

Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat

14. Mai 2024

B 25

Einführung des Öffentlichkeitsprinzips der Verwaltung im Kanton Luzern

Entwurf Änderung Organisationsgesetz und weiterer Erlasse

Zusammenfassung

Im Kanton Luzern sollen amtliche Informationen künftig einfacher zugänglich werden. Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat einen Geszesentwurf, mit dem das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung eingeführt werden soll. Im Geszesentwurf wird festgelegt, für welche Bereiche und Dokumente der Verwaltung das Öffentlichkeitsprinzip gelten soll.

Mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips muss die an amtlichen Informationen interessierte Person nicht mehr glaubhaft machen, dass sie ein eigenes, schutzwürdiges Interesse daran hat, um den Zugang zu einem bestimmten Dokument zu erhalten. Vielmehr muss die Behörde die Verweigerung oder Einschränkung des Dokumentenzugangs begründen. Ihr Entscheid kann vor Gericht angefochten werden. Der Geszesentwurf legt fest, in welchen Bereichen der kantonalen Verwaltung und für welche Kategorien von Informationen der Zugang gänzlich ausgeschlossen ist. Liegt kein gesetzlicher Ausschlussgrund vor, kann die Behörde im Einzelfall den Informationszugang verweigern, wenn überwiegende öffentliche oder schützenswerte private Interessen beeinträchtigt werden – zum Beispiel im Bereich der öffentlichen Sicherheit oder wenn es um die Privatsphäre oder ein Geschäftsgeheimnis von Privaten geht.

Dem Öffentlichkeitsprinzip unterstellt sind die kantonalen Verwaltungsorgane. Es kommt für die amtlichen Dokumente zur Anwendung, die nach dem Inkrafttreten der Geszesänderung von der Verwaltung erstellt worden oder ihr zugekommen sind. Zu Dokumenten aus laufenden Verfahren oder hängigen Geschäften von Verwaltung und Regierungsrat besteht kein Zugang. Das Kollegialprinzip für den Regierungsrat wird gewahrt, indem sowohl die Verhandlungsunterlagen als auch das Verhandlungsprotokoll nicht zugänglich sind. Dem Öffentlichkeitsprinzip grundsätzlich unterstellt werden auch die Anstalten sowie die weiteren Personen und Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts, denen kantonale Aufgaben übertragen sind. Insbesondere bleibt der Informationszugang in denjenigen Bereichen ausgeschlossen, in denen diese Leistungserbringer am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen und nicht hoheitlich handeln (wie z. B. die Spitäler).

Zum Verfahren sieht der Geszesentwurf vor, dass bei Zugangsgesuchen, deren Bearbeitung einen erheblichen Aufwand verursacht, eine Gebühr erhoben werden kann. Verlangt der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin einen anfechtbaren Entscheid, ist dies wie im übrigen Verwaltungsrecht mit einer Gebührenpflicht verbunden.

Das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung wird im Organisationsgesetz geregelt. In das Kantonale Datenschutzgesetz soll eine neue Bestimmung aufgenommen werden, die den Zugang zu anonymisierten Dokumenten der Verwaltung ermöglicht und somit verhindert, dass schützenswerte Personendaten öffentlich zugänglich gemacht werden. Im Gemeindegesetz wird vorgesehen, dass die Gemeinden das Öffentlichkeitsprinzip bis zum 1. Januar 2030 einführen sollen. Erlassen sie kein Reglement, gilt nach dieser Übergangsfrist die kantonale Regelung.

Die Vorlage geht auf eine Motion der Staatspolitischen Kommission zurück, die in der Junisession 2021 vom Kantonsrat erheblich erklärt wurde. Vorgesehen sind Änderungen des Organisationsgesetzes, des Stimmrechtsgesetzes, des Kantonalen Datenschutzgesetzes, des Gemeindegesetzes, des Justizgesetzes, des Archivgesetzes und des Finanzkontrollgesetzes sowie Anpassungen weiterer Gesetze.

Die mit dieser Botschaft beantragte Änderung des Organisationsgesetzes und weiterer Erlasse zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips der Verwaltung dient den folgenden Zielen und Inhalten gemäss der Kantonsstrategie und dem Legislaturprogramm:

[Kantonsstrategie](#)

- Luzern steht für Zusammenhalt

Inhalt

1 Ausgangslage	6
2 Einordnung des Öffentlichkeitsprinzips der Verwaltung	6
3 Regelung des Öffentlichkeitsprinzips der Verwaltung in den Kantonen und beim Bund	10
3.1 Aargau	10
3.2 Basel-Landschaft und Basel-Stadt	11
3.3 Bern	11
3.4 Glarus	12
3.5 Graubünden	12
3.6 Schaffhausen	13
3.7 Schwyz	13
3.8 Solothurn	14
3.9 St. Gallen	15
3.10 Thurgau	15
3.11 Uri	16
3.12 Zug	16
3.13 Zürich	17
3.14 Weitere Kantone	17
3.15 Bund	18
3.16 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	19
4 Vernehmlassung	21
4.1 Vernehmlassungsverfahren	21
4.2 Anhörungsverfahren	21
4.3 Vernehmlassungs- und Anhörungsergebnisse	21
4.4 Wichtige Unterschiede Vernehmlassungsbotschaft – definitive Botschaft	29
5 Grundzüge der Revision	29
5.1 Informationstätigkeit und Informationszugang	29
5.2 Geltungsbereich des Öffentlichkeitsprinzips	30
5.3 Umfang des Zugangsrechts	31
5.4 Zugangsverfahren und Gebühren	35
5.5 Besondere Regeln für die Justizöffentlichkeit	36
6 Die Erlassentwürfe im Einzelnen	38
6.1 Organisationsgesetz	38
6.2 Stimmrechtsgesetz	48
6.3 Kantonales Datenschutzgesetz	49
6.4 Gemeindegesetz	51
6.5 Justizgesetz	52
6.6 Archivgesetz	53
6.7 Finanzkontrollgesetz	54

6.8 Steuergesetz	55
6.9 Gesetz betreffend die Erbschaftssteuern	55
7 Auswirkungen	55
8 Antrag	58
Entwurf	59

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf einer Änderung des Organisationsgesetzes sowie weiterer Erlasse zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips der Verwaltung.

1 Ausgangslage

Der Informationszugang nach dem Öffentlichkeitsprinzip war im Kanton Luzern schon verschiedentlich Gegenstand von politischen Diskussionen. Eine Grundlage zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips der Verwaltung enthielt unser Entwurf der neuen Kantonsverfassung, diese wurde jedoch vom damaligen Grossen Rat aus dem der Volksabstimmung unterstellten Verfassungsentwurf gestrichen (vgl. [Botschaft B 123](#) vom 22. November 2005). Später erfüllte unser Rat mit der Vorlage der [Botschaft B 1](#) vom 16. Juni 2015 einen von Ihrem Rat mittels Motion erteilten Auftrag zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Luzern. Ihr Rat trat indes in der Novembersession 2015 nicht auf diese Vorlage ein.

In der Septembersession 2020 beriet Ihr Rat den [Planungsbericht B 30](#) vom 3. März 2020 über die politische Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern. Massnahme 16 in diesem Bericht sah die Diskussion über das Öffentlichkeitsprinzip als Schritt zur Weiterentwicklung der politischen Kultur vor.

Mit der am 21. Juni 2021 eröffneten [Motion M 636](#) beabsichtigte die Staatspolitische Kommission Ihres Rates, diese Diskussion über die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips zu führen. Gemäss der Motion sollte das Luzerner Öffentlichkeitsprinzip sowohl den Interessen der Öffentlichkeit an einer transparenten Verwaltungstätigkeit als auch den schutzwürdigen Interessen Privater sowie des Staates gleichermaßen Rechnung tragen und insgesamt einen pragmatischen Ansatz verfolgen. Dabei sollte sich der Aufwand der Verwaltung in einem vernünftigen Verhältnis zur Zielseitung der Gesuchstellenden bewegen (bspw. Kostenerhebung bei übermäßig hohem Aufwand). Für den Rechtsschutz und die Interessenabwägung sollten keine neuen Organe geschaffen werden. In der Maisession 2022 wurde die Motion in Ihrem Rat beraten und als erheblich erklärt. Mit der Änderung des Gesetzes über die Organisation von Regierung und Verwaltung (Organisationsgesetz, OG) vom 13. März 1995 (SRL Nr. [20](#)) sowie weiterer Erlasse kommen wir Ihrem Auftrag nach, Ihnen einen Gesetzesentwurf über die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips vorzulegen.

2 Einordnung des Öffentlichkeitsprinzips der Verwaltung

Unter dem Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung ist der Grundsatz zu verstehen, wonach jede Person Anspruch auf Einsichtnahme in die amtlichen Aufzeichnungen oder auf Auskunft über deren Inhalt hat, ohne dass sie ein eigenes, schützenswertes Interesse nachweisen oder wenigstens glaubhaft machen oder die vorgesehene Verwendung offenlegen muss. Gemäss der Aufgabenteilung der Schweizerischen Bun-

desverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR [101](#)) steht es den Kantonen frei, das Öffentlichkeitsprinzip für ihre Verwaltungstätigkeit vorzusehen, jedenfalls soweit nicht spezifische (bundesrechtliche) Geheimhaltungsvorschriften bestehen oder soweit der Datenschutz nicht gestützt auf Artikel 13 Absatz 2 BV die Geheimhaltung von Personendaten verlangt. Aus der Bundesverfassung ergibt sich kein generelles Recht darauf, Einsicht in Verwaltungsinformationen oder Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten. Das Grundrecht auf Meinungs- und Informationsfreiheit umfasst lediglich das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu informieren (Art. 16 Abs. 3 BV) und verschafft nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes keinen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Akten (grundlegend [BGE 127 I 145](#) E. 4c). Die Mitglieder der Behörden und die Angestellten der Verwaltung haben sich vielmehr an das Amtsgeheimnis zu halten (Geheimhaltungsprinzip; [BGE 107 Ia 304](#)). Die vorsätzliche Verletzung des Amtsgeheimnisses wird nach dem Schweizerischen Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR [311.0](#)) mit Freiheits- oder Geldstrafe geahndet. Liegt eine schriftliche Einwilligung der vorgesetzten Verwaltungsbehörde vor, hat die Amtsgeheimnisverletzung Straffreiheit zur Folge (Art. 320 StGB). Auch das Personalrecht des Kantons Luzern hält die Angestellten zu Verschwiegenheit über dienstliche Angelegenheiten an, die ihrer Natur nach oder gemäss besonderer Vorschrift geheim zu halten sind. Für die Bekanntgabe von Amtsgeheimnissen bedarf es eines gesetzlichen Rechtfertigungsgrundes (z. B. Amtshilfe) oder einer Entbindung von der Geheimhaltungspflicht durch die zuständige Behörde (§ 52 des Gesetzes über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis [Personalgesetz, PG] vom 26. Juni 2001; SRL Nr. [51](#)).

Das Amtsgeheimnis dient dem Schutz der Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger, da sie diese nach den besonderen gesetzlichen Regelungen gegenüber den Behörden offenlegen müssen, damit der Staat seine Aufgaben wahrnehmen kann. Beispielsweise bei Angaben über persönliche und familiäre Verhältnisse setzen die Bürgerinnen und Bürger darauf, dass der Staat die erhaltenen Auskünfte als vertraulich behandelt und so die Privatsphäre schützt. Das Amtsgeheimnis soll auch das Vertrauen der Bevölkerung in die Verschwiegenheit der Staatsorgane schützen. Es liegt ausserdem auch im Interesse der Verwaltungsorgane. Die Tätigkeit der staatlichen Organe, insbesondere die Vorbereitung, Beratung und Abwicklung der Geschäfte, würde beeinträchtigt, wenn der uneingeschränkte Einbezug der Öffentlichkeit unabhängig vom Verfahrensstand zulässig wäre. Verwaltungs- und Verwaltungsbeschwerdeverfahren könnten nicht mehr innert nützlicher Frist erledigt werden. Bei Kollegialorganen, insbesondere auf Ebene des Regierungsrates, würde die Einhaltung des Kollegialprinzips verunmöglicht.

Die Luzerner Kantonsverfassung (KV) vom 17. Juni 2007 (SRL Nr. [1](#)) enthält einen allgemeinen Grundsatz zur Informationstätigkeit der Behörden (§ 35 KV). Gestützt auf § 21 Absatz 4 [OG](#) hat der Regierungsrat in der Verordnung über die Information der Öffentlichkeit durch den Regierungsrat und die Verwaltung (Informationsverordnung, InfoV) vom 7. Juli 2017 (SRL Nr. [36a](#)) die Informationstätigkeit durch den Regierungsrat und die Verwaltung geregelt. Die Anwendung dieser Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen ist mit einem weiten Ermessensspielraum verbunden, und es können daraus keine Rechtsansprüche auf den Erhalt von bestimmten Informationen abgeleitet werden. Vorbehalten bleiben die im Gesetz über die amtlichen Veröffentlichungen (Publikationsgesetz) vom 20. März 1984 (SRL Nr. [27](#)) genannten Erlasse,

Beschlüsse und Mitteilungen, die in den amtlichen Publikationsorganen veröffentlicht werden müssen (insbesondere im Luzerner Kantonsblatt, in den Erlasssammlungen des Kantons Luzern sowie in der Datenbank «Luzerner Gerichts- und Verwaltungssentscheide»).

Klar auf eine bestimmte Person und bestimmte Daten beschränkt sind individuelle Einsichtsrechte in die von Behörden gesammelten Daten über die eigene Person. Das Auskunftsrecht des Einzelnen stützt sich auf das Verfassungsrecht der persönlichen Freiheit und den Schutz vor Missbrauch persönlicher Daten (Art. 10 Abs. 2 und 13 Abs. 2 [BV](#)) sowie die Datenschutzgesetzgebung. Das Kantonale Datenschutzgesetz (KDSG) vom 2. Juli 1990 (SRL Nr. [38](#)) legt die Voraussetzungen des Bearbeitens von Personendaten durch die luzernischen Gemeinwesen fest und enthält die Bestimmungen, welche die Bekanntgabe an Organe und Privatpersonen sowie die Kontrollrechte des Einzelnen regeln (§§ 9 ff. und 15 ff. KDSG). Die Auskunft der betroffenen Person über die bei den staatlichen Organen vorhandenen Personendaten über sich stellt ein solches Kontrollrecht dar. Während sich die Bestimmungen über den Datenschutz auf Personendaten beziehen, bezieht sich das Amtsgeheimnis auf Personen- und auf Sachdaten.

In Verfahren vor Verwaltungs- und Gerichtsinstanzen hat gemäss Artikel 29 [BV](#) jede Person Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung, und es besteht Anspruch auf rechtliches Gehör, was auch die Akteneinsicht in Verwaltungs- und Verwaltungsbeschwerdeverfahren umfasst. Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) vom 3. Juli 1972 (SRL Nr. [40](#)) knüpft das Recht auf Akteneinsicht an die Stellung als Verfahrenspartei und der Aktenzugang ist somit prozessorientiert auf ein konkretes und hängiges Verfahren bezogen. Die Verfahrensparteien haben denn auch kein besonderes Interesse für die Akteneinsicht darzulegen (vgl. § 48 f. VRG). Das verfahrensrechtliche Akteneinsichtsrecht und das datenschutzrechtliche Auskunftsrecht sind voneinander unabhängige Ansprüche (vgl. [BGE 125 II 473](#) E. 4a). Abgesehen von den unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und vom Anwendungsbereich (namentlich hinsichtlich des streitigen Verwaltungsverfahrens) unterscheiden sie sich nach dem Gesagten im Wesentlichen in zwei Hinsichten: Auf das Akteneinsichtsrecht kann sich im Grundsatz berufen, wer am Verfahren teilnimmt, und es erstreckt sich auf sämtliche Verfahrensakten in der Verwaltungsangelegenheit. Das Datenauskunftsrecht steht demgegenüber jener Person zu, über die Daten bearbeitet werden, und es erstreckt sich ausschliesslich auf die eigenen Personendaten; es dient der Durchsetzung des Persönlichkeitsschutzes.

Über den eigentlichen Verfassungsrahmen von Artikel 29 [BV](#) hinaus gewähren Lehre und Rechtsprechung das Recht auf Akteneinsicht auch ausserhalb eines hängigen Verfahrens. Wer sich darauf beruft, muss ein besonderes schutzwürdiges Interesse glaubhaft machen. Ein solches kann sich aus der Betroffenheit in einem spezifischen Freiheitsrecht, aus einer besonderen Sachnähe oder im Hinblick auf ein Verfahren ergeben. Das geltend gemachte Interesse muss gegenüber anderen berechtigten öffentlichen und privaten Interessen überwiegen. In diesem Fall sind die einander entgegenstehenden Interessen an der Akteneinsicht einerseits und an deren Verweigerung andererseits sorgfältig gegeneinander abzuwägen (vgl. [BGE 129 I 249](#) E. 3; Gerold Steinmann/Benjamin Schindler/Damian Wyss, St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Verfassung, 2018, Art. 29, Rn. 11).

zerischen Bundesverfassung, 4. Aufl. 2023, Rz. 70 zu Art. 29 BV). Zu weiteren Aspekten der Justizöffentlichkeit, insbesondere der Einsichtnahme in Urteile und Entscheide der Gerichtsbehörden, verweisen wir auf unsere Ausführungen in Kapitel 5.5.

Im luzernischen Verwaltungsrecht finden sich punktuell weitere Bestimmungen über den Zugang zu gesammelten amtlichen Informationen. Zu erwähnen ist der Zugang zu statistischen Informationen (vgl. §§ 5 Abs. 2 und 18 Abs. 2 Statistikgesetz vom 13. Februar 2006; SRL Nr. [28a](#)). Allgemein zugänglich sind bestimmte öffentliche Register, welche die kantonale Verwaltung von Bundesrechts wegen anzulegen und zu führen hat, wie das Grundbuch und das Handelsregister. Zum Teil muss für die Einsichtnahme oder den Erhalt eines Registerauszuges ein Interessennachweis erbracht werden (vgl. zum Beispiel für das Grundbuch Art. 970 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [ZGB] vom 10. Dezember 1907; SR [210](#)). Zum Teil sind amtliche Register nur für die Behörden zugänglich (wie im Strassenverkehrsbereich zum Beispiel das Administrativmassnahmenregister). Während öffentlicher Auflageverfahren sind Verwaltungsdokumente und auch Dokumente Privater, die der Verwaltung übergeben wurden, einem weiteren Personenkreis zugänglich. So enthält das Planungs- und Baurecht den Grundsatz, dass Pläne im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens öffentlich aufzulegen sind. Laut Beschaffungsrecht sind Ausschreibungen zu veröffentlichen und es wird angegeben, wo die Ausschreibungsunterlagen bezogen werden können.

Gilt heute das Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt, soll künftig das Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt gelten: Der Einzelne – der Bürger oder die Bürgerin, das Organ eines Unternehmens, ein Medienvertreter oder eine Medienvertreterin – hat nicht mehr den besonderen Interessennachweis zu erbringen, um den Zugang zu einem bestimmten amtlichen Dokument zu erhalten. Vielmehr muss die Behörde begründen, wenn sie kein Zugangsrecht zugesteht. Mit dem Öffentlichkeitsprinzip trägt die Behörde die Begründungspflicht und die Beweislast dafür, dass eine besondere Ausschlussregelung besteht oder ein bestimmter gesetzlicher Ausschlussgrund im konkreten Fall den freien Zugang verwehrt. Die Regelung des Öffentlichkeitsprinzips in einem Gesetz dient dem rechtsgleichen Informationszugang und der Abklärung der Ansprüche in einem rechtmässigen Verfahren. Ein gestützt auf das Gesetz ergangener Behördenentscheid über die Verweigerung des Zugangs ist justizierbar, das heisst, er kann auf dem Beschwerdeweg überprüft werden.

Im Unterschied zu den amtlichen Informationen, die eine Behörde von sich aus der Öffentlichkeit bekannt gibt (sog. aktive oder proaktive Information), lösen unter dem Öffentlichkeitsprinzip die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller, welche um Zugang zu Informationen nachfragen, deren Abgabe an sie aus (sog. passive oder reaktive Information). Anders als bei den individuellen Zugangsrechten, wie sie in den Datenschutzregelungen und Verfahrensordnungen umschrieben sind, kommt es beim Informationszugang nach dem Öffentlichkeitsprinzip nicht auf persönliche Merkmale des Gesuchstellers oder der Gesuchstellerin beziehungsweise auf bestimmte Merkmale einer Personenkategorie und grundsätzlich auch nicht auf die Interessenslage des Gesuchstellers oder der Gesuchstellerin an. Vielmehr wird mit dem Zugangsverfahren das Prinzip «acces to one, acces to all» oder ein sogenanntes Jedermannsrecht realisiert. Dadurch kann das Öffentlichkeitsprinzip als ein Instrument der Kontrolle von Verwaltung und Staat sowohl durch die Bürgerinnen und Bürger wie auch

durch die Öffentlichkeit verstanden werden. In der Fachliteratur werden als Hauptzwecke des erleichterten Informationszugangs nach dem Öffentlichkeitsprinzip zu meist die Stärkung der freien Meinungsbildung und der Wahrnehmung der demokratischen Rechte durch die Bürgerinnen und Bürger genannt. Mit dem Öffentlichkeitsprinzip soll die Transparenz von Auftrag und Tätigkeit der Verwaltung sichergestellt und somit Vertrauen und Akzeptanz geschaffen werden (vgl. Isabelle Häner, Das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung im Bund und in den Kantonen, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 2003, S. 281).

Mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips wird die Tragweite des Amtsgeheimnisses neu festgelegt. So fallen Verwaltungsinformationen beziehungsweise amtliche Dokumente, die unter Anwendung der gesetzlichen Regelung über das Öffentlichkeitsprinzip von der Behörde zugänglich gemacht werden, nicht mehr unter das strafrechtlich geschützte Amtsgeheimnis. Unter diesem Blickwinkel ist die gesetzliche Regelung über das Öffentlichkeitsprinzip Ausdruck des in den letzten Jahrzehnten eingetretenen Kulturwandels hin zu einer offenen Verwaltung im demokratischen Rechtsstaat und in einer modernen Informationsgesellschaft.

3 Regelung des Öffentlichkeitsprinzips der Verwaltung in den Kantonen und beim Bund

3.1 Aargau

Das aargauische Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen vom 24. Oktober 2006 (IDAG; SAR [150.700](#)) gilt für die öffentlichen Organe von Kanton und Gemeinden. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten ist nicht möglich, wenn entsprechende Gesetzesbestimmungen bestehen oder überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Das Gesetz konkretisiert diese Interessen nicht weiter. Unabhängig von einer Interessenabwägung ist der Zugang zu Protokollen nicht öffentlicher Sitzungen und zu allen amtlichen Dokumenten von hängigen Geschäften, von Verfahren und über Positionen in laufenden Vertragsverhandlungen ausgeschlossen (§ 7).

Enthält ein amtliches Dokument Personendaten Dritter, das heißtt von einer Person, die nicht mit dem Gesuchsteller oder der Gesuchstellerin identisch ist, sind diese Daten auszusondern oder zu anonymisieren. Ist dies nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich, wird der Zugang zum Dokument nur gewährt, soweit ein überwiegendes Interesse an der Bekanntgabe besteht (§ 6). Keine Aussonderung oder Anonymisierung wird vorgenommen, wenn die betroffene Person die im Dokument enthaltenen Personendaten selber öffentlich zugänglich gemacht hat, wenn der öffentliche Zugang offensichtlich im Interesse der betroffenen Person liegt oder wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe der Personendaten besteht. zieht die zuständige Behörde die teilweise oder vollständige Abweisung des Gesuchs in Betracht, hat sie dem Gesuchsteller oder der Gesuchstellerin vorgängig Mitteilung zu machen. Innert der Frist von 30 Tagen kann der Erlass einer anfechtbaren Verfügung verlangt werden (§ 38). Die beauftragte Person für Öffentlichkeit und Datenschutz wacht über die Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips.

Einzelheiten zur Gesuchstellung und zum weiteren Verfahren regelt die Verordnung zum IDAG (SAR [150.711](#)). Wird das öffentliche Organ durch ein Zugangsverfahren insgesamt eine halbe Stunde und mehr beschäftigt (z. B. für Anonymisierungen), erhebt es Gebühren.

3.2 Basel-Landschaft und Basel-Stadt

Die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt haben den Entwurf eines kombinierten Gesetzes über die Information und den Datenschutz gemeinsam erarbeitet. Dieses Gesetz ist im Kanton Basel-Stadt am 1. Januar 2012 in Kraft getreten (SG [153.260](#)), im Kanton Basel-Landschaft mit hier nicht weiter interessierenden Abweichungen am 1. Januar 2013 (SGS [162](#)). Im Folgenden wird auf die Gesetzgebung im Kanton Basel-Landschaft eingegangen.

Das Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Basel-Landschaft legt den Grundsatz fest, dass jede Person Anspruch auf Zugang zu den Informationen hat, die bei einem öffentlichen Organ vorhanden sind, ausgenommen die Aufzeichnungen, die nicht fertiggestellt sind (§ 23). Dem Gesetz unterstellt sind die Organisationseinheiten von Kanton und Gemeinden einschliesslich ihrer juristischen Personen mit öffentlichen Aufgaben. Das öffentliche Organ hat den Informationszugang im Einzelfall zu verweigern, wenn eine besondere gesetzliche Geheimhaltungspflicht oder wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (§ 27). Als öffentliche Interessen führt das kantonale Gesetz unter anderem die öffentliche Sicherheit, die Beziehungen mit anderen Gemeinwesen, der freie Meinungs- und Willensprozess und die Position in Verhandlungen an. Private Interessen, die den Informationszugang ausschliessen, liegen insbesondere vor, wenn der Zugang den Schutz der Privatsphäre beeinträchtigt oder wenn der Zugang zu Informationen verlangt wird, die dem öffentlichen Organ freiwillig mitgeteilt worden sind.

Wer ein Gesuch um Zugang zu Informationen stellt, muss die gewünschte Information hinreichend genau bezeichnen. Teilt die Behörde mit, dass sie dem Einsichtsgesuch nicht entsprechen will, hat der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin die Möglichkeit, bei ihr innert 30 Tagen eine anfechtbare Verfügung zu verlangen. Eine angemessene Gebühr nach Aufwand kann bei aufwendigen Verfahren, wie zum Beispiel bei komplizierten Verhältnissen oder bei umfangreichen Anonymisierungen von Informationen, und für die Anfertigung von Kopien oder sonstigen Datenträgern erhoben werden. Der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin wird darauf hingewiesen, wenn die Behandlung des Gesuchs mit Kostenfolgen verbunden ist. Gemäss der Informations- und Datenschutzverordnung (SGS [162.11](#)) ist der Arbeitsaufwand bis zu einer Stunde kostenlos.

3.3 Bern

Im Kanton Bern wurde erstmals in der Schweiz der Zugang zu den Verwaltungsdokumenten mittels Öffentlichkeitsprinzip garantiert. Unter dem Titel «Information auf Anfrage» ist das Öffentlichkeitsprinzip im Informationsgesetz vom 2. November 1993 geregelt (BSG [107.1](#), vgl. Art. 27–31), dies, nachdem die totalrevidierte Kantonsverfassung einen Grundsatzartikel erhalten hatte. Dem Öffentlichkeitsprinzip sind auch die Gemeinden, die Anstalten und die Privaten, soweit sie in Erfüllung der ihnen übertragenen öffentlichen Aufgaben tätig sind, unterstellt. Der Zugang zu Informationen besteht, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen

entgegenstehen. Zu den öffentlichen Interessen zählt die wesentliche Beeinträchtigung der Entscheidfindung von Behörden, die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und ähnliche Tatbestände sowie der unverhältnismässige Aufwand, der bei der Behörde durch das Einsichtsrecht entsteht. Zu den privaten Interessen zählt der Schutz des persönlichen Geheimbereichs und namentlich der Persönlichkeitsschutz in nicht rechtskräftig abgeschlossene Verwaltungs- und Justizakten. Einsichtsgesuche sind schriftlich einzureichen, und für besonderen daraus entstehenden Aufwand können Gebühren erhoben werden. Bei den Behörden des Kantons und der Gemeinden können formlose, gebührenfreie Anfragen zu den Tätigkeitsbereichen der Verwaltung gestellt werden. Am 1. Januar 2024 ist eine Teilrevision des Gesetzes in Kraft getreten. Dabei wurde der Begriff der Akteneinsicht durch «Zugang zu Informationen» ersetzt.

Gemäss der Informationsverordnung vom 26. Oktober 1994 (BSG [107.111](#)) ist bei Dokumenten mit besonders schützenswerten Personendaten, die nicht abgedeckt werden können, die ausdrückliche Zustimmung der betroffenen Person erforderlich. Die Behörde lehnt das Gesuch ab, wenn die Zustimmung verweigert wird, die Verweigerung der Zustimmung vermutet werden muss oder wenn das Einholen der Zustimmung mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden ist.

3.4 Glarus

Seit dem 1. Januar 2023 gilt im Kanton Glarus das Öffentlichkeitsprinzip. Vom informationsrechtlichen Zugang zu amtlichen Dokumenten ausgenommen sind laut dem Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG; GS [1 F/1](#)) die Leistungserbringer des Gesundheits- und Sozialwesens, insbesondere das Kantonsspital Glarus und die Sozialversicherungen Glarus (§ 2 Abs. 3).

Als unter das Zugangsverbot fallend bezeichnet das Gesetz folgende Kategorien von amtlichen Dokumenten: Unterlagen und Protokolle nicht öffentlicher Sitzungen, amtliche Dokumente hängiger Geschäfte und Verfahren, amtliche Dokumente über Positionen in laufenden Vertragsverhandlungen sowie amtliche Dokumenten, die spezialgesetzlich als geheim oder vertraulich bezeichnet werden (Art. 12). Als überwiegende öffentliche Interessen, die der Einsichtnahme bei den anderen amtlichen Dokumenten entgegenstehen, werden unter anderem die Beeinträchtigung der freien Meinungs- und Willensbildung des öffentlichen Organs, die Gefährdung der Position eines öffentlichen Organs in laufenden und in absehbaren Verhandlungen und die zielkonforme Durchführung konkreter Massnahmen genannt. Zu den überwiegenden privaten Interessen zählt insbesondere der Schutz der Privatsphäre Dritter. Enthält das amtliche Dokument Personendaten Dritter, sind diese vor der Gewährung des Zugangs nach Möglichkeit zu anonymisieren oder zu pseudonymisieren (Art. 13 Abs. 4 und Art. 31). Für die Geltendmachung des Informationszugangs werden keine Kosten erhoben. Eine angemessene Gebühr kann bei aufwendigen Verfahren erhoben werden, insbesondere bei komplizierten Verhältnissen oder bei umfangreichen Anonymisierungen oder Pseudonymisierungen amtlicher Dokumente.

3.5 Graubünden

Das Öffentlichkeitsgesetz (BR [171.000](#)) ist im Kanton Graubünden auf die kantonale Ebene beschränkt. Gemeinden wie zum Beispiel die Stadt Chur haben eigene Öffentlichkeitsgesetze (RB [132](#)). Der kantonale Erlass gilt grundsätzlich für die Behörden,

Verwaltungen und Kommissionen des Kantons und der kantonalen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen sowie für Private, denen der Kanton öffentliche Aufgaben übertragen hat. Das Gesetz sieht jedoch aus unterschiedlichen Gründen Ausnahmen vom Geltungsbereich vor: So unterstehen etwa die Graubündner Kantonalbank, die Rhätische Bahn, die Justizbehörden im Bereich der Rechtspflege und die Leistungserbringer des Gesundheits- und Sozialwesens, namentlich das Kantonsspital Graubünden, die Psychiatrischen Dienste Graubünden, sowie die Sozialversicherungsanstalt nicht dem Öffentlichkeitsprinzip (Art. 3). Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, soweit überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (Art. 8).

Das Gesetz umschreibt, was amtliche Dokumente sind und welche überwiegenden öffentlichen Interessen den Zugang ausschliessen können. Insbesondere genannt sind die Beeinträchtigung der freien Meinungs- und Willensbildung des öffentlichen Organs, die Gefährdung der Position eines öffentlichen Organs in laufenden oder absehbaren Verhandlungen und der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit. Für den Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eine Gebühr erhoben, wenn die Behandlung eines Gesuchs mit erheblichem Aufwand verbunden ist. Im Übrigen ist der Zugang zu amtlichen Dokumenten gebührenfrei (Art. 15).

3.6 Schaffhausen

Im Kanton Schaffhausen gewähren laut Kantonsverfassung die Behörden Einsicht in amtliche Akten, soweit keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (Art. 47 Abs. 3 [KV](#)). Information der Öffentlichkeit und Einsichtnahme in amtliche Akten der kantonalen Behörden werden im Organisationsgesetz geregelt (RB [172.100](#)). Das Gesetz hält fest, dass Gesuche um Einsicht in amtliche Akten der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit schriftlich einzureichen sind und für besonderen Aufwand eine Gebühr erhoben wird. Als überwiegende öffentliche Interessen, die der Einsichtnahme entgegenstehen, werden die Beeinträchtigung der Entscheidfindung durch die vorzeitige Bekanntgabe von internen Arbeitspapieren, Anträgen, Entwürfen und dergleichen und die Schadenszufügung namentlich durch die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit angeführt. Ein unverhältnismässiger Aufwand bei der Behörde und die Beeinträchtigung von Positionen in laufenden und künftigen Verhandlungen und Zivilprozessen sind weitere öffentliche Interessen, die der Einsicht entgegenstehen. Zu den überwiegenden privaten Interessen zählt insbesondere der Schutz des persönlichen Geheimbereichs. Enthält ein amtliches Dokument besonders schützenswerte Personendaten, dürfen diese bekannt gegeben werden, wenn die betroffene Person dem ausdrücklich zustimmt (Art. 8 Abs. 3 i.V.m. Art. 5 Kantonales Datenschutzgesetz; RB [174.100](#)). Ansonsten ist zu prüfen, ob eine Anonymisierung der Daten möglich oder das Einsichtsgesuch abzuweisen ist.

Gemäss den Bestimmungen des Parlamentsrechts kann in die Protokolle der Sitzungen des Ratsbüros und der Kommissionen des Parlaments analog der Regelung für Regierung und Verwaltung Einsicht genommen werden. In Kommissionsprotokolle besteht erst nach Erledigung des Geschäfts Einsicht (Art. 14 Gesetz über den Kantonsrat vom 20. Mai 1996; RB [171.100](#)).

3.7 Schwyz

Seit 1. November 2008 gilt im Kanton Schwyz das Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung und den Datenschutz (SRSZ [140.410](#)). Dem Gesetz sind unter anderen

auch die schwyzerischen Bezirke und Gemeinden unterstellt. Jede Person hat Anspruch darauf, amtliche Dokumente einzusehen und Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten. Würde die Bearbeitung des Gesuchs dem öffentlichen Organ einen ausserordentlich hohen Aufwand verursachen, kann der Zugang zu den amtlichen Dokumenten vom Nachweis eines schutzwürdigen Interesses abhängig gemacht werden (§ 5). Generell von der Einsichtnahme ausgeschlossen sind amtliche Dokumente zu Administrativuntersuchungen, Disziplinarverfahren und zu hängigen Einsprache- und Verwaltungsbeschwerdeverfahren sowie zu internen Mitberichtsverfahren. Auch bei amtlichen Dokumenten aus nicht öffentlichen Verhandlungen der Behörden besteht kein Einsichtsrecht, bei Beschlüssen jedoch wie bei den übrigen amtlichen Dokumenten insoweit, als nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (§ 6).

Zieht das zuständige öffentliche Organ die teilweise oder vollständige Abweisung des Einsichtsgesuchs in Betracht, teilt es dies dem Gesuchsteller oder der Gesuchstellerin mit kurzer Begründung mit. Dieser oder diese kann eine anfechtbare Verfügung oder stattdessen die Durchführung eines Schlichtungsverfahrens bei der beauftragten Person für Öffentlichkeit und Datenschutz verlangen.

3.8 Solothurn

Gestützt auf die Arbeiten des Pionerkantons Bern und weil der Datenschutz bis dahin lediglich auf Verordnungsstufe geregelt war, entstand im Kanton Solothurn ein Informations- und Datenschutzgesetz, das am 1. Januar 2003 in Kraft gesetzt wurde (BGS [114.1](#)). Die Solothurner Verfassung vom 8. Juni 1986 versteht das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten als Teil des Grundrechts auf Meinungs- und Informationsfreiheit (vgl. § 11 Abs. 3; [111.1](#)). Entsprechend breit ist der Geltungsbereich des Informations- und Datenschutzgesetzes angelegt: Es gilt für alle Behörden und Organe einschliesslich des Kantonsrates und der Gemeinden. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann aufgrund schützenswerter privater und aufgrund wichtiger öffentlicher Interessen eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden. Für amtliche Dokumente aus nicht öffentlichen Verhandlungen und für Dokumente mit Positionen aus Vertragsverhandlungen besteht das Recht auf Zugang erst nach einer Schutzfrist von 30 Jahren seit der letzten Aufzeichnung. Ausnahmebewilligungen können insbesondere für die wissenschaftliche Forschung oder für die Gesetzesinterpretation erteilt werden (§ 13). Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann vom Nachweis eines schutzwürdigen Interesses abhängig gemacht werden, wenn dieser Zugang einen besonderen Aufwand der Behörde erfordert. Der Zugang zu Personendaten, die in amtlichen Dokumenten enthalten sind, richtet sich nach den datenschutzrechtlichen Bestimmungen über das Bekanntgeben der Personendaten, was ausser für den Fall einer besonderen gesetzlichen Grundlage hauptsächlich nur mit Einwilligung der betroffenen Person möglich ist. Indes dürfen Name, Vorname, Geburtsdatum und Adresse einer Person auch bekannt gegeben werden, wenn dafür keine Rechtsgrundlage besteht. Über die Anwendung der Vorschriften wacht der oder die Beauftragte für Information und Datenschutz. Gemäss der Informations- und Datenschutzverordnung vom 10. Dezember 2001 (BGS [114.2](#)) kann die Behörde ein schriftliches Zugangsgesuch verlangen. Die dem Informationszugang entgegenstehenden Interessen werden soweit möglich durch Abdecken gewahrt. Zugang zu amtlichen Dokumenten wird in der Regel bei der zuständigen Behörde während der ordentlichen Büro-Öffnungszeiten gewährt.

3.9 St. Gallen

Im Kanton St. Gallen haben die Gesetzgebungsarbeiten zum Öffentlichkeitsprinzip eine lange Vorgesichte. Die Kantonsverfassung vom 1. Januar 2003 ([sGS 111.1](#)) verlangt ein Gesetz über die Informationsverbreitung und den Zugang zu amtlichen Informationen von Kanton und Gemeinden. Ein erster Entwurf des Regierungsrates des Kantons St. Gallen stiess in der Vernehmlassung auf breite Ablehnung. Daraufhin stellte der Regierungsrat die Weiterarbeit am Gesetz im Einvernehmen mit dem Kantonsparlament ein. Nach einem Urteil des kantonalen Verwaltungsgerichtes und der Gutheissung einer Motion im Kantonsrat nahm die Regierung die Arbeiten am Erlas-sentwurf Ende 2011 wieder auf. Am 16. September 2014 hat das Kantonsparlament das Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, OeffG; sGs [140.2](#)) verabschiedet. Es gilt für den Kanton und die Gemeinden. Geregelt wird der Informationszugang, für den das kantonale Gesetz ähnliche Einschränkungen des öffentlichen und privaten Interesses aufführt wie das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes (Art. 6). Zum Vornherein kein Anspruch auf Zugang besteht zu nicht öffentlichen Verhandlungen öffentlicher Organe sowie zu Unterlagen und Aufzeichnungen solcher Verhandlungen (Art. 2 Abs. 4 und 7 Abs. 1). Seit der Teilrevision des Gesetzes vom 20. April 2022 ist klargestellt, dass der Kantonsrat den Zugang zu seinen amtlichen Dokumenten im Geschäftsreglement regeln kann (Art. 1a).

Die Gesuche um Einsicht in ein amtliches Dokument und um dessen Aushändigung oder Zustellung sind schriftlich beim zuständigen öffentlichen Organ einzureichen. Dieses hört betroffene Dritte und, falls das Dokument im Besitz mehrerer öffentlicher Organe ist, die anderen öffentlichen Organe an. Innerhalb von 14 Tagen nach Erhalt einer ablehnenden Mitteilung der Behörde kann der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin eine Verfügung verlangen. Für das Verfahren um Einsicht sowie die Stellungnahme können Gebühren erhoben werden. Einfache und rasch zu bearbeitende Gesuche sollen dabei unentgeltlich abgewickelt werden. Gemäss dem kantonalen Datenschutzgesetz dürfen Personendaten, an denen ein wesentliches öffentliches Interesse besteht, welches das schutzwürdige Interesse der betroffenen Person an der Geheimhaltung der Personendaten überwiegt, bekannt gegeben werden. Gleiches gilt für Personendaten, an denen der Empfänger oder die Empfängerin ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft macht, welches das schutzwürdige Interesse der betroffenen Person an der Geheimhaltung der Personendaten überwiegt. (Art. 11 Abs. 1d und 1e DSG; [142.1](#)).

3.10 Thurgau

Das Öffentlichkeitsprinzip im Kanton Thurgau geht auf die Volksinitiative «Offenheit statt Geheimhaltung – Für transparente Behörden im Thurgau» zurück. Am 19. Mai 2019 nahmen 80 Prozent der Stimmenden eine Ergänzung der Kantonsverfassung über die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips beim Kanton, den politischen Gemeinden und Schulgemeinden an (§ 11 Abs. 3 und 4 KV; RB [101](#)). Gemäss dem Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip vom 16. Februar 2022 (RB [170.6](#)) wird die Einsichtsgewährung in amtliche Akten aufgeschoben, eingeschränkt oder verweigert, soweit überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Öffentliche Interessen sind namentlich die öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie die unmittelbar gefährdete Wirksamkeit von staatlich angeordneten Massnahmen (§ 10).

Dem Dokumentenzugang unterliegen auch die Protokolle parlamentarischer Kommissionen, dies nach Abschluss der Beratungen, nach der Kenntnisnahme oder nach der Schlussabstimmung im Parlament beziehungsweise nach Ablauf der Referendumsfrist oder nach der Volksabstimmung. Das Gesuch um Einsicht ist an das öffentliche Organ zu richten, das die Akten erstellt hat oder besitzt. Es soll sich durch eine möglichst genaue Bezeichnung oder Bestimmbarkeit der verlangten Akten auszeichnen, muss aber nicht begründet werden. Das öffentliche Organ kann verlangen, dass die gesuchstellende Person das Gesuch präzisiert. Andernfalls gilt das Gesuch als zurückgezogen. Auf querulatorische oder missbräuchliche Gesuche wird nicht eingetreten. Die weiteren Verfahrensbestimmungen sehen eine Schlichtungsmöglichkeit beim Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten vor (§§ 15 ff.).

3.11 Uri

Seit 1. April 2007 gilt im Kanton Uri das Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der kantonalen Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, OeG; RB [2.2711](#)). Das Recht auf Einsicht in amtliche Dokumente ist auf volljährige Personen beschränkt. Einsichtsgesuche sind schriftlich und unterschrieben einzureichen und die amtlichen Dokumente sind hinreichend genau zu bezeichnen. Die Dokumente können vor Ort eingesehen werden und werden ausnahmsweise und gegen Gebühr in Kopie zugestellt. Überwiegende öffentliche oder private Interessen können der Einsichtnahme entgegenstehen. Auf jeden Fall dürfen amtliche Dokumente erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage darstellen, getroffen ist. Wenn die Behörde das Recht auf Zugang zu einem amtlichen Dokument einschränken, aufschieben oder verweigern will und der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin damit nicht einverstanden ist, legt sie die Streitsache der oder dem Datenschutzbeauftragten vor, um eine gütliche Einigung zu erzielen. Scheitert der Einigungsversuch, trifft die ersuchte Behörde eine Verfügung.

3.12 Zug

Seit Mitte 2014 hat der Kanton Zug ein Öffentlichkeitsgesetz (BGS [158.1](#)), das für die kantonalen und kommunalen Organe gilt. Darunter fallen auch die parlamentarischen Kommissionen. Einzig der Zugang zu Sitzungsprotokollen einer besonderen parlamentarischen Untersuchungskommission unterliegt einer Sperrfrist von zehn Jahren (§ 12). Im Übrigen enthält das Gesetz ähnliche Einschränkungen des öffentlichen und privaten Interesses für die Einsichtnahme wie das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes. Das Gesuch um Dokumentenzugang ist schriftlich einzureichen, bedarf keiner Begründung, muss aber hinreichend genau formuliert sein (§ 13). Personendaten Dritter sind nach Möglichkeit zu anonymisieren oder zu entfernen. Können die Personendaten nicht anonymisiert oder entfernt werden, sind die betroffenen Personen anzuhören. Die Behörde lehnt das Gesuch ab, wenn die Zustimmung verweigert wird oder wenn das Einholen der Zustimmung mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden wäre (§ 14). Der Zugangsentscheid unterliegt den gleichen Verfahrensregeln wie andere Verwaltungsverfügungen. Das Verfahren ist in der Regel kostenlos (§ 17). Gemäss einer parlamentarischen Anfrage soll das Gesetz in Teilen revidiert werden.

3.13 Zürich

Das Zürcher Gesetz über die Information und den Datenschutz stammt vom 12. Februar 2007 (IDG; LS [170.4](#)) und richtet sich an die Behörden und Verwaltungen von Kanton und Gemeinden. Nachdem das Gesetz an die europäische Datenschutzreform angepasst worden ist, soll es einer weiteren Revision unterworfen werden. Insbesondere soll der Erlass klarer zwischen den verschiedenen Abschnitten, namentlich zwischen dem Öffentlichkeitsprinzip und dem Datenschutz, unterscheiden. Im Folgenden gehen wir auf den Entwurf des Regierungsrates vom 5. Juli 2023 ein. Dieser Entwurf ist derzeit in der parlamentarischen Beratung (vgl. Nr. [5923](#) in der Geschäftsdatenbank des Zürcher Kantonsrates).

Entsprechend der Kantonsverfassung hat jede Person Anspruch auf Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Informationen. Verursacht die Bearbeitung des Gesuchs einen «sehr grossen» Aufwand, kann das öffentliche Organ den Zugang indes von der Glaubhaftmachung eines schutzwürdigen Interesses abhängig machen (§ 17 IDG-Entwurf). Der Gesetzesentwurf nimmt bestimmte Kategorie von amtlichen Dokumenten vom Informationszugang aus: Bei Geschäften des Regierungsrates und der Gemeinderäte sind dies zur Wahrung des Kollegialprinzips die Anträge, Mitberichte, Stellungnahmen und die Protokolle und bei den übrigen Organisationen die Protokolle nicht öffentlicher Sitzungen. Allgemein sind die Aufzeichnungen, die nicht fertig gestellt sind oder ausdrücklich zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind, ebenfalls vom Informationszugang ausgenommen (§ 18). Gesuche auf Informationszugang können formlos gestellt werden. Doch wird ein schriftliches Gesuch verlangt, wenn die Bearbeitung mit erheblichem Aufwand verbunden ist oder Dritte einzubeziehen sind oder eine Verfügung zu erlassen ist. Bei den Informationen sind Personendaten zu anonymisieren oder zu entfernen. Ist dies nicht möglich, gibt das öffentliche Organ den betroffenen Dritten die Gelegenheit zur Stellungnahme. Es kann den Informationszugang dennoch gewähren, je nach den von den Dritten geltend gemachten Interessen (§ 20).

Der Zugang zu Informationen ist in der Regel kostenlos. Die Auferlegung von Kosten für die Bearbeitung des Gesuchs mit «sehr grossem» Aufwand ist möglich (§ 22). Weiterhin verzichtet wird auf ein förmliches Schlichtungsverfahren durch den Beauftragten oder die Beauftragte für den Datenschutz, um Verzögerungen im Informationszugang zu vermeiden.

3.14 Weitere Kantone

Das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung kennen auch weitere Kantone, namentlich sämtliche Westschweizer Kantone und das Wallis. Im Kanton Obwalden ist das Öffentlichkeitsgesetz am 1. März 2023 in Kraft getreten (GDB [131.3](#)), im Kanton Nidwalden sind gesetzgeberische Vorarbeiten im Gange. Das appenzell-ausserrhodische Gesetz über Information und Akteneinsicht (Informationsgesetz) vom 28. April 1996 (bGS [133.1](#)) enthält kein Öffentlichkeitsprinzip, setzt es doch für die Einsicht in amtliche Akten im Grundsatz weiterhin ein berechtigtes Interesse voraus (vgl. § 12 Abs. 3 Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 30. April 1995; bGS [111.1](#)), dies im Unterschied zur Regelung im Kanton Appenzell-Innerrhoden. Doch haben in diesem Kanton die Korporationen und Anstalten das Recht zugesprochen erhalten, einen Interessennachweis zu verlangen (Art. 27 Abs. 3 Datenschutz-, Informations- und Archivgesetz vom 28. April 2019; GS [172.800](#)).

3.15 Bund

3.15.1 Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung

Das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR [152.3](#)) ist am 1. Juli 2006 in Kraft getreten. Das Gesetz hat 24 Artikel und gilt für die Organe der Bundesverwaltung. Es umschreibt die amtlichen Dokumente, die der Öffentlichkeit zugänglich sein sollen, und bestimmt im Einzelnen das Zugangsverfahren. Das Öffentlichkeitsprinzip berechtigt dazu, von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten, die amtlichen Dokumente am Ort der Behörde einzusehen oder gegen Gebühr Kopien der Dokumente anzufordern (Art. 6 BGÖ). In Artikel 7 umschrieben sind die Gründe, die es der Behörde erlauben, den Zugang zu amtlichen Dokumenten einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern. Zu nennen sind die Beeinträchtigung der Meinungs- und Willensbildung einer Behörde, die Beeinträchtigung der Durchführung behördlicher Massnahmen, die Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit des Landes, die Beeinträchtigung der Aussenbeziehungen, die Offenbarung von Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnissen sowie die Beeinträchtigung der Privatsphäre Dritter. Wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, hat die interessierte Person die Möglichkeit, ein Schlichtungsverfahren einzuleiten (Art. 13 ff. BGÖ). Das Schlichtungsgesuch ist an den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten zu richten. Seine Empfehlungen zum Öffentlichkeitsprinzip auf Bundesebene sind im Internet veröffentlicht (<https://www.edoeb.admin.ch>).

Einzelheiten des Verfahrens regelt die Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ) vom 24. Mai 2006 (SR [152.31](#)). Deren Artikel 6 konkretisiert – in nicht abschliessender Weise – die Interessenabwägung, wenn öffentliche Interessen am Zugang dem Recht einer Drittperson auf Schutz der Privatsphäre entgegenstehen. Das öffentliche Interesse könne namentlich überwiegen, wenn die Zugänglichmachung einem besonderen Informationsinteresse der Öffentlichkeit dient, insbesondere aufgrund wichtiger Vorkommnisse oder wenn die Person, deren Privatsphäre durch die Zugänglichmachung beeinträchtigt werden könnte, zu einer dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehenden Behörde in einer rechtlichen oder faktischen Beziehung steht, aus der ihr bedeutende Vorteile erwachsen. Gemäss Artikel 20 der Verordnung haben die Bundeskanzlei und die Departemente einen Berater oder eine Beraterin für die Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips zu ernennen.

3.15.2 Umweltschutzgesetz

Während das Öffentlichkeitsgesetz nur für die dem Gesetz unterstellten Bundesorgane gilt, sind die in amtlichen Dokumenten enthaltenen Umweltinformationen sowie die Informationen im Bereich der Energievorschriften, die sich auch auf die Umwelt beziehen, kraft besonderen Bundesrechts auch zugänglich, wenn sie bei kantonalen Organen vorhanden sind. Gemäss Artikel 10g Absatz 4 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) vom 7. Oktober 1983 (SR [814.01](#)) besteht ein Zugangsrecht auf solche Dokumente, und die Kantone, die keine Zugangsbestimmungen erlassen haben, haben die Bestimmungen des USG und des BGÖ sinngemäss anzuwenden. Die Bundesregelung geht auf das Übereinkommen

über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention; SR [0.814.07](#)) zurück.

3.15.3 Evaluation des Öffentlichkeitsprinzips

Im Auftrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes evaluierte im Jahr 2014 eine breit abgestützte Gruppe von Experten inner- und ausserhalb der Bundesverwaltung das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip umfassend. Gemäss dem Schlussbericht vom 9. Dezember 2014 ging es um die Frage, ob in der Bundesverwaltung der Paradigmenwechsel vom Geheimhaltungs- zum Öffentlichkeitsprinzip stattgefunden hat. Die Mehrheit der untersuchten Verwaltungsbehörden hat einen gewissen Kulturwandel vollzogen; eine Minderheit noch nicht. Die Tatsache, dass die Zahl der Gesuche insgesamt relativ tief ist und einzelne Bereiche strikteren Geheimhaltungsgrundsätzen unterliegen, trägt dazu bei, dass der Paradigmenwechsel noch nicht in allen Behörden gleichermaßen stattgefunden hat. Gemäss Einschätzung der Expertinnen und Experten sind die Behörden aber grundsätzlich in der Lage, mit dem Öffentlichkeitsprinzip umzugehen. Die Evaluation hat ausserdem aufgezeigt, dass die Ressourcen des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten im Bereich des obligatorischen Schlichtungsverfahrens ungenügend waren (die Schlichtungsverfahren dauerten zu lang) und dass die Praxis bei der Gebührenerhebung noch uneinheitlich ist. Die Evaluation hat ferner aufgezeigt, dass ein Bedürfnis nach einem regelmässigen Austausch zwischen den Öffentlichkeitsberaterinnen und -beratern besteht. Damit die Behörden gegenseitig voneinander lernen und mögliche «Good Practices» erkennen können, muss dieser Austausch über die Koordination im Einzelfall hinausgehen.

In der Folge wurden in der Bundesverwaltung und beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten Korrekturen im Vollzug des Öffentlichkeitsprinzips ohne weitere Gesetzesänderungen vorgenommen. Punktuell führt die Revision von Spezialgesetzen wie etwa im Bahninfrastrukturbereich, wo den Geheimhaltungsbedürfnissen im Kontext von Sicherheitskontrollen besser Rechnung getragen wurde, zur weiteren Klärung von Praxisfragen. Zu den Gebühren hat die Bundesversammlung eine Änderung von Artikel 17 [BGÖ](#) beschlossen. Neu ist die Gebührenfreiheit in Verfahren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten vorgesehen und die Gebührenerhebung wird auf Gesuche «mit besonders aufwändiger Bearbeitung» beschränkt (Änderung vom 30. September 2022, in: [Bundesblatt 2022](#) S. 2408).

3.16 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Beim Bund und bei fast allen Kantonen finden sich Regelungen zum Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung. Regelungsort und -umfang sind unterschiedlich ausgestaltet: In einigen Kantonen bestehen verfassungsrechtliche, in anderen Kantonen und beim Bund nur gesetzesrechtliche Ansprüche auf den Informationszugang. Auch im Kanton Luzern besteht kein zwingender Grund, das Öffentlichkeitsprinzip in die Verfassung aufzunehmen. Weder Wortlaut noch Sinn des geltenden § 35 [KV](#) stehen der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips auf Gesetzesstufe und in einem vom Gesetz festgelegten Umfang entgegen.

In den Kantonen wird das Öffentlichkeitsprinzip teilweise in relativ wenige Bestimmungen in einem Verwaltungsorganisations-, Informations- oder Datenschutzgesetz geregelt, teilweise sind es eigenständige Öffentlichkeitsgesetze im Umfang von

12 bis 20 Bestimmungen. In einigen Kantonen sind die Information der Öffentlichkeit und der Datenschutz kombiniert, in weiteren werden die Information, der Datenschutz und das Archivwesen systematisch in einem Erlass zusammenfasst. Insbesondere diese breiten Gesamterlasse beanspruchen eine umfassende formelle Geltung, indem das Öffentlichkeitsprinzip für den Regierungsrat und die kantonale Verwaltung, für die Gemeinden und – ganz oder teilweise – für die staatlichen Aufgabenträger ausserhalb der Kantons- und Gemeindeverwaltungen Anwendung findet, somit für öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten, Stiftungen und andere mehr. Letztlich ist es aber unerheblich, ob das normative Regelwerk in einem Erlass oder in verschiedenen Gesetzen enthalten ist. Zudem wurde im Kanton Luzern das Datenschutzgesetz unlängst umfassend revidiert und auch das Organisationsgesetz enthält Bestimmungen über die Information der Öffentlichkeit.

Im Sinn des Öffentlichkeitsprinzips gewähren die Regelungen von Bund und Kantonen einen individuellen Rechtsanspruch auf den Zugang zu amtlichen Informationen beziehungsweise amtlichen Dokumenten. Der Anspruch darf weder vom Nachweis eines schutzwürdigen Interesses abhängig gemacht werden, noch darf eine Begründung verlangt werden, wozu die Information verwendet werden soll. Der Anspruch ist grundsätzlich voraussetzungslos. Verschiedene Normen schliessen indes den Zugang zu amtlichen Informationen von Gesetzes wegen aus. In diesen Fällen sind Zugangsgesuche ohne weitere inhaltliche Prüfung durch das zuständige Verwaltungsorgan abzuweisen. Besteht keine besondere Vorschrift, so hat die Behörde bei Zugangsgesuchen im Einzelfall zu prüfen, ob nicht überwiegende öffentliche Interessen dem Informationszugang entgegenstehen. Zeichnet sich ab, dass dem Informationszugang aus dieser Sichtweise nichts entgegensteht, sind auch noch die schützenswerten privaten Interessen zu berücksichtigen. Enthalten die amtlichen Dokumente Personendaten, kommt ein Anhörungsverfahren zum Zug.

Die Praktiken in den Kantonen bei der Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips sind allein aufgrund der Gesetzesbestimmungen nur schwer abschätzbar, da diese offen ausgestaltet sind und die Behörden im Einzelfall Güterabwägungen vorzunehmen haben. Zudem findet fast ausnahmslos in sämtlichen Kantonen, die das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt haben, sowie auch beim Bund der Vollzug dezentral statt. Das heisst, die einzelnen Behörden, welche das amtliche Dokument erstellt haben oder denen das Dokument zugekommen ist, beurteilen die eingehenden Gesuche und entscheiden gegebenenfalls durch Verfügung über die Verweigerung oder die Einschränkung des Informationszugangs. Die in der Regel kostenlosen Entscheide können beim Regierungsrat oder bei einem kantonalen Gericht angefochten werden. Während beim Bund ein Schlichtungsverfahren obligatorisch ist, verzichten weitaus die meisten Kantone darauf (z. B. im Kanton Aargau Abschaffung im Rahmen der Teilrevision 2019, im Kanton Zürich Nichteinführung im Rahmen der Totalrevision gemäss Regierungsentwurf 2023).

4 Vernehmlassung

4.1 Vernehmlassungsverfahren

Im Juni 2023 ermächtigte unser Rat das Justiz- und Sicherheitsdepartement (JSD), den Entwurf einer Änderung des Organisationsgesetzes und der damit zusammenhängenden übrigen Gesetzesanpassungen zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in die Vernehmlassung zu geben. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte bis Ende Oktober 2023. Zur Vernehmlassung eingeladen waren alle im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, die Gemeinden und der Verband Luzerner Gemeinden (VLG) sowie der Luzerner Anwaltsverband, die Demokratischen Juristinnen und Juristen Luzern und der Zentralschweizer Verein Medienschaffender. Des Weiteren eingeladen waren das Kantonsgericht und die Departemente sowie der Beauftragte für Datenschutz und die Finanzkontrolle. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Vernehmlassungsverfahrens hatten die Möglichkeit, ihre Stellungnahmen direkt im Internet über E-Mitwirkung.ch zu erfassen und sie uns auf diesem Weg elektronisch zukommen zu lassen. Von den eingeladenen Verbänden gaben der VLG und die Demokratischen Juristinnen und Juristen Luzern eine Stellungnahme ab. Zusätzlich beteiligten sich drei gesamtschweizerische Organisationen, nämlich die Piratenpartei Schweiz, die Digitale Gesellschaft, gemäss Eigendefinition ein «Verein für Bürger- und Konsumentenschutz im digitalen Zeitalter», und Öffentlichkeitsgesetz.ch, ein Verein von Medienschaffenden.

4.2 Anhörungsverfahren

Im Dezember 2023 entschied unser Rat, aufgrund der im Vernehmlassungsverfahren gestellten Forderungen nach einer Ausweitung des Geltungsbereichs des Öffentlichkeitsprinzips auf die Anstalten und übrigen Personen und Organisationen des öffentlichen und privaten Rechts, die kantonale Aufgaben erfüllen, eine Anhörung durchzuführen. Rund 70 verwaltungsexterne Adressaten wurden Mitte Januar 2024 vom JSD angeschrieben. Sie wurden über die Vorlage informiert und ihnen wurde die Möglichkeit gegeben, sich zur Ausweitung des Geltungsbereichs und einen entsprechenden Normentwurf zu äussern. Das Anhörungsverfahren dauerte bis Mitte März 2024.

4.3 Vernehmlassungs- und Anhörungsergebnisse

4.3.1 Allgemeines

Die Vernehmlassungsvorlage wurde gut aufgenommen. Insbesondere die Parteien begrüssten die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips der Verwaltung. Während die Mitte und die FDP sowie der VLG mit dem Entwurf grundsätzlich einverstanden waren, forderten SVP, SP, Grüne und Grünliberale eine breitere Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips. Darüber hinaus forderten die SP und die Grünen weniger Einschränkungen als im Vernehmlassungsentwurf vorgesehen. Eine breitere Anwendung und weniger Ausnahmen regten auch weitere Organisationen, namentlich die Demokratischen Juristinnen und Juristen Luzern, an.

Entsprechend der Gliederung des Fragebogens gehen wir im Folgenden auf die Stellungnahmen ein und würdigen sie. Dabei liegt der Schwerpunkt der Darstellung bei

den Eingaben der kantonalen Parteien. Einzelne Bemerkungen aus den Vernehmlassungantworten nehmen wir auch bei der Kommentierung der Bestimmungen auf (vgl. Kap. 6).

4.3.2 Geltung des Öffentlichkeitsprinzips für Kanton

Gemäss Vernehmlassungsentwurf sollte das Öffentlichkeitsprinzip für den Regierungsrat, die Departemente und die Staatskanzlei sowie die Dienststellen der kantonalen Verwaltung gelten. Die Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips auf diese Verwaltungsorgane war grundsätzlich unbestritten. Verschiedene Parteien und Organisationen verlangten indes eine Ausweitung des Geltungsbereichs über die Zentralverwaltung hinaus: die SVP auf die «ausgelagerten Organisationen», die SP für «sämtliche juristische Personen, selbständige und unselbständige Anstalten, Körperschaften und Verbände des kantonalen Rechts, die öffentliche Aufgaben erfüllen» und auch «für privatrechtliche Organisationen, soweit sie übertragene kantonale öffentliche Aufgaben erfüllen», die Grünen auf «Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts, soweit sie mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut sind», die Grünliberalen auf «alle Träger hoheitlichen Handelns». Als Begründung wurde im Wesentlichen angeführt, dass auch diese Organisationen einen öffentlichen Auftrag hätten, über den sie Rechenschaft ablegen müssten, und sie auch anderen kantonalen Gesetzen (wie z. B. dem Archivgesetz) unterstellt seien. Beim VLG und den Gemeinden stiesst der beschränkte Geltungsbereich dagegen auf praktisch einhellige Zustimmung; damit erspare man sich schwierige Abgrenzungsfragen.

Aus der Anhörung der Anstalten sowie der Personen und Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts, die kantonale Aufgaben erfüllen, gingen unterschiedliche Rückmeldungen ein. Fünf von sechs Anstalten, die sich vernehmen lassen, haben sich zustimmend oder mit Vorbehalten zustimmend geäussert (Lustat Statistik Luzern, Interkantonale Polizeischule Hitzkirch, Luzerner Pensionskasse, Pädagogische Hochschule Luzern, Universität Luzern, ausgenommen Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht). Auch Leistungserbringer und Verbände des Sozialwesens akzeptieren das Öffentlichkeitsprinzip in diesem Sinne. Dagegen haben die Leistungserbringer des Gesundheitswesens (namentlich das LUKS, die Lups und die Hirslanden-Klinik St. Anna) formelle Ausnahmen verlangt.

In unserem Entwurf schlagen wir als allgemeines Kriterium für die erweiterte Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips das Kriterium der kantonalen Aufgabenerfüllung vor. Wer eine kantonale Aufgabe erfüllt, was sich aus dem Gesetz sowie dem Leistungsauftrag beziehungsweise der Leistungsvereinbarung ergibt, soll wie die Verwaltung dem Öffentlichkeitsprinzip unterstellt sein. Ist ein verwaltungsexterner Leistungserbringer zusätzlich ausserhalb des kantonalen Auftrags tätig, gilt das Öffentlichkeitsprinzip dort nicht. Die Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips ist somit beschränkt. Als ein besonderer Grund, der den Informationszugang ausschliesst, gilt laut unserem Gesetzesentwurf, dass der Leistungserbringer am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnimmt und nicht hoheitlich handelt. Diese Ausschlussnorm ermöglicht es allen Leistungserbringern, einschliesslich den Spitätern, ihre Informationen entsprechend ihrer Rolle im wirtschaftlichen Umfeld und insbesondere gegenüber Konkurrenten zu schützen. Hinzu kommen die allgemeinen Regeln zum Öffentlichkeitsprinzip, welche Ausschlüsse und Ausnahmen vom Informationszugang ermöglichen, insbesondere wenn überwiegende öffentliche

Interessen in Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben vorliegen. Das Konzept unseres Gesetzesentwurfs erlaubt es, dass die verwaltungsexternen Leistungserbringer spezifische, mit ihrer besonderen Tätigkeit (wie z. B. der Aufsicht, der Hochschulforschung) verbundene Gründe angeben können, wenn der Informationszugang zu verweigern ist, da die Gesetzesbestimmung die Gründe, wann ein überwiegendes öffentliches Interesse gegeben ist, nicht abschliessend aufzählt. Unser Entwurf sieht also davon ab, einzelne Leistungserbringer als Organisationen vom Öffentlichkeitsprinzip auszunehmen. Einerseits wäre eine Grenzziehung schwierig begründbar und andererseits dürften innerhalb jeder Organisation auch Tätigkeiten anfallen, die nicht im Wettbewerbsumfeld stehen oder auf den besonderen Schutz von Personendaten (wie z. B. in der Betreuung durch Einrichtungen des Sozial- und Gesundheitsbereichs) angewiesen sind. Des Weiteren wäre es bei interkantonalen Anstalten Aufgabe der Konkordatsträgerschaft, besonderes Recht zu erlassen, wenn die Anwendung der Rechtsordnung des Standortskantons ausgeschlossen werden soll.

Die Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips auch auf das Parlament thematisierten SP und Grüne. Verlangt wurde der Zugang zu Protokollen parlamentarischer Kommissionen oder generell die Ausweitung des Öffentlichkeitsprinzips auf den Kantonsrat.

Die Öffentlichkeit des Kantonsrates ist im Verfassungs- und im Parlamentsrecht geregelt. Das parlamentarische Verfahren ist nicht Gegenstand der vorliegenden Botschaft. Beim Bund und in den meisten Kantonen sind die spezifischen Regelungen über das Öffentlichkeitsprinzip für die Parlamente nicht anwendbar. Gemäss dem in Kapitel 1 dargelegten parlamentarischen Auftrag beschränkt sich unser Entwurf auf die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips der Verwaltung. Im Unterschied zum Vernehmlassungsentwurf sehen wir aber von einer besonderen Regelung über den Zugang zu Stellungnahmen von Vernehmlassungsverfahren im Parlamentsrecht ab. Eingegangene Vernehmlassungen sollen im Rahmen der Bestimmungen des Öffentlichkeitsprinzips auf Gesuch hin zugänglich sein.

4.3.3 Geltung für Gemeinden

Im Vernehmlassungsentwurf war bei der Geltung des Öffentlichkeitsprinzips für die Gemeinden ein Mittelweg vorgesehen. Den Gemeinden sollte es zwar überlassen werden, das Öffentlichkeitsprinzip für die Organe und Verwaltungseinheiten der Gemeindeverwaltung in einem Reglement einzuführen, jedoch sollte nach einer noch zu bestimmenden Übergangsfrist die kantonale Regelung für den Fall zur Anwendung gelangen, dass eine Gemeinde bis dahin noch keine eigene Regelung festlegt hat. Die Parteien gaben zu diesem Vorschlag unterschiedliche Einschätzungen ab. Für die Mitte ist eine solche kantonale Vorgabe für die Gemeinden verhältnismässig und auch die SVP und die Grünliberalen erklärten sich damit einverstanden. Die FDP sprach sich dagegen aus und verlangte die Gewährleistung der Gemeindeautonomie auch bei der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips. Für die SP sollte das Öffentlichkeitsprinzip gemäss kantonalem Gesetz von Beginn an gelten, und den Gemeinden sollte es nur freigestellt werden, einen weitergehenden oder erleichterten Informationszugang vorzusehen. Zudem sollte das Öffentlichkeitsprinzip grundsätzlich auch für die Zusammenschlüsse von Gemeinden zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben (z. B. regionale Entwicklungsträger) gelten. Die Grünen begrüssten es, dass die Gemeinden das Öffentlichkeitsprinzip einführen müssen, jedoch müsse sichergestellt sein,

dass sie den Informationszugang nach den gleichen Kriterien gewähren wie der Kanton. Zudem verlangten sie die Ausweitung auf die Gemeindepalamente und die Gemeindeversammlungen.

Von den 24 am Vernehmlassungsverfahren teilnehmenden Gemeinden sprach sich rund ein Drittel für die Einhaltung der Gemeindeautonomie auch beim Öffentlichkeitsprinzip aus. Die übrigen wie auch der Verband Luzerner Gemeinden erklärten sich mit dem Vernehmlassungsentwurf einverstanden. Mit der vorgesehenen gesetzlichen Normierung werde den Gemeinden die Möglichkeit geboten, auf eine eigene Rechtsetzungstätigkeit verzichten zu können. Für die Gemeinden, die ein eigenes Reglement erlassen wollen, sollte ein Musterreglement zur Verfügung gestellt werden. Laut VLG müsse genügend Zeit zur Einführung stehen, um von Lerneffekten ausreichend profitieren zu können. Angemessen wäre eine Übergangsfrist von acht bis zehn Jahren. Ein besonderes Augenmerk sei auf die Schulung zu richten und der unterschiedlichen Betroffenheit der Gemeinden sei adäquat Rechnung zu tragen. Von den übrigen Organisationen verlangten dagegen insbesondere die Demokratischen Juristinnen und Juristen eine einheitliche kantonale Regelung für alle Gemeinden.

Unser Entwurf bezieht sich auf die Einwohnergemeinden. Verschiedene Einwohnergemeinden haben eigene Informations- und Datenschutzreglemente, und vereinzelt haben sie auch Regelungen über das Öffentlichkeitsprinzip erlassen. Unser Entwurf hält daher am Mittelweg fest: Die (Einwohner-)Gemeinden sollen das Öffentlichkeitsprinzip in einem rechtsetzenden Erlass selber regeln dürfen. Entsprechend der oben erwähnten Ausweitung der Geltung des Öffentlichkeitsprinzips über die Zentralverwaltung hinaus ist es folgerichtig, das Öffentlichkeitsprinzip nach Ablauf einer Übergangsfrist ab 1. Januar 2030 auch für die Gemeinden vorzusehen. Die Regelung der Öffentlichkeit der Einwohnerräte (Gemeindepalamente) soll aber wie bisher im Rahmen der Vorgaben des Gemeindegesetzes eine Gemeindesache bleiben.

Aus der im Gemeindegegesetz ergänzten Umschreibung, dass der Zugang nach dem Öffentlichkeitsprinzip amtliche Informationen betrifft, welche die Gemeinden «bei der Erfüllung ihrer Aufgaben erstellt oder erhalten haben», und dass der Zugang zu gewähren ist, «soweit nicht besondere Vorschriften und überwiegende öffentliche oder schützenswerte private Interessen entgegenstehen» sind die wichtigsten Elemente des Öffentlichkeitsprinzips vorgegeben (vgl. § 6a Abs. 1 GG-Entwurf). Der Umgang mit Personendaten wird durch das geänderte Kantonale Datenschutzgesetz vorgegeben, das geänderte Stimmrechtsgesetz bestimmt, dass der Zugang zu Gemeindeversammlungsprotokollen zu gewähren ist und das geänderte Steuergesetz legt fest, dass in Steuersachen das Öffentlichkeitsprinzip keine Anwendung findet. Auf weitere inhaltliche Vorgaben für die Gemeinden verzichten wir. Notfalls kann auf dem Wege der Aufsicht nach dem Gemeindegesetz vorgegangen werden, sollten in einem kommunalen Reglement Regelungen getroffen werden, welche die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips geradezu verunmöglichen. Trifft eine Einwohnergemeinde innert einer Übergangsfrist gar keine Regelung, sollen die Bestimmungen, die für die kantonalen Organe gelten, sinngemäss und im gleichen Umfang auch für die kommunalen Organe zur An-

wendung gelangen. Die anerkannten Religionsgemeinschaften können das Öffentlichkeitsprinzip gestützt auf ihre eigenen landeskirchlichen Rechtsgrundlagen für sich und die Kirchengemeinden einführen.

4.3.4 Genereller Ausschluss des Öffentlichkeitsprinzips

In einer Bestimmung des Vernehmlassungsentwurfs wurden die Verfahren genannt, bei denen das Öffentlichkeitsprinzip generell nicht zur Anwendung gelangt (z. B. bei Verfahren der Strafrechtspflege), und in einer weiteren Bestimmung die Kategorien von amtlichen Informationen aufgeführt, für die generell kein Informationszugang bestehen soll (z. B. zu Aufzeichnungen, die noch nicht fertiggestellt sind, und zu den Verhandlungsunterlagen des Regierungsrates). Drei Parteien (Die Mitte, FDP, SVP) stimmten den Ausschlussgründen zu. Die SP regte an, dass die Dokumente des Regierungsrates nach einer gewissen Karentfrist und Protokolle von Behörden generell dem Öffentlichkeitsprinzip unterstellt sein sollen. Die Grünen lehnten die Ausschlussgründe als zu weitgehend ab; insbesondere Sitzungsprotokolle sollten ihrer Meinung nach für die Öffentlichkeit zugänglich sein. Auch die Grünliberalen erklärten sich mit den Ausschlussgründen nur bedingt einverstanden. Von den übrigen Organisationen lehnten insbesondere die Demokratischen Juristinnen und Juristen sowie der Verein Öffentlichkeitsgesetz.ch die im Vernehmlassungsentwurf vorgesehenen Ausschlüsse als zu weitgehend ab (so insbesondere für Sitzungsprotokolle und für Dokumente, über die noch Beschluss zu fassen ist, oder hinsichtlich des Aufschubs des Informationszugangs vor einer geplanten Information der Öffentlichkeit). Die Gemeinden und der VLG dagegen begrüssten die Ausschlussgründe.

Die Aufnahme von generellen Ausschlussgründen (§§ 68b und 68c OG-Entwurf) stellt Teil eines pragmatischen gesetzgeberischen Konzepts dar. Damit muss nicht jedes einzelne amtliche Dokument beziehungsweise jede amtliche Information von der Verwaltung im Einzelfall daraufhin beurteilt werden, ob der Zugang auf Gesuch hin nicht doch ganz oder auszugsweise zu gewähren ist. Insbesondere werden Verfahren ausgeschlossen, bei denen Zugangsgesuche regelmässig abzuweisen wären. Als Beispiele für aus diesem Grund nicht zugängliche Dokumente zu nennen sind Strafakten der kantonalen Staatsanwaltschaft oder Aufnahmeprüfungen von kantonalen Schulen. Für die Einsicht in solche Dokumente soll man sich nicht auf den voraussetzunglosen Zugang nach dem Öffentlichkeitsprinzip berufen können. Ein genereller Ausschluss vom Informationszugang ergibt sich auch für bestimmte weitere Dokumentenkategorien, damit Aufgabenerfüllung und Leistungsfähigkeit der Verwaltungsorgane sichergestellt bleiben. Als Beispiele zu nennen sind noch nicht fertig gestellte amtliche Dokumente und Unterlagen zu laufenden Vertragsverhandlungen. Die gesetzliche Regelung erlaubt es, Gesuche ohne nähere Prüfung abzuweisen, was den Verwaltungsaufwand verringert und Rechtssicherheit schafft. Auch andere Kantone kennen vergleichbare Regelungen (vgl. Kap. 3). Dies trifft auch auf den Ausschluss von Protokollen von Verwaltungsorganen zu, deren Sitzungen nicht öffentlich sind. Die Zugänglichkeit von archivierten Regierungsdokumenten ist laut Archivgesetz nach Ablauf der bewährten Schutzfristen von 30 beziehungsweise 100 Jahren möglich, weshalb sich hierzu keine Änderungen aufdrängen.

4.3.5 Ausschluss im Einzelfall

Unterliegt eine Behörde dem Öffentlichkeitsprinzip und besteht keine besondere Vorschrift, die dem Informationszugang entgegensteht, können im Einzelfall dennoch Gründe überwiegender öffentlicher oder schützenswerter privater Interessen vorliegen, die gegen den Zugang sprechen. Mit den Ausschlussgründen sind die Parteien sowie der VLG und die Gemeinden grundsätzlich einverstanden. Die SP weist darauf hin, dass die Gründe schwerwiegend sein müssen, damit sie nicht als Vorwand benutzt werden können. Die Grünen verlangen die Streichung von bestimmten Ausschlussgründen, namentlich derjenigen der Beeinträchtigung der freien Meinungs- und Willensbildung der Verwaltungsorgane und der Gefährdung der Ausführung oder der Wirkung von Massnahmen. Von den übrigen Organisationen lehnten die Demokratischen Juristinnen und Juristen sowie der Verein Öffentlichkeitsgesetz.ch die im Vernehmlassungsentwurf vorgesehenen Ausschlussgründe als zu unbestimmt oder zu restriktiv ab.

Ist weder von den Geltungs- und Verfahrensvorschriften noch von den generellen Ausschlussgründen her der Informationszugang nach dem Öffentlichkeitsprinzip ausgeschlossen, kann der Zugang gewährt werden. Die Verwaltung muss jedoch die Möglichkeit haben, im Einzelfall den Zugang zu einem bestimmten amtlichen Dokument beziehungsweise zu bestimmten amtlichen Informationen zu verweigern, insbesondere aus Gründen des öffentlichen Interesses. Als Beispiel kann ein Sicherheitskonzept genannt werden, welches von der Dokumentenart nicht vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen ist, dessen Zugänglichmachung aber die öffentliche Sicherheit gefährden würde. Wie in Kapitel 5.3.3 noch näher ausgeführt wird, muss die Verwaltung die einem Informationszugang entgegenstehenden Gründe nach pflichtgemäßem Ermessen prüfen. Zudem muss für die Zugangsverweigerung die Beeinträchtigung in der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe von einer gewissen Bedeutung und Wahrscheinlichkeit sein. Wie in anderen Gebieten des Verwaltungsrechts, in denen die zuständige Verwaltungsstelle eine Bewilligung verweigert, müssen konkrete Gründe angeführt werden, um den Informationszugang im Einzelfall auszuschliessen. Da der Entscheid über den Verweigerungsgrund auf dem Rechtsweg angefochten werden kann, würde eine zu enge Verwaltungspraxis unmittelbar korrigiert. Auch andere Kantone führen die dem Öffentlichkeitsprinzip entgegenstehenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses in relativ abstrakten, durch die Verwaltungspraxis zu konkretisierenden Umschreibungen an. Am Entwurf soll deshalb festgehalten werden.

4.3.6 Verfahren und Gebühren

Mit den vorgesehenen Verfahrensschritten für den Fall, dass der Informationszugang nicht gewährt werden kann – nämlich: einfache Mitteilung an Gesuchsteller oder Gesuchstellerin und erst auf ausdrückliches Verlangen hin Ausstellung eines formellen Entscheids – sind die Mitte, die FDP und die SVP grundsätzlich einverstanden. Dagegen verlangen die Grünen, dass zwingend ein Entscheid erlassen wird, wenn die gesuchstellende Person ihr Gesuch nicht zurückzieht. Die Grünen erachten ein Schlichtungsverfahren, die SP eine kostenlose Schlichtungs- und Auskunftsstelle als nötig. Beide Parteien können dem Vorschlag nichts abgewinnen, dass gegen einen negativen Verwaltungsentscheid als einziges kantonales Rechtsmittel die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Kantonsgericht vorgesehen wird.

Unser Konzept sieht ein einfaches, einheitliches und rasches Verfahren vor. Kann das amtliche Dokument beziehungsweise die amtliche Information zugänglich gemacht werden, soll das elektronische Dokument beziehungsweise die PDF-Datei, gegebenenfalls mit Einschwärzungen, zur Verfügung gestellt werden, ohne dass zuvor ein formeller (positiver) Entscheid erlassen wird. Das Prinzip «Kostenlose Mitteilung vor gebührenpflichtigem Entscheid» soll zum Zuge kommen, wenn dem Informationszugangsgesuch nicht nachgekommen werden kann. Die kostenlose Mitteilung der zuständigen Verwaltungsstelle gibt dem Gesuchsteller oder der Gesuchstellerin eine Kontaktmöglichkeit, wenn er oder sie Rückfragen hat, und es kann das rechtliche Gehör im Hinblick auf den formellen Verwaltungsentscheid gegeben werden. Ein solcher schriftlicher Entscheid soll indes erst auf ausdrückliches Verlangen hin ergehen. Mit dem Vorgehensprinzip «Mitteilung vor Entscheid» wollen wir ein niederschwelliges Verfahren aufstellen und dieses an den Bedürfnissen der Praxis ausrichten können (insbes. wenn ein Dokument von einem Medienvertreter oder einer Medienvertreterin verlangt wird).

Für den Vollzug des Öffentlichkeitsprinzips sollen keine zusätzlichen Organe geschaffen und weitere Verfahrensschritte vorgesehen werden, besteht doch an einem raschen Informationszugang unmittelbares Interesse. Unlängst hat Ihr Rat die Vermittlung aus dem Aufgabenkatalog des Datenschutzbeauftragten gestrichen (Änderung vom 10. Mai 2021; vgl. [Botschaft B 57](#) vom 17. November 2020, S. 36). Ein Schlichtungsverfahren soll deshalb auch für den Vollzug des Öffentlichkeitsprinzips nicht vorgesehen werden. Im Übrigen sind weder die Anzahl Zugangsgesuche noch die Anzahl Entscheid- und Beschwerdeverfahren im Voraus verlässlich abschätzbar (vgl. Kap. 7), weshalb sämtliche Verfahrensabläufe bei späterer Gelegenheit noch bedarfsgerecht überprüft werden können.

Zu den Gebühren gingen zahlreiche Bemerkungen ein. Im Vernehmlassungsentwurf kombiniert war ein System von Gebührenlosigkeit und Gebührenbelastung: Die Suche nach einem hinreichend genannten und die elektronische Zustellung eines amtlichen Dokuments sollte im Grundsatz kostenlos sein. Nur wenn ein – durch Verordnung noch näher zu bestimmender – erheblicher Aufwand bei der Zusammenstellung der Dokumente entsteht, sollte eine Gebühr anfallen. Die Mitteilung, dass Ausschlussgründe vorliegen, soll ebenfalls kostenlos sein, und erst für den verlangten formellen Entscheid wie auch im Beschwerdeverfahren sollen die üblichen Verfahrenskosten erhoben werden. Die Mitte, die FDP und die SVP stimmten dieser Regelung zu. Für die SP widerspricht die Gebührenerhebung dem Grundgedanken des Öffentlichkeitsprinzips. Gebühren sollten nur bei einem ausserordentlich hohen Aufwand erhoben werden können, die in den Erläuterungen genannte Dauer von einer halben oder einer ganzen Stunde erfülle diese Voraussetzung nicht. Für die Grünen sollte die Gebührenlosigkeit der Regelfall sein. Auch die Grünliberalen lehnten Gebühren für Entscheide ab wie auch den Grundsatz, dass bei ausserordentlich hohem Aufwand der Informationszugang vom Nachweis eines schutzwürdigen Interesses abhängig gemacht werden kann.

In unserem Entwurf ist eine pragmatische Lösung vorgesehen, welche es erlaubt, dass geringer Verwaltungsaufwand für die Bearbeitung eines Informationszugangsgesuchs ohne Kostenfolge für den Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin bleibt. Nur erheblicher Aufwand soll jedoch die Gebührenfolge auslösen. Dieser

Grundsatz findet sich hinsichtlich der Datenauskunft auch schon im Verordnungsrecht zum Kantonalen Datenschutzgesetz. Die Abgrenzung zwischen geringem und erheblichem Aufwand wollen wir durch Verordnung regeln. Im Unterschied zum Vernehmlassungsentwurf soll bei ausserordentlich hohem Aufwand nicht der Nachweis, sondern nur die Glaubhaftmachung eines schutzwürdigen Interesses Voraussetzung für den Informationszugang sein, was den Vollzug vereinfacht. Muss hingegen ein formeller Entscheid getroffen werden und dieser allenfalls gerichtlich beurteilt werden, sollen die üblichen Kosten nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (inkl. Kostenbevorschussung) anfallen.

4.3.7 Weitere Erlassänderungen

Von den vorgesehenen weiteren Erlassänderungen hat das Finanzkontrollgesetz zu Bemerkungen Anlass gegeben. Die Finanzkontrolle regt an, dieses Gesetz mit einer Bestimmung über die Öffentlichkeit und Information zu ergänzen. Sie verweist insbesondere auf das Regelwerk [Intosai-P 20](#), nach welchem sich die obersten Rechnungskontrollbehörden zu Transparenz und Rechenschaftspflicht nach einem internationalen Standard verpflichten. Für eine solche Änderung des Finanzkontrollgesetzes sprechen sich auch die SP und die Grünen aus. Die SVP verlangt, dass die Finanzkontrolle «in begrenztem Umfang» gegenüber der Öffentlichkeit Transparenz über ihre Tätigkeit geben muss. Sie weist auch darauf hin, dass mit der Jahresrechnung Berichte der Finanzkontrolle veröffentlicht werden (vgl. als Beispiel Jahresbericht 2022, [Botschaft B 153a](#), S. 278). Die Mitte und die FDP haben dem Vernehmlassungsentwurf zugestimmt, der die Prüfberichte und die Tätigkeitsberichte vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen hat.

Die Finanzkontrolle ist das oberste Organ der Finanzaufsicht des Kantons und unterstützt zum einen den Kantonsrat bei der Ausübung der Oberaufsicht über die kantonale Verwaltung und über den Geschäftsgang in der Rechtspflege, zum anderen den Regierungsrat, die Departemente und die Staatskanzlei sowie das Kantonsgericht bei der Erfüllung ihrer Aufsichtstätigkeit. Sie erstellt rund 70 Prüfbeziehungen pro Jahr. In der Vernehmlassung war die Verwendung dieser Berichte im bewährten Verfahren, wie es die §§ 14–16 des Finanzkontrollgesetzes vorsehen, unbestritten. Aufgrund seines detaillierten Inhalts ist der Tätigkeitsbericht im Sinn des § 17 des Finanzkontrollgesetzes, welcher den parlamentarischen Oberaufsichtsorganen und dem Regierungsrat sowie dem Kantonsgericht als Aufsichtsorgane dient, in seiner heutigen Form nicht geeignet, unter dem Öffentlichkeitsprinzip zugänglich gemacht zu werden. Wie in unserer Stellungnahme zur [Motion M 1086](#) von Hans Stutz über die Stärkung der Finanzkontrolle ausgeführt, befürworten wir eine Regelung, wonach die Öffentlichkeit von der Finanzkontrolle angemessen über ihre Tätigkeit informiert werden soll. Die Information der Öffentlichkeit kann dazu beitragen, das Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Organe und in die ordnungsgemäße Erfüllung öffentlicher Aufgaben weiter zu stärken. Nach Absprache mit der Finanzkontrolle legen wir Ihrem Rat eine Änderung des Finanzkontrollgesetzes vor, welche die Bedürfnisse sowohl der Finanzkontrolle wie auch der Oberaufsichts- und Aufsichtsorgane gleichermaßen berücksichtigt (vgl. Kap. 6.7).

4.4 Wichtige Unterschiede Vernehmlassungsbotschaft – definitive Botschaft

Sämtliche Kapitel der Vernehmlassungsbotschaft wurden redaktionell bearbeitet. Neu aufgenommen wurde das Kapitel 4 zu den Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren. Der Normentwurf wurde im Wesentlichen wie folgt bearbeitet:

Thema	Geänderte Bestimmung (in vorliegender Botschaft gegenüber Vernehmlassungsbotschaft)
<i>Organisationsgesetz:</i> Ausnahmsweiser Informationszugang für Rechtsanwendungszwecke und wissenschaftliche Arbeiten	Regelung soll in Verordnung verschoben werden.
Vorbehalt des Entfernens und Anonymisierens sowie des ausnahmsweisen Datenzugangs bei der Umschreibung des Zugangsanspruchs	§ 68e Abs. 2 (Sätze 2 und 3 neu)
Bei ausserordentlichem Aufwand kann vom Gesuchsteller Glaubhaftmachung (nicht: Nachweis) eines schutzwürdigen Interesses verlangt werden.	§ 68e Abs. 5 (geändert)
Verfahren: diverse Klarstellungen (Abs. 1 «bestimmbar», Abs. 2 und 4 Drittinteressen ohne Kann-Bestimmung, Abs. 3 «kostenlos»)	§ 68f (geändert)
Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips bei Übertragung kantonaler Aufgaben (öffentlicht-rechtliche Anstalten usw.)	§ 68h (neu)
<i>Kantonsratsgesetz:</i> Verzicht auf (automatische) Veröffentlichung von eingegangenen Vernehmlassungen	Bei unverändertem § 59 Absatz 2 gilt für Dritte der Informationszugang auf Gesuch hin gemäss Öffentlichkeitsprinzip.
<i>Gemeindegesetz:</i> Übergangsregelung mit Frist und Möglichkeit der Fristerstreckung	§ 114a (geändert)
<i>Finanzkontrollgesetz:</i> Berichte und deren Öffentlichkeit	§ 17 Abs. 1 (geändert), Abs. 1 ^{bis} (neu), § 17a (neu)

5 Grundzüge der Revision

5.1 Informationstätigkeit und Informationszugang

Die Information der Öffentlichkeit durch die staatlichen Organe wie auch die Gewährleistung des Zugangs zu den amtlichen Informationen, die bei den Verwaltungsorganen vorhanden sind, dienen gleichermaßen dazu, Transparenz über den öffentlichen Auftrag sowie über die Art und Weise von dessen Erfüllung zu schaffen. Damit wird das Vertrauen in den demokratischen Rechtsstaat gestärkt. Erfahrungen anderer Kantone mit dem Öffentlichkeitsprinzip zeigen, dass verschiedene

Wechselwirkungen zwischen der Informationstätigkeit und dem Informationszugang als Facetten einer gesamthaften Informationspolitik bestehen. In unserem Entwurf wird dies unmittelbar ersichtlich. So gilt der Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen als erfüllt, wenn die Informationen in einem amtlichen Publikationsorgan veröffentlicht oder im kantonalen Webauftritt zugänglich gemacht worden sind. Es ist davon auszugehen, dass weniger Zugangsgesuche anfallen, wenn die Behörden von sich aus Informationen bereitstellen. Diese Informationstätigkeit umfasst dabei zum einen die aktive Information über die Ziele und Tätigkeit der Organe des Staates, die von allgemeinem Interesse sind. Zum andern betrifft es Information über eine bestimmte Verwaltungstätigkeit, wenn Anfragen von einer Mehrzahl von Personen oder von Medien an die Verwaltungsstellen gerichtet werden. Als modernes Informationsmittel steht dabei schon seit Längerem der kantonale Internetauftritt im Vordergrund, namentlich, wenn Informationen über die Verwaltungsorganisation und die einzelnen Aufgaben- und Fachbereiche oder besondere Sachberichte aus der Verwaltungstätigkeit zur Verfügung gestellt werden.

Zur Informationstätigkeit gegenüber der Öffentlichkeit hat der Kantonsrat im Zusammenhang mit der Teilrevision vom 15. Mai 2017 des Organisationsgesetzes bereits eine Regelung getroffen. Gemäss § 21 Absatz 4 [OG](#) informiert die Verwaltung die Öffentlichkeit sachlich und rechtzeitig über ihre Ziele, ihre Tätigkeit und ihre Organisation sowie über Angelegenheiten von allgemeinem Interesse. Unter «Angelegenheiten von allgemeinem Interesse» sind Informationen, die Belange von öffentlichem Interesse betreffen und für die Meinungsbildung und zur Wahrung der rechtsstaatlichen und demokratischen Rechte der Bevölkerung von Bedeutung sind, zu verstehen (vgl. die Ausführungen in der [Botschaft B 67](#) über die Präzisierung der Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereiche der Departements- und der Dienststellenleitung vom 15. November 2016). Mit den vorgesehenen Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip wird im Organisationsgesetz der Informationszugang auf gleicher Normstufe und im gleichen Erlass geregelt wie die Informationstätigkeit von Amtes wegen.

5.2 Geltungsbereich des Öffentlichkeitsprinzips

Das Öffentlichkeitsprinzip im Sinn unseres Entwurfs gilt – wie das gesamte Organisationsgesetz – für die Verwaltung in einem weiten Sinn des Begriffs. Dem Öffentlichkeitsprinzip unterstellt sind zunächst einmal die Organe der Zentralverwaltung, das heißt der Regierungsrat, die Departemente, die Staatskanzlei und die Dienststellen (vgl. § 22 Abs. 1 [OG](#)). Im Bildungsbereich gehören auch die kantonalen Schulen, die als Abteilungen von Dienststellen geführt werden, zu den unterstellten Stellen. Dieser Geltungsbereich bedeutet jedoch nicht, dass alle Verwaltungszweige vom Öffentlichkeitsprinzip gleichermaßen betroffen sind. Der Informationszugang ist im Einzelnen insbesondere von Art und Inhalt der bei der Verwaltungseinheit vorhandenen Informationen (z. B. bei aufsichts- und sicherheitsrelevanten Dokumenten, Dokumenten mit besonders schützenswerten Personendaten) abhängig. Beispielsweise bei den Bildungs- und Sozialeinrichtungen sind deshalb weniger Informationen zugänglich als bei anderen Verwaltungsstellen.

Entsprechend dem Ergebnis der Vernehmlassung (Kap. 4.3.2) sind auch die Personen und Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts, denen gemäss §§ 45 ff. [OG](#) kantonale Aufgaben übertragen worden sind, dem Öffentlichkeitsprinzip zu unterstellen. Diese grundsätzliche Unterstellung bedeutet ebenfalls nicht, dass bei

diesen verwaltungsexternen Organisationseinheiten sämtliche Informationen zugänglich sind. Zum einen muss der Informationszugang überhaupt den Aufgabenbereich betreffen, in dem eine externe Organisationseinheit den öffentlichen Auftrag erfüllt. Zum anderen hält unser Entwurf fest, dass für die Bereiche, in denen eine Organisationseinheit am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnimmt und nicht hoheitlich handelt, der Informationszugang generell ausgeschlossen ist. Dies ist beispielsweise bei der LUKS AG und der Lups AG – wichtig, die ihr Angebot in Konkurrenz zu privaten Spitätern aufstellen. Schliesslich können sich auch die Anstalten und die weiteren verwaltungsexternen Einheiten auf öffentliche und private Interessen stützen, die dem Informationszugang entgegenstehen.

Die Gemeinden erbringen wichtige öffentliche Leistungen und sind demokratisch organisiert. Deshalb sollen sie zur Transparenz verpflichtet werden (vgl. Kap. 6.4 zur Änderung des Gemeindegesetzes). In Übereinstimmung mit dem Vernehmlassungsergebnis (Kap. 4.3.3.) soll die Regelung für die Gemeinden erst dann gelten, wenn sie nach einer Übergangszeit kein eigenes Reglement über das Öffentlichkeitsprinzip erlassen haben.

Beim Bund und in den Kantonen werden die Regelungen zum Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung wenigstens sinngemäss auf die Gerichtsverwaltung angewendet. Dies ist auch in unserem Entwurf so vorgesehen (vgl. Kap. 6.5 zur Änderung des Justizgesetzes).

5.3 Umfang des Zugangsrechts

5.3.1 Begriff der amtlichen Informationen

In der Verwaltung werden Informationen in elektronischen Informations-, Geschäftsverwaltungs- und Dokumentationssystemen und auch noch in physischen, papiernen Aktendossiers zusammengetragen (vgl. § 13 ff. Verordnung über die Organisation, die Führung und die Kontrolle der kantonalen Verwaltung [Organisationsverordnung, OV] vom 4. Juli 2017 [SRL Nr. [36](#)] i.V.m. § 21b Abs. 1 [OG](#) sowie § 141 [VRG](#)). Regelmässig werden die Informationen im Zusammenhang mit einem bestimmten, in einer Geschäftskontrolle erfassten Geschäft gesammelt. Dabei kann es sich um Mitteilungen in Form von Briefen, Stellungnahmen und E-Mails sowie um Berichte, Konzepte, Pläne, Statistiken und dergleichen handeln. Diese Informationen können vom Verwaltungsorgan selbst erstellt, von ihm in Auftrag gegeben und empfangen worden sein (z. B. Rechtsgutachten) oder ihm von Personen ausserhalb der Verwaltung im Zusammenhang mit einem Verwaltungsgeschäft oder aufgrund gesetzlicher Pflichten zugekommen sein. Amtliche Dokumente können somit auch Informationen privaten Ursprungs sein, die von der Verwaltung im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung zur Kenntnis genommen worden sind. Nicht nur die von der Verwaltung erstellten oder ihr zugegangenen Geschäftsunterlagen, sondern auch die auf zusammengestellten Unterlagen abgestützten Entscheide und Beschlüsse von Verwaltungsorganen sowie Richtlinien und Weisungen sind amtliche Informationen.

Die in unserem Entwurf verwendete Bezeichnung «amtliche Informationen» und der hier im gleichen Sinn benutzte Begriff des «amtlichen Dokuments» umfassen alle amtlichen Aufzeichnungen, unabhängig von ihrer Darstellungsform oder ihrem Informationsträger, die sich im Besitz von Verwaltungsorganen befinden und zur Erfüll-

lung ihrer Aufgaben dienen. In der Verordnung soll das Nähere geregelt werden, damit auf die technische Entwicklung angemessen eingegangen werden kann. Bezugspunkt des Öffentlichkeitsprinzips bleibt indes die Aufzeichnung in einzelnen Dokumenten beziehungsweise in der elektronisch gespeicherten Datei eines Verwaltungsgeschäfts, nicht der Zugang zu ganzen Datenbeständen und elektronischen Datensystemen von Behörden. Ein unspezifizierter Informationszugang, der darauf abzielt, mit einem breit formulierten Gesuch möglichst viele Informationen über verschiedene Themen und Bereiche der Verwaltungstätigkeit zu sammeln («fishing expeditions»), ist auch unter dem Öffentlichkeitsprinzip abzulehnen. Die Gefahr von Vertraulichkeits- und Persönlichkeitsverletzungen wäre beim Zugriff auf umfangreiche Datenbestände in der Praxis zu gross, da der Informationszugang nicht mehr, wie dem Gesetz zugrunde gelegt, im Einzelnen sorgfältig geprüft werden könnte beziehungsweise der Verwaltungsaufwand dafür schlicht unverhältnismässig würde. Auch würde der normale Geschäftsgang der Verwaltung zu stark beeinträchtigt. Die Grundsätze des Verhaltens nach Treu und Glauben sowie der Verhältnismässigkeit wie auch das Verbot des Rechtsmissbrauchs setzen auch der Ausübung des Informationszugangsrechts nach dem Öffentlichkeitsgesetz selbstverständliche Grenzen. Steht der Zugang zu amtlichen Registern infrage, gehen ohnehin die spezialgesetzlichen Zugangsregeln vor (vgl. Erläuterungen zu § 68b Abs. 4 OG-Entwurf).

Abzugrenzen vom Öffentlichkeitsprinzip im hier verstandenen Sinn ist sodann die (aktive) Zurverfügungstellung von Datensätzen zur Weiterverwendung in Softwareanwendungen von Personen und Organisationen ausserhalb der Verwaltung (sog. Open Government Data).

Der Zugang zu amtlichen Informationen, namentlich zu Beschlüssen, gewährt selbstverständlich nicht das Recht auf Teilnahme an der Beschlussfassung der Behörden in Verhandlungen und Sitzungen.

5.3.2 Generelle Ausschlüsse des Informationszugangs

Das Öffentlichkeitsprinzip gewährt jeder Person – unabhängig von Alter, Staatsangehörigkeit und Wohnsitz – ein Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen. Wie bei den anderen Kantonen (vgl. Kap. 3) ergibt sich der Umfang des Informationszugangs aus dem Zusammenspiel von verschiedenen Bestimmungen unseres Gesetzesentwurfs. Den aus dem Geltungsbereich fliessende Ausschluss des Öffentlichkeitsprinzips haben wir in Kapitel 5.2 ausgeführt. Gemäss der Konzeption unseres Entwurfs sind vom Zugangsrecht sodann nicht sämtliche amtlichen Informationen, die in den kantonalen Verwaltungsstellen zusammengetragen werden, erfasst. Von Bedeutung ist beispielsweise die Verfahrensart. Namentlich die Akten eines hängigen Verwaltungsbeschwerdeverfahrens sind vom Informationszugang nach dem Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen; es kommen die spezifischen Verfahrensregeln für das Akteneinsichtsrecht im Verwaltungsbeschwerdeverfahren zur Anwendung (vgl. § 68b Abs. 2 OG-Entwurf i.V.m. § 48 f. [VRG](#) sowie unsere Ausführungen in Kap. 2).

Unser Entwurf enthält auch Bestimmungen zu bestimmten Kategorien amtlicher Informationen, bei denen von Gesetzes wegen der Informationszugang ausgeschlossen ist (z. B. solche, welche die Dienststellen nach § 33a [OG](#) für gewerbliche Leistungen nutzen; vgl. § 68c Abs. 1b OG-Entwurf). Schliesslich sind im Gesetzesentwurf eine Reihe von Kriterien aufgeführt, die den Informationszugang ausschliessen (vgl.

§ 68c Abs. 1–3 OG-Entwurf). Ausgeschlossen vom Zugang sind beispielsweise Entwürfe von amtlichen Dokumenten, die noch nicht fertiggestellt sind, und Dokumente, die zwar in Form von ausgearbeiteten Entwürfen vorliegen, jedoch erst von der zuständigen Behörde beschlossen werden müssen. Mit dem Ausschluss des Zugangs von amtlichen Informationen, die Teil eines laufenden Geschäfts oder Verfahrens sind, sollen die Funktionsfähigkeit der kantonalen Behörden und die wirtschaftliche und wirksame Aufgabenerfüllung sichergestellt werden. Weitere sachbezogene Ausschlüsse vom Informationszugang können in der Spezialgesetzgebung enthalten sein.

Gemäss § 53 der [Kantonsverfassung](#) fasst und vertritt der Regierungsrat seine Beschlüsse als Kollegialbehörde. Diesem Kollegialprinzip ist auch im Rahmen der Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip Rechnung zu tragen. Zusätzlich zu den Aufzeichnungen, welche die Verhandlungen der Regierung festhalten, sollen die Verhandlungsunterlagen nicht öffentlich zugänglich sein und auch nach der Beschlussfassung nicht zugänglich werden (§ 68c Abs. 3 OG-Entwurf). Diese Ausschlussbestimmung soll in der Verordnung näher bestimmt werden. Die Verhandlungsunterlagen umfassen dabei hauptsächlich die von den Departementen vorgelegten Entwürfe, Anträge und Mitberichte. Das Kollegialprinzip begrenzte schon bisher die Informationspolitik gegenüber der Öffentlichkeit. Die zu Dokumenten ausgearbeiteten Beschlüsse des Regierungsrates hingegen unterliegen wie die Dokumente der übrigen Verwaltungsorgane dem Öffentlichkeitsprinzip. Viele Regierungsbeschlüsse werden schon heute der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, etwa wenn sie dem Kantonsrat unterbreitet werden (z. B. Botschaften zu Gesetzesentwürfen, Stellungnahmen zu parlamentarischen Vorstössen), im Kantonsblatt oder in der Rechtsammlung zur Veröffentlichung gebracht (z. B. Verordnungen und Verordnungsänderungen) oder im Internet veröffentlicht werden (z. B. kantonale Stellungnahmen in Vernehmlassungsverfahren des Bundes, vgl. § 6 Abs. 3 Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren (VVV) vom 4. Juli 2017; SRL Nr. [36b](#)).

5.3.3 Ausschluss oder Beschränkung des Informationszugangs nach Interessenabwägung

Liegt ein genereller Ausschlussgrund vor, ist das Zugangsgesuch ohne weitere inhaltliche Prüfung abzulehnen. Ist kein Ausschlussgrund gegeben, hat das zuständige Verwaltungsorgan das Gesuch um Informationszugang nach pflichtgemäßem Ermessen zu prüfen. Die Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips bedeutet nicht, dass der Informationszugang immer und vollständig möglich ist. Die Verwaltungsstelle muss im Einzelnen abklären, ob nicht überwiegende öffentliche Interessen oder schützenswerte private Interessen dem Informationszugang im Einzelfall ganz oder teilweise entgegenstehen. Diese Informationstätigkeit unterliegt wie die übrige Sachtätigkeit der kantonalen Verwaltung den allgemeinen, in der Verfassung aufgeführten Grundsätzen staatlichen Handelns, namentlich dem Verhältnismässigkeitsprinzip, der Rechtsgleichheit und der Gleichbehandlung. Die Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips spielt konkret eine Rolle, wenn ein eingeschränkter Zugang zu amtlichen Informationen in Frage kommt. Mit dem Anonymisieren von Personen- und Ortsnamen, dem Einschwärzen von einzelnen Sätzen und dem Abdecken von Teilen eines Dokuments sowie dem Aufschub des Zugangs, wenn eine Informationsveranstaltung ansteht, kann unter Umständen den öffentlichen oder privaten Interessen genügend Rechnung getragen werden.

Soll das Recht auf Informationszugang seine Wirkung entfalten, müssen die öffentlichen Interessen, welche die Information im Einzelfall einschränken oder ausschließen, von einer gewissen Bedeutung sein. Es muss außerdem eine gewisse Wahrscheinlichkeit bestehen, dass die öffentlichen Interessen, zum Beispiel hinsichtlich der öffentlichen Sicherheit, gefährdet sind. Die Gefahrenbeurteilung kann sich im Verlaufe der Zeit ändern. Liegen öffentliche Interessen gegen die Informationsabgabe vor, geht es nicht wie üblicherweise im Verwaltungshandeln um die Abwägung von einander gegenüberstehenden öffentlichen und privaten Interessen. Vielmehr muss das mit einer Anfrage oder einem Gesuch befasste Verwaltungsorgan abschätzen, ob das Risiko besteht, dass ein Schaden in den öffentlichen Interessen eintritt, (sog. Schadensprüfung).

Schützenswerte private Interessen von betroffenen Dritten sind in die Interessenbeurteilung einzubeziehen. Zu denken ist dabei an den Schutz von Berufsgeheimnissen, von Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnissen von Unternehmen sowie natürlich der persönlichen Daten im Sinn des Persönlichkeitsschutzes.

Das Bundesgericht befand, eine Verletzung der jeweiligen öffentlichen oder privaten Interessen müsse aufgrund der Zugänglichkeit des betreffenden Dokuments wahrscheinlich erscheinen, wobei nicht jede geringfügige oder unangenehme Konsequenz als Beeinträchtigung gelten kann. Im Rahmen der nach Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Bekanntmachung und dem Schutz der Privatsphäre jener Personen, deren Daten im Dokument enthalten sind, präzisierte es diesen Ansatz dahingehend, als die Gefahr einer ernsthaften Schädigung der Persönlichkeit mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit drohen muss. Mithin hat die aufgrund der Zugangsgewährung drohende Verletzung gewichtig zu sein; sie muss zwar nicht mit Sicherheit eintreten, jedoch darf eine Beeinträchtigung oder Gefährdung auch nicht lediglich denkbar oder (entfernt) möglich erscheinen (vgl. [BGE 144 II 77, 142 II 324](#) E. 3.4, [133 II 209](#) E. 2.3.3; [Urteil 1C_74/2015](#) des Bundesgerichtes vom 2. Dezember 2015, E. 4.1.3). Besteht ein ernsthaftes Risiko, ist das Verwaltungsorgan ungeachtet der von einem Anfragenden oder einer Gesuchstellerin allenfalls dargebrachten Gründe zur Geheimhaltung verpflichtet. Vorbestehende Klassifizierungen von amtlichen Informationen – «öffentliche», «intern», «vertraulich» und «geheim» gemäss § 8 der Verordnung über die Informatiksicherheit und über die Nutzung von Informatikmitteln (Informatiksicherheitsverordnung) vom 22. November 2016 (SRL Nr. [26b](#)) – können zwar wichtige Anhaltspunkte zur Beurteilung von Einsichtsgesuchen darstellen, vermögen indes den Zugang nicht von vorherein auszuschliessen (vgl. [Urteil 1C_122/2015](#) des Bundesgerichtes vom 18. Mai 2016, E. 2.3). Ohnehin kann der Zugang im Sinn des Verhältnismässigkeitsprinzips nur solange verweigert werden, als dass überwiegende Interessen an der Geheimhaltung bestehen.

Da amtliche Dokumente oft Personendaten enthalten, würde mit einem absoluten Vorrang des Datenschutzes das Zugangsrecht auf amtliche Informationen ausgehebelt. Deshalb soll in einer neuen Bestimmung im Datenschutzgesetz das entsprechende Vorgehen geregelt werden (vgl. unsere Ausführungen zu § 11a Abs. 2 KDSG-Entwurf in Kap. 6.3). Im Wesentlichen sind die betroffenen Dritten, sofern in einem ersten Schritt die zuständige Behörde die Zugangsgewährung zum amtlichen Dokument überhaupt in Betracht zieht, in der Regel anzuhören. In diesem zweiten Schritt erhalten sie Gelegenheit, ihre Interessen an der Nicht-Zugänglichmachung einzubringen. Gestützt auf diese Stellungnahme hat die Behörde den Entscheid zu

treffen. Die Regelung gilt für sämtliche Gemeinwesen, die das Öffentlichkeitsprinzip einführen, somit insbesondere für die Gemeinden. Aufgenommen wird der Grundsatz, dass Personendaten Dritter durch das Verwaltungsorgan nach Möglichkeit zu anonymisieren sind. Mit Dritten sind Personen gemeint, deren Angaben sich nicht auf die Person beziehen, welche das Zugangsgesuch gestellt hat. Dieser Grundsatz folgt der entsprechenden Regel im Öffentlichkeitsgesetz des Bundes (Art. 9 [BGÖ](#)). Demgegenüber wurde beispielsweise bei der Beratung des St. Galler Öffentlichkeitsgesetzes die Meinung vertreten, es könne nicht Aufgabe der Verwaltung sein, amtliche Dokumente nachträglich zu anonymisieren, und in diesen Fällen sei der Zugang zu verweigern. Im Sinn des Verhältnismässigkeitsprinzips wird in unserem Entwurf vorgeschlagen, die Anonymisierung, das heisst bei einem amtlichen Dokument die Einschwärzung oder die Abdeckung von bestimmten Teilen, in das Gesetz aufzunehmen. Damit sollte dem Informationsbedürfnis und dem Persönlichkeitsschutz ausreichend Rechnung getragen werden können.

5.4 Zugangsverfahren und Gebühren

Das Konzept des Öffentlichkeitsprinzips geht von einem Informationszugang auf einzelne amtliche Dokumente aus (vgl. unsere Ausführungen in Kap. 5.3.1). Wer den Zugang zu bestimmten amtlichen Informationen beansprucht, hat ein Gesuch zu stellen, worin der Gegenstand hinreichend genau bezeichnet ist und sich auf eine bestimmbare Verwaltungsaufgabe bezieht. Das zuständige Verwaltungsorgan prüft, ob es eine rechtliche Bestimmung gibt, die den Zugang ausschliesst, und wenn dies nicht zutrifft, ob es im Einzelfall Gründe gibt, die dem Zugang entgegenstehen. In dem in unserem Gesetzesentwurf die Verwaltung angehalten ist, über ihre Tätigkeit Auskunft zu geben (§ 68a Abs. 1 OG-Entwurf), kann sie dem Gesuchsteller oder der Gesuchstellerin Hilfeleistungen bieten: Die Auskunft kann allenfalls bereits genügen (z. B. der Hinweis auf eine Internetseite des Kantons) oder zur Eingrenzung des Gesuchs führen oder dazu beitragen, dass aufgrund der klaren Rechtslage gar kein Gesuch eingereicht wird.

Die Person, die um Informationszugang ersucht, muss keine besonderen persönlichen Voraussetzungen erfüllen (z. B. Volljährigkeit). Der Anspruch ist grundsätzlich voraussetzungslos, das heisst die Gründe, Motive und Interessen des Gesuchstellers oder der Gesuchstellerin sind nicht von Belang. Wie in Kapitel 5.3.3. ausgeführt, ist das Gesuch im Hinblick auf die dem Informationszugang entgegenstehenden Interessen zu beurteilen (vgl. § 68a Abs. 1–3 OG-Entwurf). Gründe, Motive oder Interessen können nur eine Rolle spielen, wenn eine Abwägung zwischen sich entgegenstehenden (Grund-)Rechtspositionen erforderlich ist, etwa wenn relevante private Geheimhaltungsinteressen Dritter dem Zugänglichmachen entgegenstehen könnten (vgl. § 11a Abs. 3 KDSG-Entwurf).

Dem Zugangsgesuch wird entsprochen, indem das Verwaltungsorgan die Informationen dem Gesuchsteller oder der Gesuchstellerin zur Verfügung stellt. Anonymisierte Dokumente, das heisst anonymisierte Kopien von Dokumenten, können auf dem elektronischen Weg zugestellt werden. Zieht das Verwaltungsorgan die vollständige oder teilweise Abweisung des Gesuchs in Betracht, kann die gesuchstellende Person aufgrund der Mitteilung innert zehn Tagen entscheiden, ob sie einen beschwerdefähigen Entscheid verlangen will. Für die Mitteilung werden keine Kosten erhoben.

Ist der Aufwand für die Bearbeitung des Zugangsgesuchs erheblich, sieht der Gesetzesentwurf eine Grundlage für die Gebührenerhebung vor (vgl. § 68e Abs. 3 [OG](#)). Es ist vorgesehen, in der Verordnung den Aufwand in zeitlicher Hinsicht zu bezeichnen, welche die Gebührenfolge auslöst. Der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin ist auf die Kostenfolge aufmerksam zu machen. Ist der Aufwand sogar ausserordentlich hoch, beispielsweise weil zahlreiche Dritte zu konsultieren sind, sieht eine weitere Bestimmung vor, dass der Zugang von der Glaubhaftmachung eines schutzwürdigen Interesses abhängig gemacht werden kann. Verschiedene Kantone sehen eine solche Möglichkeit vor (vgl. Kap. 3), um die Verwaltung von «interesselosen» Anfragen zu schützen. Im Übrigen soll der allgemeine Grundsatz des Verwaltungsrechts gelten, dass für den Erlass eines Entscheides eine Gebühr zu bezahlen ist.

5.5 Besondere Regeln für die Justizöffentlichkeit

Die Justizöffentlichkeit beschlägt verschiedene Aspekte des Verfassungs- und Verfahrensrechts, nämlich die Partei-, Publikums-, Medien-, Verhandlungs-, Beratungs-, Entscheidsöffentlichkeit. Die [Bundesverfassung](#) legt in Artikel 30 Absatz 3 fest, dass Gerichtsverhandlung und Urteilsverkündung öffentlich sind, soweit das Gesetz nicht Ausnahmen festlegt. In einem am 16. Juni 2021 ergangenen Urteil fasste das Bundesgericht seine Rechtsprechung zur Entscheidsöffentlichkeit wie folgt zusammen ([BGE 147 I 407](#) E. 6.4.2 und 8.2): Der Grundsatz der Justizöffentlichkeit gewährleistet einen grundsätzlichen Anspruch auf Einsicht in alle Urteile nach der Urteilsverkündung, auch wenn diese bereits vor einiger Zeit ergangen sind. Dabei spielt es zunächst keine Rolle, ob es sich bei der Anfrage um ein einziges Urteil, einzelne Urteile oder um eine grosse Zahl von Entscheiden handelt. Sofern der Einsichtsanspruch die Anonymisierung einer grossen Zahl von Urteilen erfordert, steht er jedoch unter dem Vorbehalt, dass diese Arbeit für die Gerichtsbehörde nicht einen übermässigen Aufwand darstellt. Der Anspruch auf Einsicht in Urteile nach der Urteilsverkündung ist sodann nicht absolut und kann insbesondere zum Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV) der Prozessbeteiligten eingeschränkt werden. Die Einschränkung des Anspruchs erfolgt in Übereinstimmung mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip. So kann dem Schutz der Persönlichkeitsrechte der Verfahrensbeteiligten in aller Regel durch Anonymisierung Rechnung getragen werden. Allenfalls rechtfertigt sich auch eine Teilschwärzung des interessierenden Urteils. Wo die Privatsphäre der Betroffenen weder durch eine Anonymisierung noch durch eine teilweise Schwärzung genügend geschützt werden kann – etwa weil Einsicht in Urteile verlangt wird, die Personen betreffen, welche den Gesuchstellenden bekannt sind –, ist eine Interessenabwägung vorzunehmen zwischen den Einsichtsinteressen und dem Schutz der Persönlichkeit. Dabei gilt es einerseits zu beachten, dass einigen spezifischen Einsichtsinteressen – wie zum Beispiel jenen von Medienschaffenden, Forscherinnen und Forschern, sowie jenen der Anwaltschaft – grundsätzlich ein erhöhtes Gewicht zukommt. Andererseits nimmt die Wichtigkeit des Persönlichkeitsschutzes der Verfahrensbeteiligten – insbesondere in Strafrechtsangelegenheiten – mit zunehmender zeitlicher Distanz zu einem Verfahren zu. Was die Modalitäten der Einsichtsgewährung betrifft, hielt das Gericht fest, dass sich aus dem Bundesrecht kein Anspruch auf Zustellung der gewünschten Urteile ergibt. Vielmehr ist eine Einsichtnahme auf der Gerichtskanzlei zu mutbar. Dort können Kopien der (anonymisierten) Urteile erstellt werden. Eine Gebühr darf erhoben werden, wenn die Bearbeitung des Einsichtsgesuchs einen nicht geringen Aufwand erfordert. Die Gebühr darf jedoch nicht übermäßig ausfallen. Dabei empfiehlt es sich, die gesuchstellende Person über die Rechtsgrundlage für die Gebührenerhebung und die zu erwartende Höhe der Gebühr zu informieren, wenn

diese einen namhaften Betrag ausmachen könnte; die gesuchstellende Person hat so die Möglichkeit, ihr Begehren allenfalls anzupassen oder zu präzisieren.

Zur Justizöffentlichkeit in Strafverfahren hielt das Bundesgericht im Besondern fest, dass in begründeten Fällen ein Einsichtsrecht von Interessierten in strafprozessuale Entscheide der nichtgerichtlichen Verfahrenserledigung der Staatsanwaltschaft besteht ([BGE 147 I 463](#) E. 3.1.2). Dieses Einsichtsrecht bezieht sich sowohl auf Straferkenntnisse wie auch Einstellungs- und Nichtanhahnmeverfügungen der Staatsanwaltschaften. Bei nicht verfahrensbeteiligten Dritten ist ein schutzwürdiges Informationsinteresse vorausgesetzt, das gegen allfällige besondere Geheimhaltungsinteressen der Justizbehörden oder von mitbetroffenen Dritten abzuwägen ist. Einsichtsgesuche dürfen insbesondere das gute Funktionieren der Strafjustiz nicht gefährden und finden eine Schranke auch am Rechtsmissbrauchsverbot. Bei entgegenstehenden privaten oder öffentlichen Interessen ist allerdings zu prüfen, ob diesen durch Kürzung oder Anonymisierung ausreichend Rechnung getragen werden kann ([BGE 134 I 286](#) E. 6.3). Im Fall von Medienschaffenden ergibt sich das schutzwürdige Informationsinteresse an Entscheiden ohne Weiteres aus der Kontrollfunktion der Medien ([BGE 137 I 16](#) E. 2.4). Der Grundsatz der Justizöffentlichkeit bildet indes keine Grundlage für die Gewährung von Einsicht in die Akten eines rechtskräftig abgeschlossenen Strafverfahrens; hierfür gelangen mangels besonderer Vorschriften die aus der Rechtsprechung entwickelten Regeln zu Artikel 29 [BV](#) zur Anwendung (vgl. unsere Ausführungen in Kap. 2).

Im verwaltungsrechtlichen Verfahren gelangt – abgesehen von den allgemeinen Verfahrensgrundrechten der Bundesverfassung – die kantonale Verfahrensordnung zur Anwendung, mithin das luzernische Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege. Dieses Gesetz regelt das Recht der Parteien auf Akteneinsicht in hängigen und in abgeschlossenen eigenen Angelegenheiten (§§ 48 f. [VRG](#)) und die Verhandlungen vor den Verwaltungs- und Gerichtsbehörden. In Verwaltungssachen verhandeln und beraten die Behörden grundsätzlich unter Ausschluss der Parteien und der Öffentlichkeit (§ 38 VRG). Zur Entscheidöffentlichkeit im Verwaltungsbeschwerdeverfahren ist in § 141a VRG der Grundsatz festgehalten, dass bei der Veröffentlichung von Rechtsmittelentscheiden und der Gewährung des Zugangs zu Rechtsmittelentscheiden dem Persönlichkeits- und Datenschutz insbesondere durch Unkenntlichmachen der Namen der Parteien Rechnung zu tragen ist. Das Gesetz über die amtlichen Veröffentlichungen (Publikationsgesetz) vom 20. März 1984 (SRL Nr. [27](#)) bildet die Rechtsgrundlage für die Veröffentlichung von Leitentscheiden und weiteren Entscheiden der Gerichts- und Verwaltungsbehörden mittels einer im Internet zugänglichen Datenbank (vgl. § 13 Publikationsgesetz: «Luzerner Gerichts- und Verwaltungsent scheide», [LGVE](#)). Im Übrigen dürfen die Gerichts- wie die Verwaltungsbehörden im Rahmen ihres Informationsauftrages über Entscheide informieren, an denen ein öffentliches Interesse besteht.

Bei den Beschwerdeverfahren, die vor Kantonsgericht als verwaltungsgerichtliche Instanz geführt und mit Entscheid abgeschlossen worden sind, gelten die oben dargelegten Regeln über die Entscheidsöffentlichkeit nach Artikel 30 Absatz 3 [BV](#). Vom Grundsatz der Justizöffentlichkeit werden die Verwaltungsbehörden grundsätzlich nicht erfasst. Ist das verwaltungsrechtliche Rechtsmittelverfahren vor den Verwaltungsbehörden abgeschlossen, haben diese für den Zugang zu ihren Entscheiden inskünftig die Bestimmungen zum Öffentlichkeitsprinzip anzuwenden. Im Ergebnis

ermöglicht diese Regelung die Rechtsprechungsöffentlichkeit in ähnlichem Umfang wie in gerichtlichen Verfahren.

6 Die Erlassentwürfe im Einzelnen

6.1 Organisationsgesetz

Vorbemerkung

Das Organisationsgesetz (OG) vom 13. März 1995 (SRL Nr. [20](#)) lautet mit dem vollständigen Titel «Gesetz über die Organisation von Regierung und Verwaltung». Es enthält nebst den Bestimmungen zu den Aufgaben und zur Organisation des Regierungsrates auch die Bestimmungen zu den Aufgaben und zur Organisation der kantonalen Verwaltung einschliesslich der Personen und Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts, denen kantonale Aufgaben übertragen sind. Wie in Kapitel 5.1 ausgeführt, enthält das Organisationsgesetz bereits verschiedene Bestimmungen über die Informationstätigkeit der Verwaltung (vgl. § 21 Abs. 4 und § 29 Abs. 1e) und auch die Informationsverordnung (SRL Nr. [36a](#)) stützt sich auf dieses Gesetz ab. Der sachliche Zusammenhang zu den Verwaltungstätigkeiten und insbesondere zur Informationstätigkeit legt eine Ergänzung des Organisationsgesetzes mit den Bestimmungen über den Informationszugang nach dem Öffentlichkeitsprinzip nahe. Dafür wird ein neuer Teil 5a vor den Schluss- und Übergangsbestimmungen aufgenommen.

§ 68a

Nach dem Öffentlichkeitsprinzip können die staatlichen Organe den Zugang zu amtlichen Dokumenten beziehungsweise amtlichen Informationen gewähren, soweit nicht besondere Vorschriften und überwiegende öffentliche oder schützenswerte private Interessen entgegenstehen. Gemäss Absatz 1 gilt dieser Grundsatz auch für die Information über eine bestimmte Verwaltungstätigkeit auf Anfrage hin. Wenn geregelt ist, dass auch mündliche Informationsbegehren gestellt werden können, besteht die Chance, dass weniger formelle Verfahren geführt werden müssen. Da der Informationszugang einer hinreichend genauen Bezeichnung der bei der Verwaltung vorhandenen Informationen zu einer bestimmbaren Verwaltungsaufgabe bedarf (§ 68f Abs. 1), können Anfragen ausserdem zu einer Klärung über den vorhandenen Informationsbestand sowie auch über die Voraussetzungen des Informationszugangs dienen. Daraus kann aber kein Anspruch abgeleitet werden, dass Verzeichnisse über die Informationsbestände erstellt werden und Auskünfte zu den inhaltlichen Ausführungen in den einzelnen amtlichen Dokumenten erteilt werden müssen. Auch eine Rechtsberatung im Einzelfall ist ausgeschlossen.

Der Zugang nach dem Öffentlichkeitsprinzip bezieht sich auf bestimmte bei den Verwaltungsorganen vorhandene Informationen. Als «Verwaltungsorgane» gelten im Sinn des § 22 Absatz 1 [OG](#) der Regierungsrat, die Departemente, die Dienststellen und die Staatskanzlei. Zum erweiterten Geltungsbereich für Personen und Organisationen, die ausserhalb der Zentralverwaltung kantonale Aufgaben erfüllen, siehe § 68h.

Beim Begriff der Verwaltungsaufgabe, deren Erfüllung erst zugängliche Informationen schaffen, ist es unter dem Gesichtspunkt des Öffentlichkeitsprinzips nicht ent-

scheidend, ob die Aufgabe in einem Gesetz im formellen Sinn umschrieben ist. Vielmehr kommt es auf die Ausübung von Tätigkeiten, die einen Bezug zum Auftrag der Verwaltung haben, wie er in § 20 OG allgemein umschrieben ist, an. Für diese Tätigkeiten können amtliche Informationen eine Voraussetzung oder eine Folge bilden. Unser Konzept des Öffentlichkeitsprinzips schliesst dabei an einer bestimmten Verwaltungsaufgabe an und geht somit von einem begrenzten, spezifischen Informationszugang aus. Das Öffentlichkeitsprinzip verschafft nicht den Zugang zu ganzen Datenbeständen und elektronischen Datensystemen von Behörden (vgl. unsere Ausführungen in Kap. 5.3.1 und auch § 68f Abs. 1). Zudem bleiben auch nach Einführung des Öffentlichkeitsprinzips bestimmte amtliche Informationen vom Zugang ausgeschlossen, wie zum Beispiel noch nicht fertig gestellten Aufzeichnungen oder blosse Arbeitshilfsmittel der Verwaltung (vgl. § 68c Abs. 1). Das einzelne Zugangsgesuch ist jeweils von dem um Information angefragten Verwaltungsorganen, das heisst hauptsächlich von den Dienststellen der kantonalen Verwaltung, im Einzelfall zu prüfen. Will das Verwaltungsorgan den Zugang verweigern oder zeitlich aufschieben, muss es dies begründen. Die pauschale Begründung, es handle sich um ein Amtsgeheimnis, genügt der Begründungspflicht nicht. Keiner inhaltlichen Beurteilung bedarf ein Zugangsgesuch nur, wenn der Gesetzgeber die Beurteilung schon vorweggenommen hat, indem eine besondere rechtliche Bestimmung den Zugang für Dritte ausschliesst. Der Ausschluss wird im vorliegenden Entwurf auf bestimmte Verfahren bezogen (§ 68b) und auf bestimmte Typen von amtlichen Dokumenten (§ 68c).

Absatz 2 zählt in nicht abschliessender Weise auf, welche wichtigen öffentlichen Interessen dem Informationszugang beziehungsweise der Informationsabgabe im Einzelfall entgegenstehen können. Die möglichen Gründe sind vielfältig und richten sich nach der in Frage stehenden Aufgabe der Verwaltung wie auch der Personen und Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts, die kantonale Aufgaben erfüllen (§ 68h). Auch diese verwaltungsexternen Leistungserbringer können sich im Rahmen ihres Auftrags selbstverständlich auf öffentliche Interessen berufen. Wie in Kapitel 5.3.3 ausgeführt, müssen die entgegenstehenden öffentlichen Interessen von einer gewissen Bedeutung sein. Nicht jede geringfügige Konsequenz (z. B. zusätzliche Arbeit, unerwünschte öffentliche Aufmerksamkeit) soll als überwiegendes öffentliches Interesse gelten. In der Abschätzung einzubeziehen ist, dass wegen des Grundsatzes «access to one, access to all» bei der Gewährung des Informationszugangs grössere Zurückhaltung geboten sein kann, weil der einmal gewährte Zugang als sogenanntes Jedermannsrecht für alle gilt. Im Sinn des Verhältnismässigkeitsprinzips hat das zuständige Organ sodann zu klären, ob sich der Schutz der amtlichen Informationen auf einen Teil oder auf alle in einem Verwaltungsdokument enthaltenen Informationen bezieht.

Gemäss Absatz 2a stellt der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ein überwiegendes öffentliches Interesse dar. Denn beispielsweise Risikobeurteilungen und Prüfberichte über die Informatiksysteme der kantonalen Verwaltung sowie über Sicherheitsdispositive und Einsatzbefehle der Luzerner Polizei sollen vom Informationszugang ausgenommen werden können.

Ein überwiegendes öffentliches Interesse ist sodann gegeben, wenn die Meinungs- und Willensbildung der Verwaltungsorgane beeinträchtigt werden kann (Abs. 2b). Eine ähnliche Bestimmung enthält das Bundesrecht in Artikel 7 Absatz 1a BGÖ. In

seiner Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz hielt der Bundesrat fest, dass damit verhindert werden solle, dass die Verwaltung durch eine verfrühte Bekanntgabe von Informationen während eines Entscheidungsprozesses unter allzu starken Druck der Öffentlichkeit geraten würde, wodurch die Bildung einer eigenen Meinung und eines eigenen Willens verhindert werden könnte. Die frühzeitige Bekanntgabe bestimmter Positionen könnte je nach Umständen die öffentliche Auseinandersetzung vorzeitig blockieren: Es sei schwieriger, seine Meinung im Scheinwerferlicht zu ändern (vgl. [Bundesblatt 2003](#), S. 2007). Dieser Beurteilung ist zuzustimmen. Die freie Meinungs- und Willensbildung der Behörde ist allerdings nicht mehr beeinträchtigt, wenn der aus diesem Prozess resultierende Beschluss getroffen ist und kein Folgebeschluss (z. B. zur weiteren Ausführung) mehr nötig ist. Da Absatz 2 keine abschliessende Aufzählung enthält, kann auch der Schutz des Willensbildungsprozesses anderer Behörden ein Grund für die Zugangsverweigerung sein (z. B. bei einer Stellungnahme in einer interkantonalen Angelegenheit).

Von einer Information gemäss Absatz 1 sollen die Verwaltungsorgane absehen, wenn ihre Massnahmen dadurch nicht ausgeführt werden können oder in ihrer Wirkung gefährdet wären (Abs. 2c). Als Beispiele sind die Durchführung einer beschlossenen Aufsichtsmassnahme gegenüber einer Gemeinde oder einem anderen Träger einer öffentlichen Aufgabe sowie andere zielgerichtete Vollzugsmassnahmen zu erwähnen. Bei der Beurteilung des öffentlichen Interesses steht der Fokus auf der bevorstehenden Massnahme gegenüber Betroffenen, kann jedoch auch indirekte Wirkungen auf Dritte umfassen (z. B. bei Informationen über Taktiken von Kontrollmassnahmen oder bei Aufsichtsmassnahmen im wirtschaftlichen Umfeld). Zur Bedeutung der vorgängigen Umsetzung von Massnahmen der Informationstätigkeit vgl. § 68d.

Als weiteren wichtigen Grund für den Ausschluss von Informationen nennt Absatz 2d die Beziehungen zu Behörden. Die verfassungsrechtlich gebotene Zusammenarbeit zwischen den Gemeinwesen, insbesondere mit Bund und Kantonen sowie mit den luzernischen Gemeinden, soll nicht beeinträchtigt werden. Der Behördenverkehr – zwischen Regierung und Parlament, zwischen Regierungs- und Verwaltungsorganen verschiedener Gemeinwesen – muss in einer den Usanzen entsprechenden Form gewährleistet bleiben. Insbesondere im föderalistischen Staatsgefüge muss den kantonalen Behörden ein angemessener Rahmen gegeben werden, in dem sie sich mit den Behörden anderer Gemeinwesen austauschen können. Wenn beispielsweise eine Stellungnahme erst der politischen Behörde eines anderen Gemeinwesens zugehen muss, könnte der vorzeitige Informationszugang, der zum Beispiel einem Medienvertreter gewährt würde, die guten Beziehungen gefährden. Zudem könnte durch den vorzeitigen Zugang auch der Meinungs- und Willensbildungsprozess der anderen Behörde behindert werden (vgl. Abs. 2b).

In Absatz 3 sind die schützenswerten privaten Interessen erwähnt, die einer Information gemäss Absatz 1 entgegenstehen können. Beispielhaft genannt werden zum einen die Privatsphäre und zum anderen die Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsheimnisse. Diesbezügliche Angaben sollen auch unter dem Öffentlichkeitsprinzip vertraulich bleiben; das heisst, sie sind zu entfernen, abzudecken oder zu anonymisieren beziehungsweise pseudonymisieren, sofern überhaupt der Informationszugang gewährt wird. Die Zugänglichmachung von eingereichten technischen Informationen oder Plänen und von Zahlenangaben in einem Vertrag könnte den Wett-

bewerb zwischen den Marktteilnehmerinnen und -teilnehmern verzerren. Der Gegenstand des Geheimnisses muss fabrikations- oder geschäftsrelevant sein, was auf technische, betriebswirtschaftliche und kaufmännische Informationen (wie Einkaufsquellen, Preiskalkulationen und Zahlen des Betriebsergebnisses und andere Angaben in einem Beschaffungsverfahren) zutrifft. Allenfalls kann die Behörde in Zusammenhang mit dem Informationszugang Hinweise auf besondere Nutzungsvorschriften geben. Beispielsweise sieht das Bundesgesetz über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz, URG) vom 9. Oktober 1992 (SR [231.1](#)) Verwendungseinschränkungen von veröffentlichten Werken (vgl. Art. 19 Abs. 1) vor. Das Urheberrecht, verstanden als ausschliessliches Recht am eigenen Werk, kann aber auch einer Zugänglichmachung als schützenswertes privates Interesse durchaus entgegenstehen. Wie erwähnt ist die Aufzählung der privaten Interessen in Absatz 3 der Bestimmung ohnehin nicht abschliessend zu verstehen. Für die Auslegung des Geheimnisbegriffes kann insbesondere auf die Rechtsprechung zu Artikel 162 [StGB](#) (Verletzung des Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnisses) verwiesen werden. Ein Geheimnis setzt voraus, dass die infrage stehenden Tatsachen relativ unbekannt sind und ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse sowie ein Geheimhaltungswille des «Geheimnisherrn» besteht. Damit besteht auch unter dem Öffentlichkeitsprinzip eine Grundlage für die Verweigerung des Zugangs auf Informationen, die dem Verwaltungsorgan von Dritten freiwillig und unter Zusicherung der Geheimhaltung mitgeteilt worden sind (z. B. durch besondere Abreden in Verträgen).

Auch wenn die Absätze 2 und 3 die überwiegenden öffentlichen Interessen und die schützenswerten privaten Interessen unterscheiden, können diese Interessensphären durchaus zusammenhängen. So kann beispielsweise ein grundlegendes öffentliches Interesse an der Geheimhaltung von Angaben zu Auskunftspersonen bestehen (vgl. die zum Schutz von privaten Gewährspersonen entwickelte Rechtsprechung in [BGE 122 I 153](#) E. 6c). Oder der Schutz eines Geschäftsgeheimnisses kann ein überwiegendes öffentliches Interesse gemäss Absatz 2 darstellen, wenn ein Verwaltungszweig im Rahmen seines Auftrages gewerbliche Leistungen im Sinn von § 33a [OG](#) erbringt oder an einer staatlichen Hochschule Forschungsprojekte entwickelt werden. Ein urheberrechtliches Verwendungsverbot ist auch mittels Ausschluss vom Öffentlichkeitsprinzip zu berücksichtigen, wenn es um öffentliche Hochschulen geht (z. B. bei Forschungsergebnissen der Universität).

Absatz 4 zielt auf den Schutz der in Verwaltungsdokumenten enthaltenen Personen-daten, mithin auf den Schutz der Privatsphäre und den Schutz persönlicher Daten von natürlichen Personen. In einem neuen § 11a [KDSG](#) soll der Umgang mit Personendaten bei der Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips für alle Gemeinwesen verbindlich geregelt werden (vgl. dazu Kap. 6.3).

§ 68b

In den Absätzen 1 bis 4 dieser Bestimmung werden wegen ihrer Bedeutung die Verfahren aufgezählt, in denen die unter Teil 5a aufgestellten Regeln über das Öffentlichkeitsprinzip keine Anwendung finden sollen. Insbesondere sollen sie bei Verfahren der Zivil- und der Strafrechtspflege, die auch von Verwaltungsbehörden wie zum Beispiel der kantonalen Staatsanwaltschaft geführt werden, keine Anwendung finden. Dieser Ausschluss betrifft sowohl die hängigen als auch die abgeschlossenen Verfahren in ihrer Gesamtheit («bei Verfahren», Abs. 1). Zur Justizöffentlichkeit der

Strafverfahren gilt die in Kapitel 5.5 dargestellte Rechtsprechung. Weiter soll das Öffentlichkeitsprinzip nicht zwischen Behörden angewandt werden, so namentlich in Amts- und Rechtshilfeverfahren. Für die Datenbekanntgabe unter Organen geht, so weit keine spezialrechtlichen Regelungen, insbesondere zur Amtshilfe, bestehen, die Bestimmung des § 9 [KDSG](#) vor. In Anlehnung an § 8 Absatz 1b [VRG](#) kann auf der Grundlage des Öffentlichkeitsprinzips sodann kein Zugang zu amtlichem Informationen in Zusammenhang mit Schul-, Berufs- und Fähigkeitsprüfungen verlangt werden; werden die Prüfungsorgane und -kommissionen von solchen aussichtslosen Begehren entlastet. Insbesondere der Begriff der Schulprüfungen ist weit zu verstehen bis hin zu den Hochschulen mit allen ihren Prüfungsstufen.

Absatz 2 regelt den Ausschluss für die für die Verwaltung wichtigen verwaltungsrechtlichen Verfahren. Für den Zugang zu den Verfahrensakten des erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens, das von kantonalen Dienststellen geführt wird, und der Rechtsmittelverfahren vor den Instanzen der verwaltungsinternen Rechtspflege gilt das massgebende Verfahrensrecht, somit hauptsächlich die Bestimmungen des [VRG](#). Dieses regelt die Akteneinsicht und gewährleistet den Verfahrensparteien die Einsicht in die Verfahrensunterlagen, namentlich die prozessualen Eingaben und die eingereichten, beigezogenen oder hergestellten Beweismittel wie Urkunden, Protokolle und Gutachten (vgl. §§ 48 ff. VRG). Der Hinweis auf das «massgebliche» Verfahrensrecht nimmt die vom Bundesgericht aus Artikel 29 der [Bundesverfassung](#) abgeleiteten Grundsätze zum Einblick in die Verfahrensakten vorweg, wonach nicht verfahrensbetroffene Dritte für die Akteneinsicht ein schützenswertes Interesse glaubhaft machen müssen und der Einsicht keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen dürfen (vgl. unsere Ausführungen in Kap. 2). Für den Zugang zu Entscheiden von Verwaltungsbehörden gilt alsdann das Öffentlichkeitsprinzip. Betreffend die Gerichtsbehörden vgl. unsere Ausführungen zur Justizöffentlichkeit in Kapitel 5.5.

Die Verwaltungsorgane haben Unterlagen im Sinn des Gesetzes über das Archivwesen (Archivgesetz) vom 16. Juni 2003 (SRL Nr. [585](#)) in der Regel nach zehn Jahren dem Staatsarchiv zur Archivierung anzubieten (vgl. § 5 Abs. 2 der Verordnung zum Archivgesetz [Archivverordnung] vom 9. Dezember 2003 [SRL Nr. [586](#)] i.V.m. § 6 Abs. 1 Archivgesetz). Absatz 3 hält fest, dass nach der Ablieferung beim Staatsarchiv einzige die Bestimmungen des Archivgesetzes zur Anwendung kommen sollen (vgl. auch unsere Ausführungen in Kap. 6.6).

Absatz 4 behält sodann besondere Vorschriften vor, deren Geltung von der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips der Verwaltung nicht infrage gestellt werden sollen. Spezialrecht kann Erleichterungen oder Erschwerungen, namentlich beim Informationszugang, vorsehen (z. B. elektronisch geführtes Register, Kreis der Zugriffsberechtigten, Nutzungsbedingungen und -auflagen, Gebührenpflicht). Sie können in bereits seit Längerem geltenden Gesetzen aufgestellt worden sein oder auch nach Inkrafttreten der vorliegenden Bestimmungen geschaffen werden. Räumt das Gesetz einen unbedingten Informationsanspruch ein, der nicht durch Verfügung entsteht und auch gegen den Willen des Betroffenen geltend gemacht werden kann, bedarf es der Interessenabwägungen gemäss Öffentlichkeitsprinzip nicht. Einen Grundsatz, wonach im Zweifel dem Öffentlichkeitsprinzip der Vorrang einzuräumen ist, kann es somit nicht geben. Als Beispiele für besondere Regelungen über den Informations-

zugang finden sich bei Bestimmungen des Stimmrechtsgesetzes (StRG) vom 25. Oktober 1988 (SRL Nr. [10](#)) über die Einsicht in die Stimmregister (§ 11 Abs. 2) und bei den Bestimmungen des Statistikgesetzes vom 13. Februar 2006 (SRL Nr. [28a](#)) über den Zugang zu den nicht veröffentlichten statistischen Ergebnissen (§ 18 Abs. 2). Gestützt auf die spezialgesetzliche Grundlage können Abweichungen auch lediglich in einer Verordnung umschrieben sein. Als Beispiel kann auf das Gesetz über die Geoinformation und die amtliche Vermessung (Geoinformationsgesetz) vom 8. September 2003 (SRL Nr. [29](#)) verwiesen werden: Dieses Spezialgesetz enthält einen Grundsatz über die teilweise Öffentlichkeit von raumbezogenen Daten und regelt deren Abgabe in digitalisierter Form und unter Auflagen und Bedingungen (§ 10 Abs. 1). Gestützt auf Delegationsnormen (§§ 10 und 34) finden sich die Gebührenregelungen in der Geoinformationsverordnung vom 13. Februar 2004 (SRL Nr. [29a](#)). Auch nach Einführung des Öffentlichkeitsprinzips bleiben diese Spezialregelungen allesamt anwendbar, namentlich hinsichtlich der Kostenpflicht. Sollten sich aus der Anwendung von weiteren Bestimmungen im Luzerner Recht Zweifel ergeben, ob bestehende Vertraulichkeitsregeln dem Öffentlichkeitsprinzip vorgehen, kommt der Auslegung von Sinn und Zweck der divergierenden Normen entscheidende Bedeutung zu. Erwähnen Bestimmungen das Amtsgeheimnis, umfasst dieses nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes nur noch Informationen, die eines besonderen Schutzes bedürfen beziehungsweise gerade nach dem Öffentlichkeitsprinzip in der Regel nicht zugänglich sind ([BGE 146 II 265](#); vgl. unsere Ausführungen in Kap. 2 am Schluss). Der Vorbehalt in Absatz 4 stellt klar, dass es besondere gesetzliche Vorschriften des kantonalen Rechts gibt. Im Sinn des allgemeingültigen Vorrangs des höherrangigen Rechts sei außerdem auf bundesrechtliche Bestimmungen bezüglich Grundbuch, Handelsregister, Strafregister und dergleichen hingewiesen, die besondere Einsichtsregelungen vorsehen und damit den Informationszugang abschliessend regeln, oder auch auf interkantonales Recht (z. B. im Beschaffungswesen).

§ 68c

In dieser Bestimmung sind die amtlichen Informationen aufgeführt, für welche der Zugang ausgeschlossen ist, ohne dass es weiterer Interessenbeurteilungen und Abwägungen bedarf. Werden dennoch Zugangsgesuche gestellt, sind diese abzuweisen. Dem Ausschluss liegt der Leitgedanke zugrunde, dass die Aufgabenerfüllung und Leistungsfähigkeit der Verwaltungsorgane sichergestellt werden sollen. Weitere sachbezogene Ausschlüsse vom Informationszugang können in der Spezialgesetzgebung enthalten sein (vgl. § 68b Abs. 4).

Gemäss Absatz 1a ist der Zugang zu amtlichen Informationen, deren Aufzeichnung noch nicht fertiggestellt ist, ausgeschlossen. Als Hauptanwendungsfall dieser Bestimmung sind die Entwürfe von Dokumenten zu nennen. Wird in der Verwaltung an einem Entwurf gearbeitet, beispielsweise in einer Dienststelle, im Stab eines Departementes oder in einer Projektorganisation oder einer Arbeitsgruppe, soll kein Zugangsrecht bestehen. Damit kann die Leistungsfähigkeit der Verwaltung gewährleistet werden.

In Anlehnung an § 33a [OG](#) ist der Informationszugang ausgeschlossen, wenn amtliche Informationen von der Verwaltung für gewerbliche Leistungen Verwendung finden (Abs. 1b). Damit werden die Handlungsmöglichkeiten in einem marktwirtschaftlichen Umfeld gewahrt.

Ausgeschlossen von der Öffentlichkeit sind gemäss Absatz 1c Informationen über Verhandlungspositionen von Verwaltungsorganen. Als Verhandlungen sind alle Arten von Verhandlungen gemeint, an denen Gespräche über einen Interessenausgleich oder eine Einigung stattfinden, dies anlässlich von Sitzungen, Konferenzen usw. Verhandlungen können mit anderen Gemeinwesen, also zwischen Verhandlungsdelegationen des Kantons und anderen Kantonen oder Gemeinden, oder weiteren Personen und Organisation des öffentlichen oder privaten Rechts stattfinden. Verhandlungen zwischen Behörden können auch in Kommissionen oder ähnlichen Gremien laufen; der erfolgreiche Abschluss eines privatrechtlichen Vertrags oder einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung nach den Verhandlungen ist nicht vorausgesetzt. Nicht im öffentlichen Interesse kann insbesondere der Zugang zu Dokumenten sein, welche die eigene Verhandlungsposition darlegen (z. B. hinsichtlich finanzieller Zusagen). Mit der Bestimmung sollen nicht nur Positionen in laufenden Verhandlungen, sondern auch künftige Verhandlungen geschützt werden können, wobei diese Verhandlungen nicht notwendigerweise unmittelbar bevorstehen müssen.

Gemäss Absatz 1d sollen die Informationen, die als Hilfsmittel bei der Aufgabenerfüllung dienen, nicht zugänglich sein. Der Begriff der Hilfsmittel bei der Aufgabenerfüllung ist § 3 Absatz 2 [KDSG](#) entnommen. Somit sind persönliche Aufzeichnungen von Behördenmitgliedern und Verwaltungsangestellten nicht zugänglich. Darunter fallen Informationen, die zwar dienstlichen Zwecken dienen, deren Benutzung aber ausschliesslich dem Verfasser oder der Verfasserin oder einem begrenzten Personenkreis als Arbeitshilfsmittel vorbehalten ist. Beispiele sind Skizzen, Notizen, Anmerkungen, Korrekturfassungen, Kurzzusammenfassungen auf Papier oder in elektronischer Form (z. B. als E-Mails). Im Kontext der Regierungstätigkeit rechnen wir zu den nicht zugänglichen Aufzeichnungen auch Aktennotizen, die der Vor- und Nachbereitung von Sitzungen des Regierungsrates dienen. Begleitnotizen, insbesondere von persönlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher, leisten einen Beitrag zur Vorbereitung von Geschäften und Anlässen. Als persönliche Hilfsmittel ausdrücklich aufgeführt sind in unserem Entwurf wie in der erwähnten Datenschutzbestimmung neben den Notizen auch die (elektronischen oder papierenen) Agenden, die dem Inhaber oder der Inhaberin und in der Regel auch dem Mitarbeitendenstab als Arbeitsmittel bei der Termin- und Aufgabenplanung dienen. Solche Arbeitsgrundlagen dienen der alltäglichen Verwaltungsarbeit und ihre Tragweite ist in inhaltlicher Hinsicht beschränkt, weshalb der Ausschluss vom Informationszugang gerechtfertigt ist. Der Ausschluss von Notizen und Ähnlichem ist vergleichbar mit Aktenstücken eines Verwaltungsverfahrens, die dem Akteneinsichtsrecht nicht unterliegenden (wie Anträgen, Notizen, Skizzen, Zeitungsartikel, Mitberichte, Hilfsbelege und dergl.; vgl. [BGE 125 II 473](#) E. 4a). Weiter gehören zu den Hilfsmitteln die mit persönlichen Aspekten der Verwaltungsorganisation verbundenen Dokumente wie Kondolenzkarten und Gratulationen.

Der in Absatz 2 (Satz 1) genannte Grundsatz, dass amtliche Informationen, die Grundlage für einen Beschluss bilden, erst nach der Beschlussfassung zugänglich sind, ergänzt die Regelung in Absatz 1a, wonach kein Zugang zu nicht fertiggestellten Dokumenten besteht. Allein gestützt auf Absatz 1a wäre zum Beispiel ein Dokument, welches von der Abteilung oder von einem Stab für den Dienststellenleiter oder die Dienststellenleiterin unterschriftsreif vorbereitet worden ist, zugänglich. Durch Absatz 2 Satz 1 ist der Zugang für solche Dokumente erst nach der Be-

schlussfassung (z. B. über die Art und Weise des Vorgehens, die Verwaltungsorganisation, den Bezug von Dritten) durch das zuständige Organ möglich. Somit können hängige Verwaltungsgeschäfte mit der nötigen Sorgfalt und Effizienz bearbeitet und bereinigt und die verwaltungsinternen Entscheidungsabläufe beförderlich durchgeführt werden. Zudem bleiben die zuständigen Organe in vollem Umfang entscheidungsfähig. Für hängige Entscheids- und Beschwerdeverfahren gelten im Übrigen die spezifischen Regelungen des Verwaltungsverfahrensrechts (vgl. § 68b Absatz 2 OG-Entwurf). Bei sämtlichen fertiggestellten und unterzeichneten Dokumenten, die einem Empfänger oder einer Empfängerin zugestellt werden müssen, ist selbstverständlich sicherzustellen, dass die Zustellung erfolgt ist, bevor der Zugang nach dem Öffentlichkeitsprinzip erwogen werden kann (vgl. auch unsere Ausführungen zu § 68a Abs. 2d).

Aus Absatz 2 Satz 1 geht hervor, dass der Informationszugang nach der Beschlussfassung im Rahmen des Vorliegens der Voraussetzungen des Öffentlichkeitsprinzips nach § 68a zu gewährleisten ist. Dadurch sollen aber die Protokolle nicht öffentlicher Sitzungen, die den Beratungs- oder Diskussionsverlauf wiedergeben, nicht zugänglich werden (Abs. 2 Satz 2). Damit löst unser Entwurf den Zielkonflikt zwischen der Transparenz und der Funktionsfähigkeit von Gremien. Die Nichtöffentlichkeit von Sitzungen kann in einer Rechtsvorschrift ausdrücklich geregelt (wie für den Regierungsrat in § 6 OG) oder durch langjährige feste Praxis bestimmt sein. Ergeht ein an sich zugänglicher Beschluss nicht auf einem separaten Dokument, wie es bei formellen Beschlüssen und Entscheiden üblich ist, hat das Organ das Protokoll im gleichen Umfang offen zu legen. Dies ergibt sich aus der Formulierung, dass sich der Ausschluss ausschliesslich auf Protokolle «über den Verlauf» nichtöffentlicher Sitzungen bezieht.

Mit der Regelung in Absatz 3 wird der Schutz des Kollegialprinzips des Regierungsrates gemäss § 53 der [Kantonsverfassung](#) weiter ausgeführt: die Verhandlungsunterlagen des Regierungsrates sollen auch mit dem Öffentlichkeitsprinzip nicht zugänglich werden. Mitberichte (insbes. zu finanziellen und rechtlichen oder rechtspolitischen Aspekten eines Geschäfts), Aussprachepapiere mit Beilagen wie Entwürfe usw. der Departemente sowie der Staatskanzlei einschliesslich des Rechtskonsulenten oder der Rechtskonsulentin des Regierungsrates in Zusammenhang mit den Regierungsgeschäften stellen solche Unterlagen dar. Dazu kann im Verordnungsrecht das Weitere bestimmt werden. Für die eigentlichen, formellen Beschlüsse, Entscheide, Erlasse usw. des Regierungsrates gelten die Voraussetzungen des § 68a, das heisst, sie sind zugänglich, soweit keine überwiegenden öffentlichen oder schützenswerten privaten Interessen entgegenstehen. Viele dieser Beschlüsse werden ohnehin veröffentlicht oder zur Veröffentlichung aufbereitet (z. B. in Form von Vorlagen zuhanden des Kantonsrates, Stellungnahmen an den Bund, Verordnungen für die amtliche Publikation in der Gesetzessammlung). Nach § 68e Absatz 2 (Satz 2) gilt der Anspruch auf Zugang zu solchen Informationen wie bei den übrigen Verwaltungsorganen als erfüllt, wenn sie veröffentlicht worden sind.

§ 68d

Der Informationszugang soll aufgeschoben werden können, wenn zunächst die Öffentlichkeit informiert werden soll, insbesondere wenn in absehbarer Zeit eine Medienorientierung stattfinden soll. Das Anliegen eines Journalisten oder einer Journalis-

tin, einen exklusiven Zeitungsartikel verfassen zu können, begründet keinen vorgängigen Zugangsanspruch (vgl. Bernische Verwaltungsrechtsprechung [BVR] 2010 S. 241 ff.). Unter der Öffentlichkeit im Sinn einer Teilöffentlichkeit können auch besondere, verwaltungsexterne oder -interne Empfängerinnen und Empfänger des amtlichen Dokumentes gehören, denen vorgängig der Inhalt bekannt gegeben werden soll, insbesondere damit sie sich selber auf Medienanfragen vorbereiten können.

§§ 68e und 68f

Wer Zugang zu amtlichen Informationen beansprucht, hat ein Gesuch einzureichen. Dieses hat den verlangten Zugang hinreichend genau zu umschreiben, muss sich mit anderen Worten somit auf ein bestimmtes Verwaltungsgeschäft oder wenigstens eine konkrete beziehungsweise bestimmbare Verwaltungsaufgabe beziehen (vgl. § 68f Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 68a Abs. 1). Wie schon in Kapitel 5.3.1 ausgeführt, verschafft das Öffentlichkeitsprinzip nicht den Zugang zu ganzen Datenbeständen und elektronischen Datensystemen von Behörden. Eine genügende Umschreibung kann somit beispielsweise der Titel des Geschäftsdokuments und das Erstellungsdatum sein oder wenigstens eine angemessene Zeitspanne, in der dieses Dokument erstellt worden sein soll, oder auch nur die Art eines Dokuments zu einem bestimmten Verwaltungsgeschäft nennen. Mit der Formulierung wird das im Verwaltungsrecht an sich übliche Erfordernis der Spezifizierung umschrieben und Sammelgesuche ohne thematische oder zeitliche Einschränkung ausgeschlossen. An das Benennungserfordernis sind allerdings nicht überzogene Anforderungen zu stellen. Eine besondere Begründung für die Ausübung des Zugangsrechts ist nicht nötig, denn eine besondere Interessenlage, namentlich ein gegenüber der Allgemeinheit herausragendes persönliches Interesse, bildet keine Voraussetzung für den Zugang nach dem Öffentlichkeitsprinzip (§ 68f Abs. 1 Satz 2). Dementsprechend muss das Gesuch auch keine Angaben zum Verwendungszweck enthalten, zumal dieser ohnehin nicht kontrolliert werden könnte. Des Weiteren kommt es ebenfalls nicht auf den Wohnsitz oder andere Voraussetzungen und Eigenschaften in der Person an, welche den Zugang verlangt, (vgl. § 68e Abs. 1: «jede Person»). Eine gewisse minime Urteilsfähigkeit bildet indes allein schon für die Formulierung des Zugangsgesuchs eine Voraussetzung.

Der Zugang zu den amtlichen Informationen umfasst deren Aushändigung mittels Zustellung einer (in der Regel elektronischen) Kopie. Ist das Dokument bereits veröffentlicht und allgemein zugänglich, genügt die Angabe der Fundstelle, das heißt des (immer noch zugänglichen) Ortes der Veröffentlichung, zum Beispiel der Internetadresse (§ 68e Abs. 3). Das Nähere soll in der Verordnung geregelt werden.

Amtliche Informationen können Informationen sein, die im öffentlichen oder privaten Interesse geheim zu halten sind, namentlich Personendaten von natürlichen Personen und juristischen Personen. Entsprechend sind Dokumente zu anonymisieren oder bestimmte Informationen zu entfernen (d. h. bei elektronischen Dokumenten abzudecken oder einzuschwärzen). Der Informationszugang muss jedoch auch möglich sein, wenn nicht anonymisiert werden kann und betroffene (und informierte) Dritte nicht zustimmen, dies selbstverständlich nach einer Interessenabwägung (vgl. unsere Ausführungen in Kap. 6.3). Dies entspricht auch der Regelung beim Bund (§ 68e Abs. 3). Selbstverständlich sind betroffene Dritte vorher anzuhören (§ 68f Abs. 4).

Einfache und rasch zu bearbeitende Gesuche sollen kostenlos sein. Nur für erheblichen Aufwand sollen Gebühren erhoben werden (§ 68e Abs. 3). Damit soll der Bedeutung des Öffentlichkeitsprinzips Rechnung getragen werden. Die Einzelheiten sollen auf Verordnungsstufe geregelt werden. Dabei kann auch der Rolle der Medien in der politischen Willens- und Meinungsbildung Rechnung getragen werden (vgl. zu einer vergleichbaren Regelung § 6 Gebührentarif und Kostenverordnung für die Staatsverwaltung vom 28. Mai 1982; SRL Nr. [681](#)). Auf jeden Fall ist der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin vorgängig über Gebührenerhebung und -höhe zu orientieren.

Gemäss § 68c Absatz 4 kann bei einem ausserordentlich hohen Aufwand der Informationszugang von der Glaubhaftmachung eines schutzwürdigen Interesses abhängig gemacht werden. Damit soll die Verwaltung vor «interesselosen» Anfragen, welche sie übermäßig beanspruchen können, geschützt werden. Auch diese Schwelle ist durch Verordnung festzulegen und umfasst sinnvollerweise einen höheren Ansatz als derjenige des erheblichen Aufwands nach Absatz 3. Das glaubhaft gemachte schutzwürdige Interesse entbindet selbstverständlich nicht von der Begleichung von Gebühren.

Im Sinn eines einfachen Verfahrens soll das Verwaltungsorgan, das den Zugang zu einem amtlichen Dokument verweigert, nur einen Entscheid erlassen, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin dies ausdrücklich innert der Frist von zehn Tagen seit Zustellung der Mitteilung verlangt (§ 68f Abs. 3). Diese Zeitdauer orientiert sich an vergleichbaren Fristen des [VRG](#) (vgl. § 111 Verlangen auf begründeten Entscheid, § 119 Einsprachefrist). Die Mitteilung ist kostenlos. Erst für das Verfahren des formellen Entscheids kommt das Kostentragungsprinzip nach VRG zur Anwendung.

Kommt das Verwaltungsorgan bei der Prüfung des Zugangsgesuchs zum Ergebnis, dass der Zugang ausnahmsweise gewährt werden soll, indes Dritte in ihren Interessen betroffen sind, gibt es diesen wie erwähnt Gelegenheit zur Stellungnahme. Dritte sind indes im Wesentlichen nur einzubeziehen, wenn überhaupt erkennbar ist, dass im amtlichen Dokument von ihnen die Rede ist. In solchen Fällen können sie ebenfalls einen beschwerdefähigen Entscheid verlangen (§ 68f Abs. 4). Bevor die Fristen dafür nicht abgelaufen sind, kann der Informationszugang nicht gewährt werden.

Soweit in den §§ 68e und 68f keine besonderen Verfahrensbestimmungen aufgestellt werden, was insbesondere auf die Begründungsfreiheit bei der Gesuchstellung und auf die kostenlose Mitteilung zutrifft, kommen die Verfahrensvorschriften des [VRG](#), einschliesslich der Kostenregelung für Entscheide, zur Anwendung. Entscheide sollen in einem raschen Verfahren ergehen (§ 68f Abs. 5).

§ 68g

Entscheide aller Organe sollen einheitlich mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Kantonsgericht angefochten werden können. Damit wird die Staatskanzlei, die im Sinn des OG als Dienststelle gilt, soweit nichts anderes geregelt ist (§ 14 Abs. 1 [OG](#)), den anderen Departementen und Dienststellen als übrige untere Instanzen gemäss § 6 Absatz 1a [VRG](#) gleichgestellt. Es ergibt sich aus der Natur der Sache, dass im Rahmen der Gewährung des rechtlichen Gehörs der beschwerdeführenden Person keine Einsicht in vertrauliche Informationen gewährt werden kann (vgl. § 49 Abs. 1a und b VRG). Das Urteil des Kantonsgerichtes kann mit der Beschwerde in öffentlich-

rechtlichen Angelegenheiten angefochten werden. Insbesondere kann die Verletzung von Bundesrecht unter Einschluss des Verfassungsrechts und die offensichtlich unrichtige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden (Art. 95 lit. a–c und Art. 97 Abs. 1 Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR [173.110](#)). Die Anwendung kantonalen Rechts prüft das Bundesgericht allerdings nur auf Willkür hin.

§ 68h

Dieser Paragraf bestimmt die Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips auf die Anstalten und auf die weiteren Personen und Organisationen, denen kantonale Aufgaben übertragen sind. Ausgeschlossen ist der Zugang namentlich bei Informationen, welche diese im wirtschaftlichen Wettbewerb benötigen (Abs. 3). Der Begriff des wirtschaftlichen Wettbewerbs ist spezifisch auszulegen, je nach Umfeld, in dem sich beispielsweise eine Anstalt wie eine Lehranstalt mit Weiterbildungsangeboten befindet. Ein freier Markt ist nicht Voraussetzung dafür. So bewegen sich beispielweise Spitäler – insbesondere LUKS, Lups und die Hirslanden-Klinik – auch in der Grundversicherung in einem Wettbewerbsumfeld, sodass es gerechtfertigt ist, den entsprechenden Informationszugang auszuschliessen. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung ist unabhängig von der Organisationsform, in der kantonale Aufgaben erfüllt werden, sichergestellt, dass das Öffentlichkeitsprinzip für die Anstalten (Abs. 1) und die weiteren Organisationen, denen kantonale Aufgaben übertragen sind (Abs. 2), in gleichem Masse gilt.

§ 69

Die Aufzählung über das im Verordnungsrecht näher zu Regelnde ist um den Informationszugang nach dem Öffentlichkeitsprinzip zu erweitern.

§ 70a

Mit dieser Bestimmung wird festgelegt, dass sich der Anspruch auf den Zugang nach dem Öffentlichkeitsprinzip auf amtliche Informationen bezieht, die von der Verwaltung nach dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung erstellt worden oder ihr zugekommen sind. Diese Regelung, die sich auch im Bundesrecht und in anderen Kantonen findet, trägt zum einfachen und geordneten Vollzug bei. Zudem schützt sie das Vertrauen in die mit dem geltendem Recht übereinstimmende Behandlung von amtlichen Dokumenten, die vor dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung verfasst wurden sind.

Inkrafttreten

Als organisatorische Vorschrift sind die Bestimmungen zum Öffentlichkeitsprinzip unbefristet zu erlassen. Vorgesehen ist als Inkrafttretenstermin der 1. Juni 2025. Die Bestimmung des § 68h soll auf den 1. Januar 2026 in Kraft treten. Damit erhalten die Anstalten und die weiteren Personen und Organisationen, denen kantonale Aufgaben übertragen sind, Zeit, um ihre internen Vorgaben (insbesondere die Prozesse und Zuständigkeiten) festzulegen.

6.2 Stimmrechtsgesetz

Gemäss geändertem § 115 Absatz 3 [StRG](#) sollen die Protokolle der Gemeindeversammlung jederzeit, nicht nur innerhalb der zehntägigen Anfechtungsfrist gemäss Absatz 2, eingesehen werden dürfen. Mit der Ergänzung soll außerdem die Beschränkung der Einsichtnahme auf die Stimmberchtigten im Sinn des Öffentlich-

keitsprinzips aufgehoben werden. Damit wird der öffentliche Zugang zu den Protokollen von Gesetzes wegen – und unabhängig von einer kommunalen Regelung über das Öffentlichkeitsprinzip (Kap. 6.4) – gewährleistet.

6.3 Kantonales Datenschutzgesetz

Das Verhältnis von Öffentlichkeitsprinzip und Datenschutz ist in gesetzgeberischer Hinsicht schwierig zu regeln, sollen nicht restriktive Regeln geschaffen werden, welche entweder einseitig den Informationszugang der Öffentlichkeit oder das Geheimhaltungsinteresse an persönlichen Daten verwirklichen (vgl. BSK-BGÖ Häner, Art. 7 N. 50–60 und Art. 9 N. 1–16). Auch unser Entwurf will nicht eine kategorische Lösung treffen, wenn es um den Zugang zu amtlichen Dokumenten mit Personendaten geht. Insbesondere können von Personendaten in amtlichen Dokumenten betroffene Dritte kein Vetorecht haben, wenn der Informationszugang gewährt werden soll, auch wenn die Daten nicht anonymisierten werden können. Um eine einzelfallweise Betrachtung von Persönlichkeitsschutz und Öffentlichkeitsprinzip kommen die zuständigen Verwaltungsorgane in solchen Fällen kaum herum. Die verantwortlichen Organe haben bei der Wahrnehmung ihres Ermessensspielraums die Grundrechte zu beachten (vgl. Art. 35 und 36 [BV](#)).

In Teil 2.2 des Kantonalen Datenschutzgesetzes (KDSG) ist das Bekanntgeben von Personendaten als Sonderform der Datenbearbeitung geregelt. Bekanntgeben ist gemäss der Legaldefinition das Übermitteln oder das Zugänglichmachen von Personendaten, insbesondere durch Einsichtgewähren, Weitergeben oder Veröffentlichen (§ 2 Abs. 4 Satz 2 KDSG). In einem neuen § 11a soll der Umgang mit Personendaten geregelt werden, wenn ein Gemeinwesen das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung eingeführt hat und deren Organe die Gewährung des Zugangs zu amtlichen Informationen in Betracht ziehen, welche Personendaten umfassen. Als Gemeinwesen gelten insbesondere der Kanton und die Gemeinden (vgl. § 3 Abs. 1 KDSG i.V.m § 1 [VRG](#)). Die vorgesehene Regelung gilt unabhängig von einer kommunalen Regelung über das Öffentlichkeitsprinzip (hierzu Kap. 6.4).

Unser Entwurf sieht ähnlich wie in anderen Kantonen ein mehrstufiges Verfahren vor. Gemäss Absatz 1 stehen die Verwaltungsorgane grundsätzlich in der Pflicht, vor der Gewährung des Zugangs zu amtlichen Informationen zu prüfen, ob Personendaten betroffen sind. Personendaten sind gemäss der Legaldefinition in § 2 [KDSG](#) zum einen Angaben über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person und zum anderen die als besonders schützenswert bezeichneten Personendaten, namentlich über die religiöse, weltanschauliche oder politische Haltung, die Gesundheit, die Intimsphäre sowie über verwaltungs- und strafrechtliche Massnahmen und Sanktionen und Massnahmen der Sozialhilfe. Damit fallen auch die mit einer Person verbundenen persönlichen Verhältnisse in einem amtlichen Dokument unter die Anonymisierungspflicht gemäss § 11a Absatz 2. Unter Anonymisierung ist jede Massnahme zu verstehen, die bewirkt, dass die Identität der betroffenen Person nicht mehr oder nur mit ausserordentlichem Aufwand festgestellt werden kann. Personendaten können eingeschwärzt werden oder durch Pseudonyme ersetzt werden, Informationsteile können abgedeckt werden. Im Zusammenhang mit dem Öffentlichkeitsprinzip umfasst die Anonymisierungspflicht indes nur die Personendaten Dritter, das heisst von Personen, deren Angaben sich nicht auf die Person beziehen, welche das Zugangsgesuch gestellt hat und deren Identität klar ist.

Nicht immer ist jedoch eine Anonymisierung mit einem verhältnismässigen Aufwand möglich und nötig. Beispielsweise kann es Fälle geben, bei denen es durch eine Anonymisierung gar nicht möglich ist, das Ziel der Nicht-Bestimmbarkeit einer Person zu erreichen. Zu denken ist an eine Bewilligung, die sich auf ein Grundstück bezieht, dessen Eigentümer oder Eigentümerin im Grundbuch öffentlich ersichtlich ist. Eine Anonymisierung wäre unverhältnismässig, zumal in einem Bauverfahren schon eine Bekanntmachung mittels öffentlicher Auflage erfolgt ist. Es kommt daher die Regel zur Anwendung, wonach Personendaten aus allgemein zugänglichen amtlichen Veröffentlichungen bekannt gegeben werden dürfen, (Abs. 2 Satz 2 i.V.m. § 10 Abs. 2 [KDSG](#)). Oft wird sich ein Zugangsgesuch auf spezifische Personendaten beziehen, zum Beispiel eine Liste mit Namen. Handelt es sich dabei um Namen von Mitgliedern einer gewählten Kommission oder einer Expertengruppe, wäre eine Anonymisierung, auch wenn sie technisch möglich wäre, gar nicht nötig, da diese Mitglieder eine öffentliche Aufgabe erfüllen und davon auszugehen ist, dass sie mit Annahme des öffentlichen Auftrages ihre Zustimmung zur Nennung des Namens gegeben haben. Überdies sind Namensnennungen allein keine Bekanntgabe von besonders schützenswerten Personendaten im Sinn des Kantonalen Datenschutzgesetzes. Bei der Wahl in ein staatliches Gremium kann die Einwilligung in die Namensnennung nach den Umständen vorausgesetzt werden (Abs. 3 in fine). Nichtsdestotrotz kann es Umstände geben, welche es dem Gemeinwesen in seiner Arbeitgeberfunktion erlauben müssen, Namen von Angestellten in einem amtlichen Dokument abzudecken. Geradezu geboten sind Massnahmen zum Schutz von persönlicher Integrität oder von Leben und Gesundheit, wenn Angestellte bedroht werden (vgl. [Urteil 1C 33/2016](#), des Bundesgerichtes vom 17.11.2016, E. 5.8.2).

Mit Absatz 3 schliessen wir an § 10 Absatz 1b [KDSG](#) an, wonach privaten Personen und Organisationen Personendaten bekannt gegeben werden dürfen, wenn die betroffene Person eingewilligt hat oder ihre Einwilligung nach den Umständen vorausgesetzt werden kann. Die Einwilligung der betroffenen Person kann auch vom Gesuchsteller oder der Gesuchstellerin des Zugangsgesuchs beigebracht werden. In Zweifelsfällen dürfte allerdings das Verwaltungsorgan gut beraten sein, die betroffene Person wenigstens nach Absatz 4 anzuhören.

Gemäss Absatz 4 soll der Informationszugang auch ohne Einwilligung der betroffenen Person gewährt werden können, nämlich dann, wenn das öffentliche Interesse an den Informationen das Geheimhaltungsinteresse überwiegt. Diese Bestimmung verdeutlicht, dass eine Interessenabwägung zwischen den (abstrakten) öffentlichen Interessen am Zugang zu amtlichen Informationen (und der darin enthaltenen Personendaten) einerseits und privaten Interessen der in den amtlichen Informationen genannten Dritten nötig ist. Als Beispiel kann ein Beschluss genannt werden, mit dem einer Person oder einer Organisation für die Wahrnehmung einer kantonalen Aufgabe oder die Erbringung einer Leistung im öffentlichen Interesse Staatsbeiträge ausgerichtet werden. Bei solchen finanziellen Zuwendungen besteht ein erhebliches öffentliches Interesse an Transparenz (zu einem Konzessionsverhältnis von Transportunternehmen mit dem Staat vgl. [BGE 144 II 77](#)). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung steht auch das datenschutzrechtliche Zweckbindungsgebot, wonach die Datenbearbeitung in Form der Gewährung des Informationszugangs für die betroffene Person erkennbar sein muss, dem Informationszugang im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht entgegen ([BGE 144 II 91](#) E. 4.10). Es

kommt somit auf die Art der Personendaten und den engen Zusammenhang zur öffentlichen Aufgabenerbringung sowie auf die rechtliche Stellung zum öffentlichen Aufgabenträger an. In der Praxis dürfte der Zugang ohne Anonymisierung eine Ausnahme bleiben. Dies kann am Beispiel von amtlichen Dokumenten, die Bestandteil von Personalakten sind, dargestellt werden: Dem Zugang zu Lebensläufen oder Leistungsnachweisen aus einem Personaldossier stehen regelmässig die berechtigten privaten Interessen des oder der Angestellten entgegen. Doch sind Dokumente aus dem Personalverhältnis nicht grundsätzlich vom Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsprinzips ausgenommen. Ausnahmsweise kann daher eine Auflösungsvereinbarung mit einem Angestellten in höherer Funktion (z. B. einem Departementssekretär) im öffentlichen Interesse zugänglich gemacht werden. Zur Verdeutlichung des Ausnahmecharakters ist in Absatz 4 (Satz 2) die – widerlegbare – Vermutung formuliert, dass bei besonders schützenswerten Personendaten private Interessen an deren Geheimhaltung überwiegen dürften.

Für den Informationszugang in begründeten Fällen soll der Regierungsrat in der Verordnung das Nähere umschreiben. Dabei kann Artikel 6 der [Öffentlichkeitsverordnung](#) des Bundes Orientierung bieten. In diesem Zusammenhang wurde als weiteres Beispiel der Fall von Korruption genannt, bei dem das öffentliche Interesse aufgrund des besonderen Informationsinteresses das Geheimhaltungsinteresse überwiegen kann («wichtige Vorkommnisse», Art. 6 Abs. 2a Öffentlichkeitsverordnung). Aus Gründen des rechtlichen Gehörs sollte auch beim ausnahmsweisen Informationszugang aus überwiegendem öffentlichem Interesse die betroffene Person angehört werden. Es kann jedoch Ausnahmefälle geben, namentlich wenn die Person nicht auffindbar ist und nur durch polizeiliche Ermittlungen allenfalls gefunden werden könnte. Denkbar sind auch besondere Umstände, die es einer Behörde im Sinn einer antizipierten Beweiswürdigung erlauben, auf die Anhörung zu verzichten, namentlich wenn der in Frage stehende Informationsgehalt gering ist und die Information im Zusammenhang mit Leistungen für den Staat stehen, womit von der Zugänglichkeit keine ernsthaften Nachteile zu erwarten sind (vgl. [BGE 142 II 340](#) E. 4.6.5–4.6.8 mit Hinw.).

6.4 Gemeindegesetz

Die Gemeinden sind demokratisch organisierte Gebietskörperschaften, die öffentliche Aufgaben erfüllen. Mit der vorgeschlagenen Änderung des Gemeindegesetzes (GG) vom 4. Mai 2004 (SRL Nr. [150](#)) werden die Einwohnergemeinden zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips verpflichtet. Die Gemeinde muss das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung in einem rechtsetzenden Erlass regeln. Im Vordergrund dürfte ein Reglement im Sinn des § 4 Absatz 2 GG stehen. Bei der Ausgestaltung des kommunalen Reglements hat die Gemeinde einen gewissen Gestaltungsspielraum, soweit die Umschreibung des Öffentlichkeitsprinzips in § 6 Absatz 1 (Informationszugang in Zusammenhang mit kommunalen Aufgaben nach Prüfung von entgegenstehender Vorschriften und überwiegender Interessen) eingehalten wird. Darüber hinaus können Gemeinden mit Gemeindeparlamenten das Öffentlichkeitsprinzip auch für ihre Parlamente anwendbar erklären, insbesondere wenn sie den Zugang zu den Kommissionsprotokollen (z. B. nach Abschluss des betreffenden parlamentarischen Geschäfts) gewähren wollen.

Solange in der Gemeinde kein rechtsetzender Erlass beschlossen und in Kraft getreten ist, besteht kein Anspruch auf den Informationszugang nach dem Öffentlichkeitsprinzip. Die Übergangsbestimmung § 114a stellt klar, dass nach Ablauf einer Übergangsfrist die kantonalen Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip sinngemäß zur Anwendung gelangen, wenn die Gemeinde keine Regelung getroffen hat (Abs. 1). «Sinngemäss» bedeutet, dass die Regelungen für Regierungsrat und Kantonsverwaltung auf die Gemeinderäte und die Gemeindeverwaltung, und analog zu den kantonalen Regelungen über Anstalten und weiteren Personen und Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts auch für verwaltungsexterne Personen und Organisationen, denen kommunale Aufgaben übertragen sind, anzuwenden sind. Als Übergangsfrist ist der 1. Januar 2030 vorgesehen.

In Ausnahmefällen, insbesondere wenn der kommunale Erlass von den Stimmrechitgten zwar beschlossen, aber noch nicht in Kraft gesetzt worden ist, kann die Frist um maximal sechs Monate erstreckt werden (Abs. 2).

6.5 Justizgesetz

Wie in Kapitel 5.2 erwähnt, sollen auf die Gerichtsverwaltung die Bestimmungen zum Informationszugang in der Verwaltung analog Anwendung finden. Unter der Gerichtsverwaltung sind jene Tätigkeiten zu verstehen, welche die sachlichen und personellen Voraussetzungen für die Rechtsprechung schaffen, jedoch nicht Rechtsprechung sind. Mithin geht es um die Belange, die in den §§ 20–22 des Gesetzes über die Organisation der Gerichte und Behörden in Zivil-, Straf- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren (JusG) vom 10. Mai 2010 (SRL Nr. [260](#)) als Rechtsetzung, Aufsicht und Verwaltung bezeichnet werden und ausserhalb der Kernaufgabe der Rechtsprechung liegen (vgl. [BGE 137 I 1](#) und [133 II 209](#)).

Es wird vorgeschlagen, § 22 [JusG](#) zu ergänzen. In Analogie zu § 21 Absatz 4 [OG](#) nimmt Absatz 5 zunächst die allgemeine Informationstätigkeit auf (Satz 1). Sodann haben die Leitungs- und Verwaltungsorgane des Gerichtswesens die für die Verwaltung geltenden Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip sinngemäss anzuwenden (Satz 2). Damit sind beispielsweise der in den Protokollen enthaltene Meinungs- und Willensbildungsprozess der Geschäftsleitung des Kantonsgerichtes, der Präsidentenkonferenz und des Gesamtgerichtes oder der Leitungen der organisatorischen Gruppen gemäss § 55 JusG nicht zugänglich. Gestützt auf die Kompetenz zur Regelung der Organisation der Gerichte und Schlichtungsbehörden (§ 20 Abs. 1 und 2 JusG) soll das Kantonsgericht die interne Zuständigkeit im Verordnungsrecht regeln. Das vom Kantonsgericht bezeichnete zuständige interne Organ hat Zugangsgesuche zu behandeln. Allfällige Entscheide sollen beim Kantonsgericht mittels Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar sein. Die dem Kantonsgericht unterstellten Dienststellen, womit diejenigen im Grundbuch- und Konkurswesen gemeint sind, wenden das Öffentlichkeitsprinzip wie die übrigen Dienststellen der kantonalen Verwaltung an. Für ihre Tätigkeit ist indes die Bundesgesetzgebung ausschlaggebend (bspw. bei der Einsicht in das Grundbuch; Kap. 1). Bei den vom Kantonsgericht eingesetzten Prüfungskommissionen nach dem Anwalts- und dem Beurkundungsgesetz wird das Öffentlichkeitsprinzip wie im Prüfungsbereich der kantonalen Schulen nicht angewendet (vgl. § 68b Abs. 1 OG-Entwurf).

6.6 Archivgesetz

Der Regierungsrat, die kantonale zentrale Verwaltung sowie weitere Personen und Organisationen, die gestützt auf die Rechtsordnung kantonale Aufgaben erfüllen, sind den Bestimmungen des [Archivgesetzes](#) unterstellt. Demnach haben diese Organe ihre Unterlagen, das heisst die aufgezeichneten Informationen, die bei der Erfüllung ihrer Aufgaben empfangen oder erstellt werden, dem Staatsarchiv abzuliefern. Das Staatsarchiv sorgt für die fachgerechte Aufbewahrung und die Aufbereitung des Archivguts. Das Archivgut steht der Öffentlichkeit nach Ablauf einer ordentlichen Schutzfrist von 30 Jahren zur freien Einsichtnahme zur Verfügung. Verlängerte Schutzfristen von mindestens 100 Jahren bestehen für besonders schützenswerte Personendaten. Weitere Beschränkungen der Einsichtnahme bestehen bei überwiegenden schutzwürdigen öffentlichen oder privaten Interessen; das Staatsarchiv kann die Einsichtnahme für bestimmte Kategorien oder im Einzelfall nach Ablauf der Schutzfrist für höchstens weitere 20 Jahre beschränken oder untersagen (vgl. §§ 10 ff. Archivgesetz).

Das [Archivgesetz](#) enthält die Vorschrift, dass Unterlagen öffentlich zugänglich bleiben, wenn sie bereits vor der Ablieferung an das Staatsarchiv öffentlich zugänglich waren (§ 10 Abs. 2). Mit dem Öffentlichkeitsprinzip erhält diese Zugangsregel eine erweiterte Bedeutung: Nicht nur die zu Publikationszwecken erstellten oder sonstigen Informationen, sondern auch die im Sinn des Öffentlichkeitsprinzips bereits zugänglich gewesenen amtlichen Informationen der Verwaltung bleiben nach der Übernahme und der Aufbewahrung durch das Staatsarchiv für die Öffentlichkeit zugänglich. Damit bestimmt die ursprüngliche Verbreitungsform den weiteren Zugang zur amtlichen Information. Aus dieser Zugangsregel folgt im Umkehrschluss, dass die nicht nach dem Öffentlichkeitsprinzip zugänglich gemachten amtlichen Informationen den Beschränkungen der Schutzfristen und allfälligen weiteren Auflagen gemäss der Archivgesetzgebung unterliegen. Nur diesen spezifischen Archivzugangsregeln unterstellt bleiben sodann die Organe, die aufgrund des Geltungsbereichs nicht dem Öffentlichkeitsprinzip unterstellt sind, aber der Ablieferungspflicht an das Staatsarchiv unterliegen (vgl. § 1 Abs. 1d Archivgesetz) und die amtlichen Dokumente, die vor Inkrafttreten der Bestimmungen zum Öffentlichkeitsprinzip erstellt worden sind (vgl. Übergangsbestimmung § 70a OG-Entwurf). Wer vor Ablauf einer Schutzfrist Einsicht in vom Staatsarchiv aufbewahrte Unterlagen nehmen will, muss dem Staatsarchiv ein schriftliches Gesuch einreichen, seine Personalien angeben und eine Begründung nennen, das heisst den Benutzungszweck einschliesslich der Veröffentlichungsabsichten darlegen (vgl. § 10 [Archivverordnung](#)). Die Voraussetzungen zur Einsicht vor Ablauf der Schutzfrist sind im Gesetz geregelt. Alle in Anwendung des Archivgesetzes getroffenen Entscheide können nach den Vorschriften des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege ([VRG](#)) angefochten werden. Für die amtlichen Dokumente, die das Staatsarchiv selber erstellt, gelten wie bei den übrigen Dienststellen der kantonalen Verwaltung die Regeln zum Öffentlichkeitsprinzip. Zur Klärstellung soll lediglich in § 15 des Archivgesetzes eine Sachüberschrift angepasst werden.

6.7 Finanzkontrollgesetz

§ 17

Die Finanzkontrolle ist das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht des Kantons und unterstützt den Kantonsrat bei der Ausübung der Oberaufsicht und den Regierungsrat, die Departemente und die Staatskanzlei sowie das Kantonsgericht bei der Erfüllung ihrer Aufsichtstätigkeit (vgl. § 1 Abs. 1 Finanzkontrollgesetz vom 8. März 2004; SRL Nr. [615](#)). Das Finanzkontrollgesetz regelt, welcher Behörde die Prüfungsergebnisse sowie Beanstandungen zukommen und wie über die Behebung der Mängel Bericht zu erstatten ist (§§ 14–16 ff.). In § 17 bestimmt das Finanzkontrollgesetz, welcher Behörde die Finanzkontrolle ihren Tätigkeitsbericht und ihren Zwischenbericht vorlegt.

Am bewährten und ausdifferenzierten System der Berichterstattung der Finanzkontrolle gegenüber der geprüften Stelle, den Aufsichtsbehörden und den parlamentarischen Kommissionen soll festgehalten werden. Wie bisher soll die Finanzkontrolle den für die Finanzaufsicht zuständigen Kommissionen des Kantonsrates, dem Regierungsrat und, soweit dessen Aufsichtsbereich betroffen ist, dem Kantonsgericht jeweils anfangs Jahr und im Mai ihre Berichte über die Prüftätigkeit zukommen lassen (§ 17 Abs. 1). Die Finanzkontrolle soll an den Sitzungen dieser Organe auch weiterhin mündlich orientieren können. Neu soll im Gesetz festgehalten werden, dass die Finanzkontrolle zusätzlich die Öffentlichkeit in einem jährlichen Tätigkeitsbericht informiert. Damit kann die Finanzkontrolle den Grundsätzen der Transparenz und der Rechenschaftspflicht nachkommen, wie sie in den Branchenstandards der obersten Rechnungskontrollbehörden definiert sind ([Intosai-P-20](#)-Grundsätze). Der Bericht zuhanden der Öffentlichkeit beschränkt sich auf die Schwerpunkte der Prüftätigkeit und auf wichtige Feststellungen und Beurteilungen (§ 17 Abs. 1^{bis}). Weil dieser Bericht als Tätigkeitsbericht bezeichnet wird, ist der bisherige Tätigkeitsbericht an die Oberaufsichts- und Aufsichtsorgane anders zu benennen. Vorgeschlagen wird im geänderten Absatz 1 der Begriff «Gesamtbericht».

§ 17a

Diese Bestimmung regelt den Informationszugang zu den Berichten der Finanzkontrolle. Dabei wird zwischen den verschiedenen Berichtsarten und ihren Funktionen unterschieden. Lediglich zur Verwendung durch die in den §§ 14 und 17 bezeichneten zuständigen Stellen vorgesehen sind die Prüfberichte gemäss § 14 sowie der Zwischen- und der Gesamtbericht gemäss § 17 Absatz 1. Diese Berichte können sehr umfangreich sein und ihr Inhalt rechtfertigt aus Gründen des öffentlichen Interesses den Nichtzugang (z. B. lassen sie Rückschlüsse auf konkrete Personen zu oder enthalten sicherheitsrelevante Sachverhalte). Um das dem Gesetz zugrundliegende Prüf- und Aufsichtskonzept zu gewährleisten, sind sie vom Informationszugang gesamthaft auszunehmen (Abs. 1 Satz 1). Öffentlich sind die Berichte der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung und zur konsolidierten Rechnung des Kantons (Abs. 1 Satz 2). Diese Testate werden praxisgemäß in den Jahresbericht aufgenommen, den der Regierungsrat dem Kantonsrat alljährlich zur Genehmigung unterbreitet.

Gemäss Absatz 2 ist der Tätigkeitsbericht im Sinn des neuen § 17 Absatz 1^{bis} im Internet zu veröffentlichen.

6.8 Steuergesetz

Im Kanton Luzern wurde die Einsicht in das Steuerregister während der Registeraufgabe abgeschafft. Mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung ist nicht beabsichtigt, das Einsichtsrecht in das Register oder darüber hinaus ein Auskunfts- oder Zugangsrecht in Steuersachen einzuführen. Zur Klarstellung soll das Steuergesetz vom 22. November 1999 (SRL Nr. [620](#)) geändert werden, indem § 134 ergänzt wird. Das Öffentlichkeitsprinzip soll in Steuersachen von natürlichen und juristischen Personen keine Anwendung finden – in der kantonalen Verwaltung wie auch in den Gemeindeverwaltungen. Im Übrigen unterliegt die Dienststelle Steuern dem Öffentlichkeitsprinzip wie die übrigen Dienststellen der Verwaltung. Dies bedeutet, dass beispielsweise administrative Weisungen zugänglich sein können.

6.9 Gesetz betreffend die Erbschaftssteuern

Das Gesetz über die Handänderungssteuer (HStG) vom 28. Juni 1983; (SRL Nr. [645](#)) und das Gesetz über die Grundstücksgewinnsteuer (GGStG) vom 31. Oktober 1961; (SRL Nr. [647](#)) verweisen für die Geheimhaltungspflicht auf das Steuergesetz (vgl. § 10 Abs. 5 HStG und § 27 Abs. 3 GGStG). Damit wird das Öffentlichkeitsprinzip auch für diese Steuerarten ausgeschlossen (vgl. unsere Ausführungen in Kap. 6.8). Das Gesetz betreffend die Erbschaftssteuern (EStG) vom 27. Mai 1908 (SRL Nr. [630](#)) enthält dagegen keine vergleichbare Bestimmung. Es soll deshalb eine analoge Regelung zu den genannten Bestimmungen des Handänderungssteuer- und des Grundstücksgewinnsteuergesetzes aufgenommen werden. Hierfür ist im Gesetz betreffend die Erbschaftssteuern ein neuer § 15a vorgesehen.

Dagegen enthält das Gesetz betreffend die teilweise Abänderung des Steuergesetzes vom 30. November 1892 vom 28. Juli 1919, in dem die Erbschaftssteuer der Gemeinden für Nachkommen geregelt ist (SRL Nr. [652](#)), einen Verweis auf das Gesetz betreffend die Erbschaftssteuern (§ 34 Abs. 1 Ziff. 4). Eine Ergänzung dieses Erlasses ist daher nicht mehr nötig.

7 Auswirkungen

Mit den vorgesehenen Erlassänderungen wird das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung eingeführt und damit der Zugang zu den bei den kantonalen Verwaltungsorganen vorhandenen amtlichen Informationen erleichtert. Wer auf der Grundlage des Öffentlichkeitsprinzips Zugang zu bestimmten amtlichen Informationen will, muss nicht mehr nachweisen oder glaubhaft machen, dass er oder sie über ein besonderes, schutzwürdiges Interesse an der Einsichtnahme verfügt, welches den Zugang rechtfertigt. Vielmehr liegt es an der Verwaltungsbehörde, zu erklären und zu begründen, weshalb der Zugang zu den Informationen ausgeschlossen ist. Mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips verändert sich die Stellung der Person, welche den Informationszugang erhalten möchte.

Dass das Öffentlichkeitsprinzip auf die gesamte Tätigkeit der Verwaltung anwendbar ist, bedeutet dabei nicht, dass es immer und unbesehen des Inhalts der Verwaltungsinformation gilt. Vielmehr ist das zuständige Verwaltungsorgan nach Eingang des Zugangsgesuchs verpflichtet, Art und Inhalt des verlangten und überhaupt vorhandenen amtlichen Dokuments im Einzelnen zu prüfen. Dabei ist abzuklären, ob allgemeine gesetzliche Ausnahmetatbestände und, wenn diese nicht bestehen, im konkreten Fall wichtige öffentliche Interessen oder schützenswerte private Interessen

der Gewährung des Informationszugangs entgegenstehen. Ist der Zugang nicht bereits von Gesetzes wegen klar ausgeschlossen, müssen die Interessenlagen sorgfältig ermittelt werden. Müssen betroffene Drittpersonen ins Verfahren einbezogen werden, verursacht dies weitere Verfahrensschritte. Sowohl der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin wie auch der ins Verfahren einbezogene Dritte kann einen formellen Entscheid verlangen. Dieser Entscheid kann vor Gericht angefochten werden. Im Grundsatz schafft die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips der Verwaltung ein weiteres Instrument des Zugangs auf die bei den Behörden vorhandenen amtlichen Informationen. Das neue Zugangsrecht tritt zum verfahrensrechtlichen Akteneinsichtsrecht, zum datenschutzrechtlichen Auskunftsrecht und zu spezialrechtlichen Einsichtsrechten aller Art hinzu. Wie die Akten- und Dateneinsichtsrechte geht das Konzept des Öffentlichkeitsprinzips zwar von einem einzelfallweise zu prüfenden Informationszugang aus. Im Unterschied zu diesem ist der Zugang nach dem Öffentlichkeitsprinzip aber nicht von der Stellung des Gesuchstellers oder der Gesuchstellerin im Verfahren oder von einem besonderen Zusammenhang zwischen der amtlichen Information und der Person des Gesuchstellers oder der Gesuchstellerin abhängig, weshalb der einmal gewährte Zugang auch für weitere Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller gilt («access to one, acces to all» oder sog. Jedermannsrecht). Die neuen Regeln zum Informationszugang leisten damit einen Beitrag für die Transparenz der kantonalen Verwaltung hinsichtlich ihres Auftrages, ihrer Organisation und ihrer Tätigkeit für die Bürgerinnen und Bürger und können Grundlagen für die Wissens- und Meinungsbildung vermitteln sowie das Vertrauen in die kantonalen Behörden und die Verwaltung stärken. Gemäss dem Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens soll der Grundsatz des Öffentlichkeitsprinzips der Verwaltung auch für Anstalten sowie für weitere Personen und Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts gelten, soweit sie kantonale Aufgaben erfüllen.

Der Bund und fast alle Kantone haben das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung bereits eingeführt. Aus der Rechtsprechung ist eine vielfältige, an den Einzelfällen orientierte Praxis ersichtlich. Trotz der Regelung im Gesetz verbleiben Ermessensspielräume, die von der Verwaltung und den am Informationszugang interessierten Personen, aber auch von Gerichten nun auch im Kanton Luzern inskünftig immer wieder unterschiedlich beurteilt werden dürfen. Grundsätzlich soll die Grenze zwischen Öffentlichkeit und Privatheit nicht verschoben werden und der Schutz berechtigter Privatinteressen auch im Rahmen des Informationszugangs nach dem Öffentlichkeitsprinzip gewährleistet bleiben. Zudem bleibt auch nach dem Öffentlichkeitsprinzip der Zugang auf amtliche Informationen ein spezifischer Zugang auf einzelne Dokumente der Verwaltungstätigkeit, die in Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe stehen, und nicht ein Zugang auf Arbeitsgrundlagen und Arbeitshilfsmittel von Behördenmitgliedern und Verwaltungsangestellten sowie auf ganze Datenbestände und elektronische Datensysteme der Verwaltung. Um über diese Bedeutung und Einordnung des Öffentlichkeitsprinzips und das von einem Informationszugangsgesuch ausgelöste Verfahren aufzuklären, sollen auf der Webseite des Kantons Informationen zum Öffentlichkeitsprinzip aufbereitet werden. Es ist auch geplant, im Internet Webformulare zur Gesuchseinreichung aufzuschalten.

In finanzieller Hinsicht hängen die Auswirkungen der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der kantonalen Verwaltung massgebend von der Anzahl der Zugangsgesuche, zu deren Bearbeitung personelle Ressourcen eingesetzt werden müssen, und vom Inhalt der anbegehrten Informationen ab. Aus den Statistiken von einzelnen

Kantone über die Zahl der jährlich eingehenden Informationszugangsgesuche kann nicht verlässlich abgeschätzt werden, wie viele Gesuche im Kanton Luzern zu erwarten sind (die Zahlen liegen bei Umrechnung der Angaben von anderen Kantonen auf unsere Verhältnisse im grossen Streubereich von jährlich zirka 30–70 Gesuchen für die Kantonsverwaltung). Allenfalls notwendige Anonymisierungen in amtlichen Dokumenten bleiben aufwendig, auch wenn dafür Software eingesetzt werden kann. Es ist damit zu rechnen, dass selbst ein einfaches Gesuch rasch Abklärungen von einer halben Stunde auslöst und bei weitergehenden Abklärungen, insbesondere dem Einbezug von betroffenen Drittpersonen, der Aufwand deutlich höher liegt. Auch die Verfahrensschritte, welche die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller nach Mitteilung der Nichtzugänglichkeit eines amtlichen Dokuments oder betroffene Dritte nach Mitteilung der Zugänglichmachung ergreifen, spielen eine Rolle. Aufgrund des Verwaltungsaufwands sollen deshalb Gebühren erhoben werden, wenn die Gesuchsbearbeitung erheblichen Aufwand verursacht und wenn über die Mitteilung hinaus ein anfechtbarer Verwaltungsentscheid verlangt wird.

Grundsätzlich wollen wir das Öffentlichkeitsprinzip möglichst mit den bestehenden personellen Ressourcen umsetzen. Die Rechtsdienste der Departemente rechnen aber damit, mindestens in der Vorbereitungs- und Anfangsphase stark beansprucht zu werden. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Anzahl der Zugangsgesuche – wie die Erfahrungen bei einzelnen Bundesstellen zeigen – über die Jahre zunimmt. Dies kann entsprechend auch eine Zunahme von Rechtsverfahren zur Folge haben. Zudem werden sich die Gesuchseingänge und damit auch die Aufwendungen nicht gleichmässig auf die einzelnen Verwaltungszweige verteilen, sodass einzelne Stellenerhöhungen zur Bearbeitung der Informationszugangsgesuche nicht ausgeschlossen werden können.

Zur Sicherstellung eines einheitlichen Vollzugs innerhalb der kantonalen Verwaltung ist die Einsetzung eines interdepartementalen Gremiums ähnlich jenem für das Beschaffungswesen geplant. Für die Mitarbeitenden der Informations- und Rechtsdienste ist zumindest in der ersten Aufbau- und Umsetzungsphase mit zusätzlichem Aufwand zu rechnen. Für das Verwaltungspersonal sind Informations- und Schulungsanlässe vorzusehen. Zudem sind Handlungsanleitungen zu entwickeln, damit sich das Öffentlichkeitsprinzip gut in die bestehenden Verfahren, die Organisation und die Technologie der Nutzung von Informationen und Daten in der Verwaltung einordnet. Der Verband Luzerner Gemeinden kann auf Wunsch hin bei der Ausarbeitung eines Leitfadens unterstützt werden.

Weitere Folgekosten entstehen, wenn der elektronische Informationszugang ausgebaut wird. In Abklärung ist die Zugänglichmachung von Beschlüssen und Entscheid des Regierungsrates über das Internet (wie z. B. in den Kantonen Bern und Zürich vorhanden). In Analogie zu den Kantonsratsgeschäften soll auch für die Regierungsgeschäfte das Ratsinformationsystem RIS für die Veröffentlichung verwendet werden. Dadurch entstehen keine weiteren Investitionskosten.

8 Antrag

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf der Änderung des Organisationsgesetzes und weiterer Erlasse zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips der Verwaltung zuzustimmen.

Luzern, 14. Mai 2024

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Fabian Peter
Der Staatsschreiber: Vincenz Blaser

Gesetz über die Organisation von Regierung und Verwaltung (Organisationsgesetz, OG)

Änderung vom

Betroffene SRL-Nummern:

Neu:

–

Geändert:

10 | 20 | 38 | 150 | 260 | 585 | 615 | 620 | 630

Aufgehoben:

–

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

gestützt auf die Botschaft des Regierungsrates vom 14. Mai 2024,
beschliesst:

I.

Gesetz über die Organisation von Regierung und Verwaltung (Organisationsgesetz, OG) vom 13. März 1995¹ (Stand 1. September 2021) wird wie folgt geändert:

Titel nach § 68 (neu)

5a Zugang zu amtlichen Informationen gemäss Öffentlichkeitsprinzip

§ 68a (neu)

Grundsätze

¹ Die Verwaltungsorgane gewähren auf Gesuch hin Zugang zu amtlichen Informationen, die sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben erstellt oder erhalten haben, und informieren auf Anfrage über ihre Tätigkeit, soweit nicht besondere Vorschriften und überwiegende öffentliche oder schützenswerte private Interessen entgegenstehen.

² Ein überwiegendes öffentliches Interesse liegt insbesondere vor, wenn der Zugang zu amtlichen Informationen

- a. die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden kann,
- b. die freie Meinungs- und Willensbildung der Verwaltungsorgane beeinträchtigen kann,
- c. die Ausführung oder die Wirkung von Massnahmen gefährden kann,
- d. die Beziehungen mit den Behörden inner- und ausserhalb des Kantons beeinträchtigen kann.

³ Ein schützenswertes privates Interesse liegt insbesondere vor, wenn die Privatsphäre und Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse zu wahren sind.

⁴ Der Schutz von Personendaten richtet sich nach dem Kantonalen Gesetz über den Schutz von Personendaten (Kantonales Datenschutzgesetz) vom 2. Juli 1990².

§ 68b (neu)

Besondere Vorschriften

¹ Bei Verfahren der Zivil- und der Strafrechtspflege, bei Schlichtungs-, Schieds-, Amts- hilfe- und Rechtshilfeverfahren sowie bei Verfahren mit Schul-, Berufs- und Fähigkeits- prüfungen ist ausschliesslich das massgebende Verfahrensrecht anzuwenden.

¹ SRL Nr. [20](#)

² SRL Nr. [38](#)

² Der Zugang zu den Akten von Verwaltungsverfahren richtet sich nach dem massgeblichen Verfahrensrecht, insbesondere dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) vom 3. Juli 1972³.

³ Der Zugang zu Unterlagen, welche die Verwaltungsorgane dem Staatsarchiv abgeliefert haben, richtet sich ausschliesslich nach den Bestimmungen des Gesetzes über das Archivwesen (Archivgesetz) vom 16. Juni 2003⁴.

⁴ Weitere besondere gesetzliche Vorschriften, welche die Geheimhaltung von amtlichen Informationen vorschreiben oder den Informationszugang regeln, bleiben vorbehalten.

§ 68c (neu)

Ausschluss des Zugangs

- ¹ Kein Zugang besteht zu amtlichen Informationen,
- a. deren Aufzeichnung noch nicht fertiggestellt ist,
 - b. die für gewerbliche Leistungen genutzt werden,
 - c. die Verhandlungspositionen in laufenden oder künftigen Verhandlungen betreffen,
 - d. die als Hilfsmittel bei der Aufgabenerfüllung dienen, namentlich Skizzen, Notizen und Agenden.

² Amtliche Informationen sind erst zugänglich, wenn der Entscheid oder der Beschluss, für den sie die Grundlage bilden, getroffen ist. Zu Protokollen über den Verlauf nichtöffentlicher Sitzungen besteht kein Zugang.

³ Zu den Verhandlungsunterlagen des Regierungsrates besteht kein Zugang.

§ 68d (neu)

Aufschub des Zugangs

¹ Der Zugang zu amtlichen Informationen kann aufgeschoben werden, wenn zunächst die Öffentlichkeit informiert werden soll.

§ 68e (neu)

Recht auf Zugang zu amtlichen Information

¹ Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen hat jede Person.

² Das vom Regierungsrat in der Verordnung bezeichnete Verwaltungsorgan gewährt den Zugang, indem es die Informationen zustellt. Soweit erforderlich sind zuvor Informationen und Daten, die nicht zugänglich gemacht werden können, zu entfernen oder zu anonymisieren. Vorbehalten bleibt der ausnahmsweise Zugang zu Personendaten und Daten juristischer Personen sowie der Personengesellschaften des Handelsrechts, wenn das öffentliche Interesse an den amtlichen Informationen das Interesse an der Geheimhaltung überwiegt.

³ Sind die Informationen veröffentlicht worden, kann das Organ lediglich die Fundstelle angeben.

⁴ Für erheblichen Aufwand können Gebühren erhoben werden. Das zuständige Verwaltungsorgan weist den Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin vorgängig auf die Gebührenpflicht hin.

⁵ Ist der Aufwand ausserordentlich hoch, namentlich wegen des Umfangs der nachgesuchten amtlichen Informationen, kann der Zugang von der Glaubhaftmachung eines schutzwürdigen Interesses abhängig gemacht werden.

§ 68f (neu)

Verfahren

¹ Wer Zugang zu amtlichen Informationen beansprucht, stellt ein Gesuch, das den Gegenstand hinreichend genau bezeichnet und sich auf eine bestimmbarer Aufgabe bezieht. Eine Begründung ist nicht erforderlich.

² Sind Interessen von Dritten betroffen, gibt das Verwaltungsorgan den betroffenen Dritten Gelegenheit zur Stellungnahme innert angemessener Frist.

³ SRL Nr. [40](#)

⁴ SRL Nr. [585](#)

³ Zieht das Organ die Abweisung des Gesuchs in Betracht, teilt es dies der gesuchstellenden Person kostenlos mit. Die gesuchstellende Person kann innert zehn Tagen seit Zustellung der Mitteilung einen beschwerdefähigen Entscheid verlangen.

⁴ Zieht das Organ in Betracht, dem Gesuch entgegen der eingeholten Stellungnahme zu entsprechen, teilt es dies den betroffenen Dritten mit. Das Recht, einen beschwerdefähigen Entscheid zu verlangen, steht auch diesen zu.

⁵ Im Übrigen richtet sich das Verfahren, unter Einschluss der Kosten, nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege. Das Organ entscheidet in einem raschen Verfahren.

§ 68g (neu)

Rechtsschutz

¹ Entscheide über den Zugang zu amtlichen Informationen können mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Kantonsgesetz angefochten werden.

§ 68h (neu)

Anwendung bei Übertragung kantonalen Aufgaben

¹ Die Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts haben den Zugang zu Informationen nach den Bestimmungen dieses Titels zu gewähren.

² Die weiteren Personen und Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts, denen kantonale Aufgaben übertragen sind, gewähren den Zugang zu Informationen, so weit sie kantonale Aufgaben erfüllen.

³ Soweit die Anstalten und die weiteren Personen und Organisationen, denen kantonale Aufgaben übertragen sind, am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen und nicht hoheitlich handeln, ist der Zugang ausgeschlossen.

§ 69 Abs. 1 (geändert)

¹ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten der Organisation, der Führung und der Kontrolle der Verwaltung sowie der Information der Öffentlichkeit, den Informationszugang nach dem Öffentlichkeitsprinzip und das Vernehmlassungsverfahren durch Verordnung.

§ 70a (neu)

Einführung des Öffentlichkeitsprinzips durch Änderung vom [Datum]

¹ Die Bestimmungen des Teils 5a über den Zugang zu amtlichen Informationen gemäss Öffentlichkeitsprinzip gemäss der Änderung vom [Datum] werden auf die amtlichen Informationen angewendet, welche ab dem Inkrafttreten dieser Änderung angelegt werden.

II.

1.

Stimmrechtsgesetz (StRG) vom 25. Oktober 1988⁵ (Stand 1. März 2023) wird wie folgt geändert:

§ 115 Abs. 3 (geändert)

³ Die Protokolle der Gemeindeversammlung können jederzeit bei der Gemeinde eingesehen werden.

2.

Kantonales Gesetz über den Schutz von Personendaten (Kantonales Datenschutzgesetz, KDSG) vom 2. Juli 1990⁶ (Stand 1. September 2021) wird wie folgt geändert:

⁵ SRL Nr. [10](#)

⁶ SRL Nr. [38](#)

§ 11a (neu)

Bekanntgeben durch Zugänglichmachen gemäss Öffentlichkeitsprinzip

¹ Bevor Organe im Rahmen der Regelungen ihrer Gemeinwesen zum Öffentlichkeitsprinzip den Zugang zu amtlichen Informationen ermöglichen, prüfen sie, ob die Informationen Personendaten enthalten.

² Personendaten sind durch das Organ nach Möglichkeit so zu anonymisieren, dass die betroffenen Personen nicht mehr bestimmt oder bestimmbar sind. § 10 Absatz 2 gilt sinngemäss.

³ Ist eine Anonymisierung nicht möglich, kann das Organ den Zugang zu amtlichen Informationen ermöglichen, wenn die Voraussetzungen der Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip erfüllt sind und die betroffenen Personen eingewilligt haben oder ihre Einwilligung nach den Umständen vorausgesetzt werden kann.

⁴ Vorbehalten bleibt der Zugang auch ohne Einwilligung, wenn das öffentliche Interesse an den amtlichen Informationen das Interesse an der Geheimhaltung der Personendaten Dritter überwiegt. Die betroffenen Personen sind anzuhören. Bei besonders schützenswerten Personendaten wird vermutet, dass das private Interesse der betroffenen Personen gegenüber dem Zugangsanspruch überwiegt.

⁵ Der Regierungsrat regelt das Nähere durch Verordnung.

3.

Gemeindegesetz (GG) vom 4. Mai 2004⁷ (Stand 1. Januar 2018) wird wie folgt geändert:

§ 6a (neu)

Zugang zu amtlichen Informationen gemäss Öffentlichkeitsprinzip

¹ Die Einwohnergemeinde regelt in einem rechtsetzenden Erlass den Zugang zu amtlichen Informationen, die sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben erstellt oder erhalten hat, und gewährt den Zugang, soweit nicht besondere Vorschriften und überwiegende öffentliche oder schützenswerte private Interessen entgegenstehen.

² Vorbehalten bleiben die Bestimmungen des Kantonalen Gesetzes über den Schutz von Personendaten (Kantonales Datenschutzgesetz) vom 2. Juli 1990⁸.

§ 114a (neu)

Übergangsbestimmung zur Änderung vom [Datum]

¹ Erlässt die Gemeinde bis zum 1. Januar 2030 keine Regelungen nach § 6a, gelten die Bestimmungen des Organisationsgesetzes⁹ über den Zugang zu amtlichen Informationen gemäss Öffentlichkeitsprinzip sinngemäss.

² Die kantonale Aufsichtsbehörde kann die Frist um maximal sechs Monate erstrecken.

4.

Gesetz über die Organisation der Gerichte und Behörden in Zivil-, Straf- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren (Justizgesetz, JusG) vom 10. Mai 2010¹⁰ (Stand 1. Januar 2019) wird wie folgt geändert:

§ 22 Abs. 5 (neu)

⁵ Es sorgt für die Information der Öffentlichkeit über die Tätigkeit und die Organisation der Gerichte und Behörden. Die Bestimmungen der §§ 68a-68g und 70a des Organisationsgesetzes¹¹ über den Zugang zu amtlichen Informationen gemäss Öffentlichkeitsprinzip gelten sinngemäss für die Belange der Gerichtsverwaltung sowie für die dem Kantonsgericht unterstellten Dienststellen.

⁷ SRL Nr. [150](#)

⁸ SRL Nr. [38](#)

⁹ SRL Nr. [20](#)

¹⁰ SRL Nr. [260](#)

¹¹ SRL Nr. [20](#)

5.

Gesetz über das Archivwesen (Archivgesetz) vom 16. Juni 2003¹² (Stand 1. September 2021) wird wie folgt geändert:

§ 15

Einsichtnahme durch Dritte in Unterlagen mit Schutzfristen (*Überschrift geändert*)

6.

Finanzkontrollgesetz vom 8. März 2004¹³ (Stand 1. Juni 2013) wird wie folgt geändert:

§ 17 Abs. 1 (geändert), Abs. 1^{bis} (neu)

Berichte (*Überschrift geändert*)

¹ Die Finanzkontrolle legt den für die Finanzaufsicht zuständigen Kommissionen des Kantonsrates, dem Regierungsrat und, soweit dessen Aufsichtsbereich betroffen ist, dem Kantonsgericht anfangs Jahr einen Zwischenbericht und jeweils im Mai einen Gesamtbericht über die Prüftätigkeit vor. Bei wichtigen Vorkommnissen wird zusätzlich Bericht erstattet.

^{1bis} Die Finanzkontrolle informiert die Öffentlichkeit in einem jährlichen Tätigkeitsbericht über den Umfang und die Schwerpunkte ihrer Prüftätigkeit sowie über wichtige Feststellungen und Beurteilungen.

§ 17a (neu)

Zugang zu den Berichten

¹ Die Prüfberichte gemäss § 14, der Zwischen- und der Gesamtbericht sowie die damit zusammenhängenden weiteren Unterlagen sind ausschliesslich zur Verwendung durch die zuständigen Stellen vorgesehen. Öffentlich sind die Berichte zur Jahresrechnung und zur konsolidierten Rechnung des Kantons.

² Der Tätigkeitsbericht ist im Internet zu veröffentlichen.

7.

Steuergesetz (StG) vom 22. November 1999¹⁴ (Stand 1. Januar 2024) wird wie folgt geändert:

§ 134 Abs. 4 (neu)

⁴ Die Bestimmungen des Gesetzes über die Organisation von Regierung und Verwaltung (Organisationsgesetz, OG) vom 13. März 1995¹⁵ über den Zugang zu amtlichen Informationen gemäss Öffentlichkeitsprinzip finden in Steuersachen keine Anwendung.

8.

Gesetz betreffend die Erbschaftssteuern (EStG) vom 27. Mai 1908¹⁶ (Stand 1. Januar 2020) wird wie folgt geändert:

§ 15a (neu)

¹ Für die Geheimhaltungspflicht, die Amtshilfe und die Mitwirkungspflichten der steuerpflichtigen Person sowie für die Bescheinigungs-, Auskunfts- und Meldepflicht Dritter gelten zusätzlich die Bestimmungen des Steuergesetzes vom 22. November 1999 sinngemäß.

¹² SRL Nr. [585](#)

¹³ SRL Nr. [615](#)

¹⁴ SRL Nr. [620](#)

¹⁵ SRL Nr. [20](#)

¹⁶ SRL Nr. [630](#)

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Die Änderung tritt, mit Ausnahme von § 68h OG, am 1. Juni 2025 in Kraft. § 68h OG tritt am 1. Januar 2026 in Kraft. Die Änderung unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber:

Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33
staatskanzlei@lu.ch
www.lu.ch