



Interpellation von Barbara Gysel
Erste Bilanz seit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Zug
(Vorlage Nr. 2485.1 - 14891)

Antwort des Regierungsrats
vom 11. August 2015

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 5. März 2015 reichte Kantonsrätin Barbara Gysel, Zug, eine Interpellation betreffend erste Bilanz seit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Zug ein. Der Kantonsrat überwies die Interpellation am 2. April 2015 zur schriftlichen Beantwortung an den Regierungsrat. Der Regierungsrat nimmt zu den in der Interpellation gestellten Fragen wie folgt Stellung:

Beantwortung der Fragen

Frage 1: Die Regierung wird eingeladen, bei den in den Geltungsbereich fallenden Behörden und Gemeinden (siehe § 2) möglichst detaillierte Informationen zu den bisher erfragten amtlichen Dokumenten einzuholen, etwa:

- a. Anzahl Gesuche*
- b. Positive Behandlungen, resp. Absagen dieser Gesuche mit Begründung*
- c. Falls bekannt: Art der Anfragen (z.B. Medienschaffende oder Gesuche von individuellen BürgerInnen)*
- d. Falls bekannt: erfragte Inhalte, resp. Themen der amtlichen Dokumente*
- e. Schätzung des Aufwandes zur Behandlung der Gesuche*
- f. Erhobene Gebühren*

Der Regierungsrat führte vom 25. März 2015 bis 29. Mai 2015 eine Umfrage bei sämtlichen kantonalen Behörden (Direktionen, Staatskanzlei, Gerichte, Ombudstelle, Datenschutzstelle) sowie bei sämtlichen Gemeinden des Kantons Zug (Einwohnergemeinden, Bürgergemeinden, Kirchgemeinden und Korporationen) zur statistischen Erhebung der bislang gestellten Zugangsgesuche gemäss dem Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 20. Februar 2014 (Öffentlichkeitsgesetz [ÖffG]; BGS 158.1) durch. Dabei wurden die Behörden um folgende Angaben zu den eingegangenen Zugangsgesuchen gebeten: Datum des Gesuchs, Art der gesuchstellenden Person, Bearbeitungsdauer, Art der Beantwortung des Gesuchs, Begründung bei ganzer oder teilweiser Ablehnung des Gesuchs, Inhalt oder Thema des betroffenen Dokuments, geschätzter Bearbeitungsaufwand und erhobene Gebühren. Es gingen zahlreiche Rückmeldungen von Behörden ein. Die Mehrheit aller Behörden hatte bislang allerdings noch kein Zugangsgesuch zu beurteilen. Die gemeldeten Zugangsgesuche und die dazu erhobenen Angaben können im Detail der beigelegten Tabelle entnommen werden. Nachfolgend werden die Ergebnisse kurz zusammengefasst:

a. Anzahl Gesuche

Insgesamt wurden 35 Zugangsgesuche gemeldet. Hiervon entfallen 15 auf die kantonale Verwaltung, 13 auf die Einwohnergemeinden, drei auf Bürgergemeinden, eines auf eine Kirchgemeinde und drei auf eine Korporation.

b. Positive Behandlungen oder Absagen der Zugangsgesuche mit Begründung

Rund die Hälfte, nämlich 18 Zugangsgesuche, wurden vollumfänglich gutgeheissen. Fünf Zugangsgesuchen konnte lediglich teilweise stattgegeben werden und 12 Zugangsgesuche wurden gänzlich abgelehnt. Der mit acht Fällen häufigste Grund für die Einschränkung oder Ablehnung des Zugangsgesuchs betraf amtliche Dokumente, die noch vor Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes erstellt wurden und aufgrund der in § 18 Abs. 1 ÖffG statuierten Nichtrückwirkung vom Zugang ausgeschlossen sind. In fünf Fällen musste der Zugang abgelehnt werden, weil die fraglichen amtlichen Dokumente ein laufendes Verfahren betrafen (§ 12 Abs. 1 ÖffG). Diese beiden Einschränkungsründe sind für den überwiegenden Teil der ganz oder teilweise abgelehnten Zugangsgesuche verantwortlich. Nur in zwei Fällen wurde der Zugang zu den amtlichen Dokumenten ganz oder teilweise verwehrt, weil überwiegende private Interessen im Sinne von § 11 ÖffG (Persönlichkeitsschutz, Geschäftsgeheimnisse) es geboten. In zwei weiteren Ablehnungsfällen wurde Einsicht in Unterlagen verlangt, welche keine amtlichen Dokumente im Sinne von § 6 ÖffG darstellten, und in einem Fall war die angefragte Behörde nicht im Besitz des verlangten amtlichen Dokuments.

c. Art der gesuchstellenden Personen

21 Zugangsgesuche wurden von Privatpersonen gestellt. Auf Medienschaffende entfallen sechs Zugangsgesuche. Weitere Zugangsgesuche wurden von politischen Parteien (vier Gesuche), sonstigen juristischen Personen (drei Gesuche) und einem Rechtsanwalt (ein Gesuch) gestellt.

d. Inhalte bzw. Themen der angefragten amtlichen Dokumente

Die mit den Zugangsgesuchen angefragten amtlichen Dokumente betreffen eine Vielzahl von Inhalten und Themen. Ein inhaltlicher Interessensschwerpunkt der gesuchstellenden Personen lässt sich nicht erkennen. Die gesuchstellenden Personen scheinen das Öffentlichkeitsprinzip im Wesentlichen für ihre Individualinteressen zu nutzen. Für die Details zu den angefragten Inhalten und Themen wird auf die beigelegte Tabelle verwiesen.

e. Schätzung des Aufwandes zur Behandlung der Zugangsgesuche

Der von den Behörden gemeldete Arbeitsaufwand zur Behandlung der Zugangsgesuche hängt wesentlich davon ab, ob ein Gesuch gutgeheissen werden konnte oder abgelehnt werden musste. Ablehnungen verursachen einen deutlich höheren Aufwand als Gutheissungen. In allen Fällen blieb der Arbeitsaufwand jedoch relativ niedrig, wobei die Angaben zwischen 10 Minuten und 30 Stunden liegen. Die meisten Zugangsgesuche verursachten keinen höheren Arbeitsaufwand als acht Stunden. Lediglich in vier Fällen lag der Arbeitsaufwand höher.

f. Erhobene Gebühren

In keinem einzigen Fall wurden Gebühren für die Behandlung des Zugangsgesuchs erhoben.

Frage 2: Wie hat sich die Umsetzung in den vergangenen Monaten seit dem Inkrafttreten am 10. Mai 2014 im Generellen gestaltet? Welche Fragen tauchten auf?

a. Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung von Kanton und Gemeinden

Der Regierungsrat hat grossen Wert darauf gelegt, die kantonalen und gemeindlichen Behörden auf das Öffentlichkeitsprinzip gut vorzubereiten, um dessen möglichst reibungslose Einführung zu gewährleisten. Die Sicherheitsdirektion hat in Zusammenarbeit mit der Staatskanzlei Infoveranstaltungen für die Leiterinnen und Leiter der kantonalen Ämter sowie der Gemeinden durchgeführt. Zudem wurden eine Wegleitung und Mustervorlagen für die Bearbeitung von Zugangsgesuchen erstellt und sämtlichen Behörden zur Verfügung gestellt. Der Kanton hat bei der Staatskanzlei eine Fachstelle für das Öffentlichkeitsprinzip eingerichtet. Die Fachstelle

dient den kantonalen und gemeindlichen Behörden, aber auch weiteren interessierten Kreisen als zentrale Anlauf- bzw. Auskunftsstelle beim Kanton. Auskünfte erteilt sie auf Anfrage namentlich im Zusammenhang mit der Beurteilung von Zugangsgesuchen. Die häufigsten Fragen bezogen sich bislang hauptsächlich darauf, was unter einem amtlichen Dokument zu verstehen ist und welche Zugangsbeschränkungen oder Auflagen bezüglich solcher Dokumente verfügt werden können. Die Fachstelle gibt indes keine verbindlichen Empfehlungen ab und ist insbesondere nicht in das Zugangsverfahren vor der zuständigen Behörde involviert. Es handelt sich daher um einen rein informellen Meinungs austausch zwischen der Fachstelle und den ratsuchenden Behörden oder Einzelpersonen. Das Zugangsverfahren wird einzig durch die zuständige Behörde im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes durchgeführt und entschieden.

Diese vorgenannten Hilfsmittel wurden von den Behörden sehr geschätzt und haben ihnen die Bearbeitung von Zugangsgesuchen erleichtert. In etwa 20 Fällen haben die Behörden auch die Fachstelle Öffentlichkeitsprinzip kontaktiert, um sich – wie erwähnt – bei der Bearbeitung von Zugangsgesuchen beraten zu lassen oder um konkrete Fragen zur Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes zu stellen. Beim Regierungsrat oder der Fachstelle Öffentlichkeitsprinzip sind seit dem Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes weder von Seiten der Behörden noch der gesuchstellenden Personen irgendwelche Meldungen wegen Problemen bei der Anwendung des Gesetzes eingegangen. Es darf somit davon ausgegangen werden, dass keine nennenswerten Schwierigkeiten aufgetaucht sind. Zu erwähnen ist lediglich, dass ein durch die Einwohnergemeinde Walchwil abgelehntes Zugangsgesuch betreffend Gästeliste und Sitzungsordnung der Kantonsratspräsidentenfeier vom 18. Dezember 2014 zu einem kritischen Artikel in den Medien geführt hat. Dieser Entscheid wurde indes nicht angefochten.

Wertvolle Erkenntnisse konnten durch die Auswertung der gemeldeten Zugangsgesuche sodann in den folgenden Bereichen gewonnen werden:

b. Akzeptanz ablehnender Entscheide und ergriffene Rechtsmittel

Die ganz oder teilweise ablehnenden Entscheide von Behörden über Zugangsgesuche wurden von den gesuchstellenden Personen fast immer akzeptiert. Dies belegt, dass die Behörden die Zugangsgesuche gesetzeskonform behandelt und ihren Entscheid für die gesuchstellenden Personen verständlich und nachvollziehbar begründet haben. Lediglich in zwei Fällen wurden Rechtsmittel ergriffen. Eine dieser Beschwerden ist derzeit noch vor Verwaltungsgericht hängig. Im anderen Fall wurde zugleich mit der Verwaltungsbeschwerde eine Aufsichtsbeschwerde gegen die verfügende kantonale Direktion erhoben. Der Regierungsrat hat diese Beschwerden beurteilt: Der Aufsichtsbeschwerde wurde keine Folge gegeben und die Verwaltungsbeschwerde erwies sich lediglich in einem Nebenpunkt als begründet. Die beiden Beschwerden gaben dem Regierungsrat indes die Gelegenheit, einige Fragen bei der Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes vertieft zu prüfen. Die Entscheide werden in anonymisierter Form in die Gerichts- und Verwaltungspraxis (GVP) des Jahres 2015 aufgenommen und können für zukünftige Fälle als Leitentscheide dienen.

c. Verfahrensdauer

Gemäss § 15 Abs. 2 ÖffG hat eine Behörde möglichst rasch über ein Zugangsgesuch zu entscheiden. Die Dauer der Verfahren nach Öffentlichkeitsgesetz vom Zeitpunkt der Einreichung des Zugangsgesuchs bis zum Entscheid der Behörde weist eine grosse Bandbreite auf und liegt zwischen einem Tag und 4,5 Monaten. Der Median der Verfahrensdauer aller erfassten Zugangsgesuche liegt bei 17 Tagen. Dieser relativ tiefe Medianwert zeigt, dass die Behörden Zugangsgesuche rasch behandeln und entscheiden. Im Sinne einer Präzisierung von § 15 Abs. 2 ÖffG und im Interesse einer möglichst beförderlichen Behandlung von Zugangsgesuchen hat der Regierungsrat im Rahmen einer Aufsichtsbeschwerde sodann entschieden,

dass Behörden verpflichtet sind, ein Zugangsgesuch innert fünf Arbeitstagen seit Eingang an die Hand zu nehmen und die zur Erledigung erforderlichen Schritte einzuleiten.

Die bisher gemachten Erfahrungen zeigen, dass im konkreten Einzelfall mehrere Faktoren die Verfahrensdauer beeinflussen. Kann ein Zugangsgesuch gutgeheissen werden, ist ein Entscheid im Allgemeinen innert kurzer Zeit möglich. So wurden von 18 gutgeheissenen Zugangsgesuchen 13 innert 20 Tagen entschieden. Muss ein Zugangsgesuch indes ganz oder teilweise abgelehnt werden, verlängert sich die Verfahrensdauer in der Regel, weil vertiefte rechtliche Abklärungen nötig sind und der gesuchstellenden Person vor dem Entscheid der Behörde das rechtliche Gehör zu gewähren ist. Ist ein Zugangsgesuch nicht ausreichend präzise formuliert, um das gewünschte amtliche Dokument zu identifizieren, muss die Behörde die gesuchstellende Person um genauere Angaben ersuchen, was ebenfalls zu einer längeren Verfahrensdauer führt. Einen hohen Zeitaufwand verursacht auch das Beschaffen der gewünschten Informationen, wenn diese nicht in einem klar bezeichneten amtlichen Dokument enthalten sind, sondern in verschiedenen Dokumenten zusammengesucht werden müssen.

Frage 3: Welche Schlussfolgerungen zieht der Regierungsrat nach dieser ersten Einführungsphase für die weitere Umsetzung?

Der Regierungsrat betrachtet die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Zug als gelungen. Der Zugang der Bevölkerung zu amtlichen Dokumenten wurde bedeutend vereinfacht bzw. in vielen Fällen überhaupt erst ermöglicht. Die ermittelten 35 Zugangsgesuche belegen, dass das Öffentlichkeitsprinzip sowohl von privaten als auch politischen Akteuren und Medienschaffenden geschätzt und davon Gebrauch gemacht wird. Gleichzeitig hält sich die Zahl der Zugangsgesuche in den erwarteten Grenzen. Die angesprochenen Behörden vermochten die Zugangsgesuche mit den vorhandenen Personalressourcen rasch zu behandeln, ohne dass ihnen dadurch ein nennenswerter Mehraufwand entstanden wäre.

Angesichts dieses Ergebnisses sieht der Regierungsrat derzeit keinen Anlass für konkrete Massnahmen zur weiteren Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips. Die unternommenen Schritte zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips haben sich bewährt. Nun folgt die Konsolidierung der Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes. In den nächsten Jahren werden die Behörden mehr Erfahrungen mit dem Öffentlichkeitsgesetz sammeln können, so dass sich eine einheitliche Praxis bilden kann. Der Regierungsrat wird hierzu mit seinen Entscheiden über Verwaltungsbeschwerden gegen ganz oder teilweise abgelehnte Zugangsgesuche beitragen. Er kann den Behörden auf diese Weise Vorgaben machen und darauf achten, dass das Öffentlichkeitsgesetz korrekt angewandt wird. Von grosser Bedeutung werden auch zukünftige Entscheide des Verwaltungsgerichts sein. Wichtige Entscheide des Regierungsrats und des Verwaltungsgerichts werden in die Gerichts- und Verwaltungspraxis (GVP) aufgenommen und stehen damit den Behörden sowie gesuchstellenden Personen als Leitentscheide zur Verfügung. Auch die bei der Staatskanzlei angesiedelte Fachstelle Öffentlichkeitsprinzip wird einen wichtigen Beitrag zum korrekten Vollzug des Öffentlichkeitsgesetzes leisten, indem sie die Behörden in konkreten Fällen berät und die ihnen zur Verfügung gestellten Hilfsmittel (Wegleitung und Mustervorlagen) aktualisiert. Schliesslich findet am 4. September 2015 eine verwaltungsinterne Weiterbildung zwecks Erfahrungsaustausches statt, an der eine erste Bilanz seit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Zug gezogen wird. An dieser Veranstaltung referiert auch der Präsident des Vereins Öffentlichkeitsgesetz.ch, Bern, über die Entwicklung des Öffentlichkeitsprinzips in der Schweiz und beleuchtet Streitpunkte zwischen Medienschaffenden und der Verwaltung und er bewertet die Chancen, dies sich aus dem Paradigmenwechsel ergeben.

Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 11. August 2015

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Heinz Tännler

Der Landschreiber: Tobias Moser

Beilage:

- Tabelle Zugangsgesuche gemäss Öffentlichkeitsgesetz