14: Schutz von Personendaten Dritter

Absatz 2: Die Kommission diskutierte, was unter unverhältnismässigem Aufwand in Sinne dieser Bestimmung zu verstehen ist. Nach Ansicht des Regierungsrates sind damit Fälle gemeint, in welchen die Behörde eine Person trotz entsprechender Bemühungen nicht auffinden kann, beispielsweise weil diese ausgewandert ist ohne ihre neue Wohn- oder Kontaktadresse anzugeben. Weiter wurde besprochen, ob einer Person, deren Personendaten von einem Zugangsgesuch betroffen sind, eine Frist zur Stellungnahme angesetzt werden soll. Nimmt sie nicht in-nerst Frist Stellung, gilt ihre Zustimmung als verweigert. Gegen diese Überlegung sprach das Argument, dass einer Person mit unbekanntem Wohnsitz keine Frist angesetzt werden kann. Schliesslich wurde angeregt, die Formulierung, wonach das Gesuch abzulehnen ist, wenn die Verweigerung der Zustimmung der betroffenen Person vermutet werden muss, zu streichen sei. Diese Formulierung erschien der Kommission als zu unpräzise und gebe der betroffenen Behörde die Möglichkeit, unliebsame Zugangsgesuche abzulehnen.

Beschlüsse:

Die Kommission lehnt mit 2:11 Stimmen den Antrag ab, § 14 Abs. 2 im zweitletzten Satz in der Mitte so abzuändern, dass die Verweigerung der Zustimmung vermutet werden muss, wenn die Stellungnahme der betroffenen Person im Rahmen der Anhörung nicht innerhalb der gesetzten Frist erfolgt.

Die Kommission spricht sich mit 6:5 Stimmen bei zwei Enthaltungen dafür aus, in § 14 Abs. 2 den Passus "...die Verweigerung der Zustimmung vermutet werden muss..." zu streichen.

§ 15: Entscheid

Die Kommission besprach die Möglichkeit, der betroffenen Behörde eine Frist zur Beurteilung des Zugangsgesuches zu setzen. Sie sah hiervon jedoch ab, da solche Fristen auch im Verwaltungsrechtspflegegesetz nicht vorgesehen sind. Zudem sind Fristen zu starr. Jedes Zugangsgesuch muss im Einzelfall beurteilt werden. Meist wird die Beurteilung rasch erfolgen können, bei komplizierten Fällen muss der Behörde aber genügend Zeit eingeräumt werden. Letztlich würde es sich auch nur um eine blossе Ordnungsfrist handeln, deren Überschreitung keine rechtlichen Folgen hätte. Die Formulierung in der Vorlage des Regierungsrates, wonach die Behörde möglichst rasch über das Zugangsgesuch zu entscheiden hat, überzeugte die Kommission daher.

Diskutiert wurde weiter darüber, ob ein kostenloses Schlichtungsverfahren vor dem Datenschutzbeauftragten vorgesehen werden soll, wenn die Behörde ein Zugangsgesuch ganz oder teilweise ablehnt. Der Bund und einige Kantone kennen ein solches Schlichtungsverfahren. Der Regierungsrat hält ein Schlichtungsverfahren für unnötig, da nur mit einer geringen Zahl an Zugangsgesuchen zu rechnen ist und ein Schlichtungsverfahren das Verfahren verlängern und mehr Ressourcen benötigen würde. Zudem würde ein Schlichtungsverfahren zu keinem verbindlichen Entscheid, sondern lediglich zu einer Empfehlung führen. Das Verfahren soll daher beförderlich sein, indem nach der Ablehnung des Gesuchs bei der nächsthöheren Instanz Be-

schwerde zu führen ist und diese verbindlich entscheidet. Wünscht eine Person eine Vermittlung, kann sie sich im Übrigen auch an die Ombudsstelle wenden.

Beschluss:

Die Kommission lehnt den Antrag, es sei ein kostenloses Schlichtungsverfahren vor dem oder der Datenschutzbeauftragten zu führen, mit 2:12 Stimmen ab.

§ 16: Archivierte Akten

Absatz 2: Das Staatsarchiv wies darauf hin, dass es zwei Arten von Schutzfristen gemäss Archivgesetz gibt, nämlich eine ordentliche von 30 Jahren und eine solche von 100 Jahren. Mit der Bestimmung von § 16 der Vorlage ist der Verweis auf die 30jährige Schutzfrist gemäss § 11 des Archivgesetzes gemeint. Vor Ablauf dieser Frist bleibt die Behörde, welche die Dokumente zur Archivierung abgeliefert hat, zur Behandlung von Zugangsgesuchen zuständig. Erst nach Ablauf dieser Frist gilt das Archivgesetz für den Zugang zu den Dokumenten. Die Kommission fand, dass der Verweis auf § 11 des Archivgesetzes der Klarheit halber in den Gesetzestext aufgenommen werden soll.

Beschluss:

Die Kommission spricht sich mit 14:0 Stimmen dafür aus, den Verweis auf die ordentliche Schutzfrist gemäss § 11 des Archivgesetzes in die Bestimmung von § 16 Abs. 2 der Vorlage aufzunehmen.

§ 17: Kosten

Absatz 1: Es wurde angeregt, dass das Zugangsverfahren nicht nur in der Regel, sondern immer kostenlos sein soll. Erheblichen Aufwand dürften nur die wenigsten Zugangsgesuche verursachen. Aufwändige Gesuche sollten auch zu keinen Kosten führen, um nicht eine zusätzliche Hürde für Zugangsgesuche zu schaffen. Journalisten könnten Gebühren zudem als Spesen verrechnen, während Private die Kosten selbst bezahlen müssten. Dies wäre für die Privaten ungerecht. Der Regierungsrat möchte hingegen an Gebühren bei Zugangsgesuchen mit erheblichem Aufwand festhalten, damit die Verwaltung nicht übermässig bemüht wird. Der Bund erhebt generell Gebühren.

Beschluss:

Die Kommission lehnt den Antrag, das Zugangsverfahren soll immer kostenlos sein, mit 2:12 Stimmen ab.

Neuer § 17a:

Es wurde diskutiert und beantragt, dass die Verwaltung drei Jahre nach der Inkraftsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes einen Bericht zum Vollzug und zur Wirksamkeit des Gesetzes erstellen soll. Nur so könne geprüft werden, ob das Öffentlichkeitsprinzip auch tatsächlich umgesetzt werde. Der Regierungsrat ist gegen die Erstellung eines solchen Berichts. Dies würde seiner Meinung nach lediglich zu Mehraufwand führen. Es wäre hingegen möglich, im Geschäftsbericht einige Informationen zu diesem Thema einzufügen. Würde sich zeigen, dass das Öffentlichkeitsgesetz nicht greife, könnte zudem mit einem Vorstoss im Kantonsrat darauf reagiert werden.

Beschluss:

Die Kommission lehnt mit 2:12 Stimmen den Antrag, folgenden § 17a ins Gesetz einzufügen, ab:

"Abs. 1: Die Finanzdirektion überprüft den Vollzug und die Wirksamkeit dieses Gesetzes sowie insbesondere die durch seine Umsetzung verursachten Kosten und erstattet dem Regierungsrat regelmässig Bericht.

Abs. 2: Ein erster Bericht ist dem Regierungsrat in drei Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes vorzulegen.

Abs. 3: Die Berichte der Finanzdirektion werden veröffentlicht."

§ 18: Übergangsbestimmung

Absatz 1: Gemäss Antrag des Regierungsrates gilt der Zugang zu amtlichen Dokumenten nur für jene Dokumente, die nach Inkrafttreten dieses Gesetzes erstellt oder empfangen wurden.

Es wurde beantragt, den Zugang auf alle Dokumente ohne zeitliche Einschränkung auszuweiten. Der Regierungsrat wies darauf hin, dass die zeitlich uneingeschränkte Gültigkeit in der Vernehmlassung auf Widerstand gestossen ist. Auch der Bund und die anderen Kantone würden den Zugang nur zu Dokumenten gewähren, die nach dem Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes erstellt oder archiviert worden seien. Zudem könne auch Akteneinsicht in bereits archivierte Dokumente beantragt werden, sofern ein schützenswertes Interesse besteht.

Schliesslich sei man sich beim Verfassen der vor Inkrafttreten des Gesetzes erstellten Dokumente auch nicht bewusst gewesen, dass diese einst öffentlich zugänglich gemacht würden. Dies spreche gegen die rückwirkende Anwendung des Gesetzes.

Beschluss:

Die Kommission lehnt den Antrag, den Zugang auch zu Dokumenten, die vor dem Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes erstellt oder archiviert wurden, zu gewähren, mit 2:12 Stimmen ab.

1. Gesetz über die Veröffentlichung der Gesetze und das Amtsblatt des Kantons Zug vom 29. Januar 1981 (Publikationsgesetz; BGS 152.3)

§ 9 Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert): In der Kommission wurde argumentiert, der Begriff der Sittenwidrigkeit sei aus dem Gesetz zu streichen, weil dieser heute bedeutungslos sei. Dem wurde entgegnet, es handle sich um eine juristisch übliche und allgemein verständliche Formulierung. Die Kommission diskutierte darüber, ob beispielsweise ein Inserat für einen sogenannten Escort-Service im Amtsblatt sittenwidrig sein könnte. Weiter wurde der Antrag gestellt, die Bestimmung, wonach die Staatskanzlei "im Zweifelsfall" entscheidet, solle auf "im Streitfall" geändert werden. In der Diskussion wurde darauf hingewiesen, dass Publikationsgesuche für den nichtamtlichen Teil des Amtsblatts vom Herausgeber geprüft werden müssten. Wenn dieser nicht sicher ist, ob ein Gesuch rechts- oder sittenwidrig ist, muss die Staatskanzlei über die Publikation entscheiden. Gegen ihre Verfügung kann der Rechtsweg beschritten werden. Erst dann liegt aber ein Streitfall vor. Aufgrund dieser Sachlage sei die Formulierung "im Zweifelsfall" im Gesetz angemessen.

Beschlüsse:

Die Kommission lehnt den Antrag auf Streichung des Wortes "sittenwidrig" mit 3:10 Stimmen bei einer Enthaltung ab.

Die Kommission lehnt den Antrag, "im Zweifelsfall" durch "im Streitfall" zu ersetzen, mit 2:12 Stimmen ab.

3. **Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (Gemeindegesezt; BGS 171.1)**

§ 12 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (aufgehoben): Protokolle der Gemeindeversammlung und des Grossen Gemeinderates waren bislang schon ohne Einschränkungen öffentlich und sollen dies auch in Zukunft sein. Wortprotokolle dieser Versammlungen sind ebenfalls uneingeschränkt zugänglich, sobald sie von der Gemeindeversammlung genehmigt worden sind. Die Einschränkungsgründe gemäss § 9 ff. des Öffentlichkeitsgesetzes kommen nicht zur Anwendung. Dies soll im Gemeindegesezt ausdrücklich festgehalten werden.

7. **Schlussabstimmung**

Die Kommission stimmte der beratenen Vorlage mit 13:1 Stimmen zu.

8. **Parlamentarischer Vorstoss**

Die Kommission war mit 14:0 Stimmen mit der Abschreibung der Motion von Stephan Schleiss und Werner Villiger (Vorlage Nr. 1711.1-12813) einverstanden.

9. **Kommissionsantrag**

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat

1. mit 12:0 Stimmen auf die Vorlagen Nr. 2226.1 - 14262 / 2226.2 - 14263 einzutreten;
2. mit 13:1 Stimmen den Vorlagen mit den Änderungen der Kommission zuzustimmen;
3. mit 14:0 Stimmen die Motion von Stephan Schleiss und Werner Villiger (Vorlage Nr. 1711.1 - 12813) als erledigt abzuschreiben.

Zug, 20. Juni 2013

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der vorberatenden Kommission

Der Präsident: Thomas Wyss

Beilage:

- Synopse Öffentlichkeitsgesetz (Antrag RR - Ergebnis vorberatende Kommission)

Kommissionsmitglieder:

Wyss Thomas, Oberägeri, Präsident

Balmer Kurt, Risch

Brunner Philip C., Zug

Castell-Bachmann Irène, Zug

Christen Hans, Zug

Gysel Barbara, Zug

Landtwing Alice, Zug

Meienberg Eugen, Steinhausen

Raschle Urs, Zug

Schmid Moritz, Walchwil

Straub-Müller Vroni, Zug

Thalmann Silvia, Zug

Weber Florian, Walchwil

Werner Thomas, Unterägeri

Wicky Vreni, Zug