

Informationsgesetz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 21. Mai 2013

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	2
1.1 Ist-Zustand: Beschränkte Transparenz der Verwaltung	2
1.2 Soll-Zustand: Erhöhung der Transparenz der Verwaltung	3
2 Notwendigkeit eines Informationsgesetzes?	4
2.1 Vernehmlassungsentwurf vom September 2009	4
2.2 Urteil des Verwaltungsgerichtes vom 16. Dezember 2010	5
2.3 Motionsauftrag 42.11.12	6
3 Zielsetzungen des Informationsgesetzes	6
3.1 Zweck und Geltungsbereich des Gesetzes	6
3.2 Regelungsbedarf	6
3.3 Vernehmlassungsverfahren	7
3.4 Statistik- und Archivgesetz	7
4 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen	9
4.1 Allgemeine Bestimmungen	9
4.2 Informationsverbreitung	12
4.3 Informationszugang	13
4.3.1 Recht auf Informationszugang als Grundsatz	13
4.3.2 Notwendige Einschränkungen des Rechts auf Informationszugang	13
4.3.3 Information über die Tätigkeit der öffentlichen Organe	16
4.3.4 Zugang zu Dokumenten	18
4.3.5 Verfahrensbestimmungen	20
4.4 Gebühren	22
4.5 Schlussbestimmungen	23
5 Kostenfolgen	24
6 Referendumpflicht	25
7 Antrag	25
Entwurf (Informationsgesetz)	26

Zusammenfassung

Art. 60 Abs. 1 der am 1. Januar 2003 in Vollzug getretenen Kantonsverfassung verpflichtet die Behörden, von sich aus oder auf Anfrage über ihre Tätigkeit zu informieren, soweit keine öffentlichen oder schützenswerten privaten Interessen entgegenstehen. Damit wurde der bisher im Staatsverwaltungsgesetz enthaltene Grundsatz der Information der Öffentlichkeit verfassungsrechtlich festgeschrieben. Ergänzend legt die Kantonsverfassung in Art. 60 Abs. 2 fest, dass das Gesetz die Informationsverbreitung und den Zugang zu amtlichen Informationen zu regeln hat. Damit soll nach dem Willen des Verfassungsgebers das sogenannte Öffentlichkeitsprinzip verwirklicht werden. Nachdem im Herbst 2009 ein erster Entwurf für ein Informationsgesetz in der Vernehmlassung auf breite Ablehnung gestossen war, weil ein solches Gesetz als unnötig erachtet wurde, wurden die Gesetzgebungsarbeiten eingestellt. In der Folge gelangte das Verwaltungsgericht in einem Urteil vom Dezember 2010 zum Schluss, das Öffentlichkeitsprinzip nach st.gallischer Kantonsverfassung bedürfe zwingend der Konkretisierung auf Gesetzesebene. Nachdem auch der Kantonsrat eine entsprechende Motion gutgeheissen hat, sind die Gesetzgebungsarbeiten wieder aufzunehmen.

Das Öffentlichkeitsprinzip kennzeichnet sich dadurch, dass jede Person – unabhängig von ihrer Interessenlage – berechtigt sein soll, Informationen über die Tätigkeit der Behörden sowie Kenntnis über amtliche Dokumente, die im Besitz der zuständigen Behörden sind, zu erhalten. Hierfür ist ein förmliches Verfahren auszugestalten, wobei der um Information nachsuchenden Person Rechtsmittel zur Durchsetzung ihres Rechts zur Verfügung gestellt werden müssen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf bezweckt demgemäss, die verfassungsrechtliche Pflicht der Behörden zur Informationsverbreitung und insbesondere zum diskriminierungsfreien Zugang zu amtlichen Informationen umzusetzen und zu konkretisieren. Geregelt werden soll einerseits die Informationsverbreitung durch die Behörden im Sinn der aktiven Information über ihre Tätigkeit, ergänzt mit einem subjektiven Recht auf Zugang zu Informationen über die Tätigkeit der Behörden. Andererseits enthält der Entwurf das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, in die Einsicht zu gewähren ist oder die in Kopie auszuhändigen sind. Zu regeln sind dabei auch die notwendigen Einschränkungen bei der Verbreitung und beim Zugang zu Informationen, soweit dies aus öffentlichen oder schützenswerten privaten Interessen geboten ist. Das Informationsgesetz gilt sowohl für die Behörden des Kantons als auch für jene der Gemeinden.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf eines Informationsgesetzes.

1 Ausgangslage

1.1 Ist-Zustand: Beschränkte Transparenz der Verwaltung

Nach der herkömmlichen Praxis und vom Bundesgericht verschiedentlich bestätigten Grundsätzen¹ ist die Tätigkeit von Behörden und Verwaltung grundsätzlich geheim. Demgegenüber ist das Grundrecht der Informationsfreiheit nach Art. 16 Abs. 3 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) und Art. 2 Bst. j der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) darauf ausgerichtet, dass jede Person das Recht hat, Informationen frei zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verbreiten. Die Informationsfreiheit hat allerdings nicht die Bedeutung, dass die Behörden von sich aus und aktiv über ihre Tätigkeit informieren müssten.² Immer-

¹ BGE 113 Ia 309, 127 I 153; Jörg Paul Müller/ Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, S. 523 f.

² BGE 107 Ia 306, 127 I 153.

hin hat das Bundesgericht schon vor mehreren Jahren festgehalten, die Staatsverwaltung sei «als eine Summe interner Vorgänge zu verstehen, über welche die Öffentlichkeit dann – und zwar umfassend – zu informieren ist, wenn der betreffende Gegenstand von allgemeinem Interesse ist und keine überwiegenden Interessen des Staates oder Privater entgegenstehen.»³ Die rechtliche Grundlage für diese Praxis findet sich einerseits in Art. 320 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0; abgekürzt StGB), der den strafrechtlichen Schutz des Amtsgeheimnisses bildet; andererseits leitet die Praxis das Geheimhaltungsprinzip aus der Pflicht zur Amtverschwiegenheit der im Dienst von Bund, Kanton, Gemeinden und anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften stehenden Personen beziehungsweise aus dem Amtsgeheimnis ab (Art. 67 des Personalgesetzes, sGS 143.1, abgekürzt PersG; Art. 99 des Gemeindegesetzes, sGS 151.2, abgekürzt GG). Das Amtsgeheimnis verlangt, dass Angelegenheiten geheim zu halten sind, die nach ihrer Natur oder nach besonderer Vorschrift geheim sind (vgl. Art. 67 Abs. 1 PersG). Umgekehrt ist daraus abzuleiten, dass bekannt gegeben werden darf, was nicht der Natur nach oder aufgrund besonderer Vorschriften als geheim anzusehen ist. Daraus geht hervor, dass für die öffentliche Verwaltung nach bisheriger Betrachtungsweise eine beschränkte Transparenz gilt, die häufig als «Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt» bezeichnet wird.⁴

Das Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt bedeutet, dass die Nicht-Öffentlichkeit der Verwaltung Priorität genießt und kein subjektives allgemeines Recht auf Information über die Verwaltungstätigkeit besteht. Öffentlichkeitsvorbehalt heisst, dass dann Ausnahmen von der Geheimhaltung bestehen, wenn besondere Bestimmungen eine öffentliche Information verlangen. Es gibt zahlreiche auf die Information der Öffentlichkeit ausgerichtete Bestimmungen. Erwähnenswert sind die Vorschriften, die für bestimmte Gegenstände die amtliche Publikation oder die öffentliche Auflage verlangen. Sodann besteht ein Öffentlichkeitsvorbehalt bei Registern wie etwa beim Handelsregister. Ferner gibt es öffentliche Verfahren wie beispielsweise das Vergabeverfahren im Beschaffungswesen. Weitere Beispiele für den Öffentlichkeitsvorbehalt sind im Zusammenhang mit der Wahrnehmung von politischen Rechten gegeben; so sind die amtlichen Erläuterungen über Abstimmungsvorlagen, die Auskündigung von referendumpflichtigen Beschlüssen und Initiativbegehren oder die Bekanntmachung von Wahllisten der öffentlichen Information zuzurechnen. Bei all diesen Ausnahmen vom Grundsatz der Geheimhaltung handelt es sich um die Gewährleistung eines generellen Zugangs zu bestimmten Kategorien von Informationen oder Dokumenten.

Daneben gibt es den individuellen, unter bestimmten Voraussetzungen zu gewährenden Zugang einer Einzelperson oder eines umschriebenen Personenkreises zu Informationen oder Dokumenten. Zu denken ist in diesem Zusammenhang an das Recht auf Akteneinsicht nach den verschiedenen Verfahrensgesetzen, das Recht auf Zugang Einzelner zu sie betreffenden Personendaten nach der Datenschutzgesetzgebung oder das Recht auf Einsicht in das Grundbuch, wenn ein Interesse glaubhaft gemacht wird.

1.2 Soll-Zustand: Erhöhung der Transparenz der Verwaltung

Das Fehlen eines subjektiven allgemeinen Rechts auf Information bedeutet indessen nicht, dass Kanton und Gemeinden von der Pflicht zur Information der Öffentlichkeit entbunden wären. So ist die Staatsverwaltung aufgrund von Art. 3 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) verpflichtet, von sich aus oder auf Anfrage über ihre Tätigkeit zu informieren, soweit keine öffentlichen oder schützenswerten privaten Interessen entgegenstehen. Der bisher auf Gesetzesstufe verankerte Grundsatz der Information der Öffentlichkeit ist in die Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001, in Vollzug ab 1. Januar 2003, übernommen und verstärkt worden. Art. 60 KV lautet:

³ BGE 107 Ia 308.

⁴ BGE 107 Ia 308; vgl. Müller/ Schefer, a.a.O., S. 524, mit weiteren Hinweisen.

Information

Art. 60. Die Behörden informieren von sich aus oder auf Anfrage über ihre Tätigkeit, soweit keine öffentlichen oder schützenswerten privaten Interessen entgegenstehen.

Das Gesetz regelt die Informationsverbreitung und den Zugang zu amtlichen Informationen.

Den Behörden von Kanton und Gemeinden wird somit die verfassungsrechtliche Pflicht zur Information auferlegt. Sie sind von dieser Pflicht nur dann entbunden, wenn öffentliche oder schützenswerte private Interessen entgegenstehen. Damit gibt die neue Kantonsverfassung den Behörden den Grundsatz des Öffentlichkeitsprinzips mit Geheimhaltungsvorbehalt vor.⁵ Dieser Grundsatz geht weiter als beispielsweise das Recht auf Akteneinsicht aufgrund des rechtlichen Gehörs oder als das Recht auf Einsicht in personenbezogene Daten nach der Datenschutzgesetzgebung.⁶ Insbesondere verlangt der Grundsatz des Öffentlichkeitsprinzips mit Geheimhaltungsvorbehalt, dass nicht die Privaten ihr Informationsinteresse rechtfertigen oder begründen müssen, sondern die Behörden die Gründe für die allfällige Geheimhaltung geltend zu machen haben.⁷

Das Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt bedeutet eine Weiterentwicklung der bisherigen Informationspolitik von kantonalen und kommunalen Behörden⁸. Es handelt sich indessen nicht um eine völlige Neuausrichtung des öffentlichkeitsbezogenen Handelns von Regierung, Räten und Verwaltungen, weil die kantonalen Behörden und – soweit ersichtlich – auch die überwiegende Zahl der kommunalen Behörden bereits heute eine Politik der aktiven Information der Öffentlichkeit verfolgen.

2 Notwendigkeit eines Informationsgesetzes?

2.1 Vernehmlassungsentwurf vom September 2009

Von Ende September bis Ende November 2009 unterstellte die Regierung den Entwurf eines Informationsgesetzes einem breit angelegten Vernehmlassungsverfahren. Mit diesem Gesetz sollte der in Art. 60 KV enthaltene Grundsatz des Öffentlichkeitsprinzips konkretisiert werden. Insbesondere beabsichtigte die Regierung, die Informationsverbreitung durch die Behörden sowie den Zugang von Einzelpersonen zu amtlichen Informationen und Dokumenten gesetzlich zu regeln. In ähnlicher Weise wie auf eidgenössischer Ebene mit dem Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, SR 152.3; abgekürzt BGÖ) sah der Gesetzesentwurf neben dem Grundsatz der aktiven Information ein justiziables Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen vor.

Der Gesetzesentwurf stiess in der Vernehmlassung auf breite Ablehnung. CVP, FDP und SVP des Kantons St.Gallen lehnten ihn ebenso ab wie die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten. Übereinstimmend wurde darauf hingewiesen, dass der Verfassungsauftrag nicht erfordere, einen durchsetzbaren Rechtsanspruch auf Information und entsprechende Verfahren gesetzlich zu normieren. Die «Verrechtlichung» der Informationstätigkeit kantonalen und kommunaler Behörden würde zu grossem administrativem Mehraufwand und zu erheblichen Kostenfolgen bei Kanton und Gemeinden führen.

⁵ Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 für die neue Verfassung des Kantons St.Gallen (21.96.01); ABI 2000, 165 ff., 320.

⁶ Vgl. Isabelle Häner, Das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung im Bund und in den Kantonen – Neuere Entwicklungen, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 104. Jg., Nr. 6, Juni 2003, 281 ff., 284.

⁷ Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 für die neue Verfassung des Kantons St.Gallen (21.96.01); ABI 2000, 165 ff., 320.

⁸ Vgl. Müller/ Schefer, a.a.O., S. 537 ff.

Die Regierung schloss sich nach Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens der breit geäußerten Einschätzung an, dass auf ein besonderes Informationsgesetz verzichtet werden könne. Dem Auftrag von Art. 60 KV entspreche bereits das geltende Recht, indem insbesondere Art. 3 StVG einen umfassenden Informationsauftrag mit gleichem Wortlaut wie die Kantonsverfassung statuiere. Sodann enthalte das kantonale Recht zahlreiche Vorschriften über amtliche Bekanntmachungen. Auch auf Gemeindeebene seien ausreichende Bestimmungen über die Informationsaufgaben von Rat und Verwaltung vorhanden. Bei dieser Ausgangslage erachtete die Regierung die Normierung von individuellen und auf dem Rechtsweg durchsetzbaren Ansprüchen auf Information als entbehrlich.

Mit Medienmitteilung vom 3. Februar 2010 orientierte die Regierung die Öffentlichkeit, dass sie die Arbeiten am Informationsgesetz eingestellt hat (vgl. ABI 2010, S. 391 f.).

In der Folge wurde im Kantonsrat die Motion 42.10.02 «Öffentlichkeitsprinzip statt Kabinettpolitik» eingereicht, welche die Regierung beauftragen wollte, das in die Vernehmlassung geschickte Informationsgesetz dem Kantonsrat zur Beratung vorzulegen. Der Kantonsrat trat auf diese Motion am 20. April 2010 mit 20 gegen 56 Stimmen nicht ein.

2.2 Urteil des Verwaltungsgerichtes vom 16. Dezember 2010

Im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens, bei dem es im Wesentlichen um die Einsichtgabe in einen Umweltverträglichkeitsbericht ging, erachtete das Verwaltungsgericht die gesetzliche Regelung des verfassungsrechtlichen Öffentlichkeitsprinzips im Kanton St.Gallen als nicht ausreichend (Urteil vom 16. Dezember 2010, B 2010/123, veröffentlicht auf www.gerichte.sg.ch). Zwar hielt das Gericht fest, im konkreten Fall bestehe das Einsichtsrecht in den betreffenden Umweltverträglichkeitsbericht schon von Bundesrechts wegen, so dass es die Beschwerde aus diesem Grund guthiess. Dennoch wies das Gericht in der ausführlichen Erwägung 2 dieses Urteils auf die seines Erachtens ungenügende Rechtslage zur Umsetzung von Art. 60 KV hin. Gestützt auf das im Bund und in anderen Kantonen entwickelte Verständnis des Öffentlichkeitsprinzips identifizierte das Verwaltungsgericht zwei charakteristische Merkmale dieses Grundsatzes: «Zum einen sollen damit die Behörden zu einer aktiven Informationspolitik verpflichtet werden, indem sie von sich aus Informationen über ihre Tätigkeit der Öffentlichkeit zugänglich machen, womit eine absolute Gleichbehandlung der Interessierten gewährleistet wird. [...] Zum anderen sollen die Interessierten auch von sich aus, ohne den Nachweis eines schutzwürdigen Interesses, um Information nachsuchen können. Es ist somit nicht vom Gutdünken oder vom guten Willen der Verwaltung allein abhängig, ob und über was sie informieren will, sondern es sind die Gesuchsteller, die bestimmen, welche Information sie wollen.» (Urteil a.a.O., Erw. 2.3). Das Verwaltungsgericht hielt in der Folge fest, «dass nicht die Rede davon sein kann, dass die Anforderungen des Öffentlichkeitsprinzips sowohl auf kantonaler wie auch auf kommunaler Ebene bereits erfüllt wären. Art. 60 Abs. 2 KV verlangt ausdrücklich sowohl die Regelung der Informationsverbreitung durch die Behörden, als auch des Zugangs zu amtlichen Informationen, was nicht etwa nur die Regelung des Informationsanspruchs an sich, sondern auch die verfahrensrechtlichen Aspekte umfasst.» (Urteil a.a.O., Erw. 2.5).

Das Verwaltungsgericht verlangt mithin – auch wenn im konkret zu beurteilenden Fall entbehrlich – eine gesetzliche Regelung, die Art. 60 KV ausführt. Nur so kann nach seiner Einschätzung dem Öffentlichkeitsprinzip im Kanton St.Gallen Nachachtung verschafft werden. Als wesentliche Regelungsbereiche erachtet das Gericht den «Geltungsbereich, die Qualifikation der Dokumente, die dem Einsichtsrecht unterliegen und zu welchem Zeitpunkt dies der Fall ist, eine abschliessende Aufzählung der Geheimhaltungsinteressen, sowie Bestimmungen zum Verfahren und zum Rechtsschutz» (Urteil a.a.O., Erw. 2.4).

2.3 Motionsauftrag 42.11.12

Im Nachgang zum Urteil des Verwaltungsgerichtes vom 10. Dezember 2010 hiess der Kantonsrat in der Septembersession 2011 die Motion 42.11.12 «Schaffung eines zeitgemässen Informationsgesetzes» mit folgendem Wortlaut gut:

«Die Regierung wird eingeladen, dem Kantonsrat ein modernes und bürgerfreundliches Informationsgesetz zu unterbreiten, welches die Rechte der Bürgerschaft auf allen öffentlich-rechtlichen Ebenen des Kantons St.Gallen regelt. Dabei ist die Regierung zwingend gehalten, die Erwägungen aus dem Verwaltungsgerichtsentscheid B2010-112 in den Gesetzesentwurf einfließen zu lassen.»

3 Zielsetzungen des Informationsgesetzes

3.1 Zweck und Geltungsbereich des Gesetzes

Mit dem vorliegenden Entwurf eines Informationsgesetzes wird – formell betrachtet – der Verfassungsauftrag nach Art. 60 Abs. 2 KV erfüllt. Materiell geht es darum, das Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt umzusetzen, indem neben dem Grundsatz der aktiven Informationsverbreitung ein justiziables Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen gewährt wird. Das Gesetz fördert Transparenz über Auftrag, Organisation und Tätigkeit der Verwaltung, was neben den in Art. 8 KV festgelegten Prinzipien von Rechtmässigkeit, öffentlichem Interesse, Verhältnismässigkeit sowie Treu und Glauben zu den Grundsätzen rechtsstaatlichen Handelns gehört.⁹ Das Informationsgesetz soll nicht zuletzt auch der Rechtssicherheit dienen, indem es zu einer Harmonisierung der Verwaltungspraxis betreffend Geheimhaltung und Information beitragen soll.¹⁰ Dabei sollen die angestrebte Transparenz und Rechtssicherheit von Anfang an alle Staatsebenen – d.h. Kanton und Gemeinden, deren nachgeordnete Verwaltungsstellen, rechtlich selbständige Anstalten usw. – erfassen.

3.2 Regelungsbedarf

Das Verwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 16. Dezember 2010 den Regelungsbedarf, den es dem kantonalen Gesetzgeber überträgt, aufgezeigt (vgl. vorstehend, Ziff. 2.2): Geltungsbereich, Zugang zu Dokumenten, Aufzählung der Geheimhaltungsinteressen, Verfahren und Rechtsschutz. Die Verlagerung vom Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt hat demgemäss folgenden grundsätzlichen Regelungsbedarf zur Folge:

- Das Öffentlichkeitsprinzip gewährt jeder Person ein generelles Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen, ohne dass ein besonderes Interesse nachgewiesen werden müsste. Das Gesetz hat deshalb das subjektive und durchsetzbare Recht auf Informationszugang festzuschreiben, für dessen Geltendmachung der berechtigten Person ein Rechtsmittel zur Verfügung steht.
- Das Öffentlichkeitsprinzip beschränkt sich nicht auf die engere Staatsverwaltung, das heisst Regierung und nachgeordnete Behörden und Dienststellen, sondern umfasst auch die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten sowie Private, die Staatsaufgaben erfüllen. Darüber hinaus sind auch die Gemeinden – politische Gemeinden und Spezialgemeinden – sowie die weiteren kommunalen Körperschaften wie selbständige öffentlich-rechtliche Gemeindeunternehmen sowie Gemeinde- und Zweckverbände einzubeziehen. Zu den Behörden, die von Art. 60 KV erfasst werden, zählen auch der Kantonsrat und die Gemeindeparlamente. Was die

⁹ Vgl. René Wiederkehr, Transparenz als Grundsatz rechtsstaatlichen Handelns (Art. 5 BV), in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 108. Jg., Nr. 10, Oktober 2007, 521 ff.

¹⁰ Vgl. Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003, 1963 ff., 1976.

Justiz betrifft, so gilt das Öffentlichkeitsprinzip in dem Umfang, als sie nicht richterlich handelt (Art. 1 Abs. 3 StVG). Im Übrigen richtet sich die öffentliche Information über das richterliche Handeln nach der Spezialgesetzgebung.

- Das Öffentlichkeitsprinzip gilt absolut, sondern ist durch Ausnahmen einzugrenzen. Informationsverbreitung und -zugang sind einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern, soweit öffentliche oder schützenswerte private Interessen entgegenstehen.
- Einige Kategorien von Geschäften sind vom Öffentlichkeitsprinzip auszuschliessen, so namentlich Dokumente, die sich auf die Bearbeitung von hängigen Geschäften beziehen oder im Rahmen der Vorbereitung von Beschlüssen einer Behörde erstellt werden. Ebenso sind eingeholte oder abgegebene verwaltungsinterne Stellungnahmen auszunehmen.
- Besondere gesetzliche Vorschriften, die bestimmte Geschäfte, Dokumente oder Sachverhalte als geheim erklären oder für den Zugang abweichende Voraussetzungen aufstellen, haben Vorrang vor den Bestimmungen des Informationsgesetzes. Dies gilt auch für den Zugang zu Informationen, welche Zivilverfahren, Strafverfahren, Verfahren der Verwaltungsrechtspflege sowie Schlichtungs- und Schiedsverfahren betreffen.
- Das Öffentlichkeitsprinzip beruht auf dem Grundsatz, dass der einer Person gewährte Zugang gleichermassen allen Personen zusteht. Das Recht auf Zugang besteht, ohne dass die gesuchstellende Person ein besonderes Interesse nachweisen müsste.
- Das Verfahren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten ist einfach auszugestalten. Für den Streitfall ist ein Verfahren vorzusehen, bei dem die Gründe der Behörde für ihre Haltung gegenüber dem Informationszugang gegenüber den Beteiligten transparent zu machen sind, bevor eine Verfügung erlassen und ein Rechtsmittelverfahren in Gang gesetzt wird. Es darf vermutet werden, dass das Transparenzgebot dazu beiträgt, dass die Beschreitung des Rechtsweges im Zusammenhang mit dem Vollzug des Informationsgesetzes die Ausnahme sein wird.

3.3 Vernehmlassungsverfahren

Der Entwurf eines Informationsgesetzes, der von Ende September bis Ende November 2009 in die Vernehmlassung gegeben worden war, wurde weitgehend als unnötig erachtet und daher abgelehnt. Hauptargument war – was alsdann auch von der Regierung gleich eingeschätzt wurde –, dass das geltende Recht die Informationstätigkeit der Behörden ausreichend regle und dass insbesondere justiziable Rechtsansprüche auf Zugang zu amtlichen Dokumenten entbehrlich seien. Mit dem Urteil des Verwaltungsgerichtes vom 16. Dezember 2010 und der gutgeheissenen Motion 42.11.12 kann an dieser Betrachtungsweise nicht weiter festgehalten werden. Der Regelungsbedarf, wie er im vorstehenden Abschnitt 3.2 skizziert wurde, muss als Mindestgehalt einer gesetzlichen Normierung umgesetzt werden. Dabei strebt die Regierung weiterhin eine schlanke Gesetzgebung an. Sowohl die Grundsätze und Mittel der behördlichen Information «von sich aus» als auch das Gewähren von Informationen auf Anfrage können und müssen bürgerfreundlich, aber auch verwaltungsökonomisch umschrieben werden.

Zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmer haben in ihren Eingaben für den Fall, dass das Gesetzesprojekt trotz grundsätzlicher Ablehnung weiterbearbeitet würde, inhaltliche Bemerkungen und Hinweise angebracht. Im vorliegenden Gesetzesentwurf konnten die meisten dieser Anregungen, die bei der Überarbeitung der früheren Vernehmlassungsvorlage beigezogen wurden, berücksichtigt werden. Hierauf wird jeweils bei den Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen hingewiesen.

3.4 Statistik- und Archivgesetz

Seit 1. Juli 2012 wird das Statistikgesetz (sGS 146.1; abgekürzt StatG) angewendet. Auf den Entwurf eines Informationsgesetzes hat dieses Gesetz insofern Einfluss, als es einerseits Bestimmungen über Veröffentlichung und Verwendung von statistischen Informationen enthält, an-

derseits Datenschutz, Datenabgabe und Datensicherheit bei der Erfüllung statistische Aufgaben regelt.

Auch das Gesetz über Aktenführung und Archivierung vom 19. April 2011 (sGS 147.1; abgekürzt GAA), in Vollzug seit 1. Juli 2011, wirkt sich auf das Informationsgesetz aus. Insbesondere enthält es detaillierte Bestimmungen über den Zugang zu Archivgut, d.h. namentlich zu archivierten Dokumenten und Unterlagen.

Der vorliegende Entwurf des Informationsgesetzes nimmt die Abgrenzung zu diesen beiden neuen Gesetzen so vor, dass er deren Regelungen ausdrücklich vorbehält. Sowohl statistische Informationen als auch archivierte Dokumente und Informationen bleiben vom Geltungsbereich des Informationsgesetzes ausgenommen; der Zugang zu diesen Informationen richtet sich ausschliesslich nach der betreffenden Spezialgesetzgebung.

4 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Abs. 1 stellt zunächst im Sinn einer Programmbestimmung den Grundsatz auf, dass das Informationsgesetz Transparenz über Auftrag, Organisation und Tätigkeit der Verwaltung fördern will. Die Formulierung lehnt sich bewusst an Art. 1 BGÖ an und bringt damit zum Ausdruck, dass das in Art. 60 KV statuierte Öffentlichkeitsprinzip liberal und grosszügig umgesetzt werden soll. Im Zweifelsfall geht Transparenz vor Geheimhaltung. Davon geht auch das Verwaltungsgericht in seinem Urteil B 2010/123 (Erw. 2.3) aus, indem es das Öffentlichkeitsprinzip als Grundlage des Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger in die staatlichen Institutionen und deren Funktionieren betrachtet. Das Öffentlichkeitsprinzip bildet zudem eine wesentliche Voraussetzung für eine sinnvolle demokratische Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess und für eine wirksame Kontrolle der staatlichen Behörden. Diese Grundsätze sind auch Leitlinie für die Auslegung, Anwendung und Abgrenzung der vorbehaltenen Spezialgesetze, insbesondere des StatG und des GAA.

Demgemäss sieht der Gesetzesentwurf neben der grundsätzlichen Zweckbestimmung in allgemeiner Form zwei Hauptarten der Information vor, einerseits die Verbreitung von Informationen und andererseits der Zugang zu Informationen (vgl. auch Art. 60 Abs. 2 KV). Diese beiden Hauptarten werden in je einem separaten Gesetzesabschnitt näher geregelt (Art. 3 ff. und Art. 5 ff. GE). Mit der Verbreitung von Informationen ist die Information der Behörden über ihre Tätigkeit gemeint, wobei sie im Sinn von Art. 60 Abs. 1 KV von sich aus informieren. Demgegenüber bezieht sich der Zugang zu Informationen auf das Recht einzelner Personen, sich informieren zu können; damit ist – aus Sicht der Behörden – die «passive Information» angesprochen. Das Öffentlichkeitsprinzip und seine Umsetzung zielen im Wesentlichen auf den Informationszugang und weniger auf die Informationsverbreitung ab. Was das Begehren auf Informationszugang betrifft, kann dieses entweder auf die Tätigkeit der Behörde im Allgemeinen – ohne Bezugnahme auf bestimmte Akten oder Unterlagen – gerichtet sein. Es kann aber auch auf konkrete Dokumente oder auf Dokumente zu konkreten Geschäftsfällen bezogen sein, weshalb eine differenzierte gesetzliche Regelung erforderlich ist.

Art. 1 Abs. 2 bezeichnet die Behörden, die nach Art. 60 KV von sich aus oder auf Anfrage über ihre Tätigkeit zu informieren sowie den Zugang zu Informationen zu ermöglichen haben. Art. 60 KV bezieht sich sowohl auf die kantonale wie auch auf die kommunale Ebene. Daher muss das Informationsgesetz die kantonalen Stellen ebenso wie die Gemeindeorgane betreffen, aber auch Private, wenn diese nach Massgabe von Art. 25 Abs. 3 KV aufgrund eines Gesetzes Staatsaufgaben, das heisst Aufgaben von Kanton oder Gemeinden, erfüllen. Bei diesem breiten Anwendungsbereich muss das Informationsgesetz die identische Legaldefinition des in Art. 60 KV vorgegebenen Begriffs der «Behörden» aufstellen wie das GAA, das zur ordnungsgemässen Führung, Sicherung und Archivierung von Unterlagen, Protokollen, Dokumenten usw. verpflichtet. Die Aktenführung und der Zugang zu amtlichen Akten sind untrennbar miteinander verbunden. Aus diesem Grund wiederholt – um der besseren Lesbarkeit willen – Art. 1 Abs. 2 GE den Geltungs-

bereich nach Art. 1 Bst. a GAA. Er erfasst damit Organe, Behörden und Dienststellen des Kantons und der Gemeinden, der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons, der selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeunternehmen sowie der Gemeinde- und Zweckverbände. Weil das GAA konsequent den Begriff des «öffentlichen Organs» verwendet, übernimmt auch das Informationsgesetz – anders als noch im Vernehmlassungsentwurf, der von «Behörden» gesprochen hatte – diesen Begriff.

Art. 1 Abs. 3 GE stellt, ebenfalls mit identischem Wortlaut wie das GAA (vgl. Art. 1 Bst. a Abs. 2 GAA), Private den öffentlichen Organen gleich, wenn sie Staatsaufgaben erfüllen. Diese Ausdehnung des Geltungsbereichs des Informationsgesetzes ist auch kongruent zu Art. 1 Abs. 2 Bst. d StVG: Als «Staatsverwaltung» gelten auch «Private, soweit ihnen Staatsaufgaben übertragen sind.» Natürliche und juristische Personen des Privatrechts unterstehen somit dem Informationsgesetz, wenn ihnen auf dem Weg der Gesetzgebung Staatsaufgaben übertragen wurden¹¹. Damit findet das Informationsgesetz beispielsweise auf Privatspitäler, Privatschulen oder konzessionierte Transportunternehmen keine Anwendung. Diese erfüllen zwar Aufgaben, die durchaus im öffentlichen Interesse liegen bzw. einer gewissen staatlichen Aufsicht unterstehen, nicht aber Aufgaben, die ihnen auf dem Weg der Gesetzgebung als Staatsaufgaben verpflichtend übertragen wurden.

Art. 2 Abs. 1 enthält einen generellen Vorbehalt zugunsten spezialgesetzlicher Regelungen. Sind die Informationsverbreitung oder der Zugang zu Informationen in einem Spezialgesetz geregelt, geht dieses vor. Weil das Informationsgesetz ein Gesetz im formellen Sinn ist (vgl. Art. 67 KV), müssen auch abweichende Spezialnormen in einem Gesetz im formellen Sinn vorgesehen sein¹². Verordnungsbestimmungen könnten demgemäss keine Ausnahmen vom Informationsgesetz statuieren, es sei denn, sie beruhen ihrerseits auf einer ausreichenden formell-gesetzlichen Grundlage.

Von besonderer Bedeutung im Ausnahmekatalog von Art. 2 ist zunächst der Zugang zu Dokumenten, die Teil der Verfahrensakte eines Verfahrens der Zivil-, Straf- oder Verwaltungsrechtspflege oder eines Schlichtungs- oder Schiedsverfahrens sind (Bst. a). Dabei werden sowohl die hängigen als auch die abgeschlossenen Verfahren erfasst. Massgebend für die Information sind die entsprechenden Verfahrensgesetze. Allerdings besteht unmittelbar gestützt auf Art. 29 Abs. 2 BV – und damit unabhängig von einer kantonalen Regelung – nach bundesgerichtlicher Praxis ein Einsichtsrecht in die Akten abgeschlossener Verfahren, nämlich dann, wenn der Gesuchsteller dafür ein eigenes schutzwürdiges Interesse glaubhaft macht¹³. Das Informationsgesetz regelt demgegenüber den Zugang zu Dokumenten *ohne* solchen Interessensnachweis.

Bst. b führt den generellen Vorbehalt spezialgesetzlicher Bestimmungen näher aus. Zunächst lässt die Bestimmung ausdrückliche Geheimhaltungsvorschriften vorgehen (Ziff. 1). Zu erwähnen sind beispielhaft die Schweigepflichtnormen der Sozialversicherungsgesetzgebung, die Bestimmungen bezüglich der Geheimhaltung der im Rahmen einer Volksinitiative oder eines Referendums gesammelten Unterschriften sowie die Sonderbestimmungen zum Steuergeheimnis, Geschäftsgeheimnis oder Berufsgeheimnis.¹⁴ Vom Berufsgeheimnis erfasst – und damit vom Geltungsbereich des Informationsgesetzes ausgenommen – werden beispielsweise Ärztinnen und Ärzte der öffentlichen Spitäler für Geheimnisse, die ihnen infolge ihres Berufs anvertraut worden

¹¹ Art. 25 Abs. 1 und 3 KV; vgl. Botschaft der Regierung zum Entwurf des Gesetzes über Aktenführung und Archivierung, ABI 2010, 2717 ff., 2729.

¹² Ebenso auf Bundesebene: vgl. Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBI 2003, 1963 ff., 1989.

¹³ BGE 129 I 253; vgl. Müller/ Schefer, a.a.O., S. 873 f., mit weiteren Hinweisen.

¹⁴ Vgl. Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBI 2003, 1963 ff., 1990.

sind oder die sie bei dessen Ausübung wahrgenommen haben.¹⁵ Das Gleiche gilt beispielsweise für Spital- oder Gefängnisseelsorgerinnen und -seelsorger; auch deren Aufzeichnungen und Dossiers sind im Rahmen des Informationsgesetzes nicht zugänglich. In all diesen Fällen geht die berufliche Schweigepflicht vor.

Nicht anwendbar ist das Informationsgesetz nach Ziff. 2 sodann für all jene Sachverhalte, deren Information in besonderen gesetzlichen Bestimmungen abweichend geregelt ist, sei es, dass ausdrückliche Informationspflichten bestehen, sei es dass besondere Einschränkungen statuiert werden. Ist die Behörde beispielsweise zur amtlichen Bekanntmachung oder Publikation verpflichtet (vgl. Art. 5 GG), gibt es keine weitergehende Verpflichtung zur Information. Zwar ist es der Behörde unbenommen, zusätzliche Informationen zu verbreiten, indem sie beispielsweise bei öffentlicher Auflage und amtlicher Bekanntmachung einer Änderung des Zonenplans nach Art. 29 Abs. 1 des Baugesetzes (sGS 731.1) im Rahmen eines Orientierungsanlasses der Bevölkerung den neuen Zonenplan erläutert. Hingegen kann sich niemand im Zusammenhang mit einer amtlichen Bekanntmachung auf das durch das Informationsgesetz verliehene Recht auf Informationszugang berufen (vgl. auch Art. 11 Abs. 2 GE). Besondere Bestimmungen gelten auch für die öffentlichen Register über die Rechtsverhältnisse des Privatrechts (wie etwa Handelsregister, Grundbuch oder Zivilstandsregister). Das Informationsgesetz ist im Weiteren nicht anwendbar, wenn es um den Zutritt zu Verhandlungen von Behörden oder – im umgekehrten Fall – um nicht öffentliche oder geheime Verhandlungen von Behörden geht (Ziff. 3). Hier gelten die besonderen Bestimmungen, wie etwa Art. 77 ff. des Geschäftsreglementes des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschRK) über die Öffentlichkeit der Verhandlungen des Kantonsrates, Art. 31 Abs. 2 GG über den Zutritt nichtstimmberechtigter Personen zu Bürgerversammlungen, Art. 104 Abs. 1 GG über die nicht öffentlichen Verhandlungen des Rates der Gemeinden. Auch die Regierung tagt in nicht-öffentlicher Sitzung¹⁶. Für die Justiz regeln Art. 30 Abs. 3 BV, die Bestimmungen der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) und der Schweizerischen Strafprozessordnung (SR 312.0) sowie Art. 55 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) die Öffentlichkeit beziehungsweise Nicht-Öffentlichkeit der richterlichen Verhandlungen.

Zu beachten ist, dass das Amtsgeheimnis nach Art. 67 PersG und Art. 99 GG nicht als Spezialbestimmung im Sinn von Art. 2 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 GE gelten kann. Das Amtsgeheimnis ist nach herkömmlichem Verständnis die Grundlage des bisherigen Geheimhaltungsgrundsatzes, der ja mit dem vorliegenden Informationsgesetz gerade durch das Öffentlichkeitsprinzip abgelöst werden soll.¹⁷ Das Amtsgeheimnis kann somit künftig nur noch diejenigen Informationen erfassen, die nach dem Informationsgesetz nicht zugänglich sind, zum Beispiel weil sie unter eine der in Art. 6 oder 7 GE vorgesehenen Einschränkungen fallen (vgl. auch die Änderung von Art. 67 PersG bzw. Art. 99 GG im Rahmen der Schlussbestimmungen). Aus diesem Grund kann auch nicht, wie dies in einzelnen Vernehmlassungen angeregt worden war, auf eine Regelung der amtlichen Geheimhaltungspflicht gänzlich verzichtet werden; das Amtsgeheimnis behält, wenngleich in beschränktem Rahmen, auch unter dem Informationsgesetz einen gewissen Anwendungsbereich.

Art. 2 Abs. 2: Das Informationsgesetz und das Datenschutzgesetz (sGS 142.1; abgekürzt DSG) haben zahlreiche Berührungspunkte. Dabei stehen sie in einem gewissen Spannungsverhältnis: Während das Informationsgesetz vermehrte Transparenz herstellen will, bezweckt das Datenschutzgesetz den Schutz der Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen. Für die Praxis ist daher eine klare Abgrenzung der beiden Erlasse von grösster Bedeutung. Dies wird zunächst damit erreicht, dass sich der im Informationsgesetz verwendete Begriff «Personendaten» nach

¹⁵ Art. 321 StGB.

¹⁶ Die Nicht-Öffentlichkeit der Verhandlung der Regierung ergibt sich aus dem in Art. 69 Abs. 2 KV festgelegten Kollegialprinzip. Vgl. Botschaft und Entwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 für die neue Verfassung des Kantons St.Gallen (21.96.01); ABI 2000, 165 ff., 340.

¹⁷ Vgl. Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBI 2003, 1963 ff., 1990.

der Definition in Art. 1 Bst. a DSG richtet. Sodann gilt für die Abgrenzung: Immer wenn es um Personendaten im Sinn dieser Definition geht, geht das Datenschutzgesetz vor und gilt ausschliesslich, ausser die Personendaten seien anonymisiert und damit als solche nicht mehr erkennbar. Ein Anspruch auf Anonymisierung, um damit das Informationsgesetz zur Anwendung bringen zu können, besteht allerdings nicht. Die Anonymisierung von Personendaten richtet sich nach dem Datenschutzgesetz (vgl. Art. 7 DSG). Dabei kann es nicht zu den Aufgaben der Verwaltung gehören, Dokumente, die Personendaten enthalten, zu anonymisieren, um Drittpersonen den Zugang zu diesen Dokumenten zu ermöglichen. Diese Regelung ist zwar etwas restriktiver als jene des Bundes (vgl. Art. 9 BGÖ); sie führt aber zu einer klaren Abgrenzung des anwendbaren Rechts.

Art. 2 Abs. 3 trifft eine ähnliche Abgrenzung zu den Bestimmungen des kantonalen Statistikgesetzes. Nach Art. 4 Abs. 2 StatG sind statistische Informationen grundsätzlich öffentlich; Art. 19 StatG regelt die Pflicht zur Veröffentlichung statistischer Informationen, und Art. 23 umschreibt die Voraussetzungen, unter denen statistische Daten an Dritte abgegeben werden können. Bezüglich Information «von sich aus», aber auch bezüglich Zugang zu Informationen und Daten, besteht demgemäss im gesamten Bereich der kantonalen Statistiken kein weiterer Regelungsbedarf für das Informationsgesetz.

4.2 Informationsverbreitung

Der zweite Abschnitt des Gesetzes enthält wenige, allgemein gehaltene Grundsätze über die Informationstätigkeit der öffentlichen Organe «von sich aus».

Art. 3 wiederholt den verfassungsrechtlichen Grundsatz, dass das öffentliche Organ von sich aus über seine Tätigkeit informiert. Damit ist grundsätzlich jedes staatliche Handeln, namentlich das Erfüllen von Staatsaufgaben, gemeint. Die Informationsverbreitung dient – wie dies in Art. 1 erstem Satz BGÖ zum Ausdruck kommt – dazu, die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung zu fördern. Art. 3 GE bezieht sich auf all jene amtlichen Tätigkeiten, die von allgemeinem öffentlichem Interesse und für die Meinungsbildung über das Geschehen im Gemeinwesen von Bedeutung sind. In Ergänzung zum Vernehmlassungsentwurf wird diese Präzisierung, einer Anregung des Vernehmlassungsverfahrens folgend, ausdrücklich in den Gesetzestext eingebaut.

Die Bestimmung richtet sich an das öffentliche Organ, das zur Information verpflichtet wird. Sie gewährt aber keinen individuellen, klagbaren Rechtsanspruch auf die Verbreitung bestimmter Informationen. Massstab bei Art. 3 GE ist nicht ein individuelles, sondern stets das allgemeine öffentliche Interesse.

Die Information muss, damit sie den Anforderungen der Transparenz entspricht, vollständig und wahr sein und alle massgebenden Aspekte, allenfalls auch kritische Punkte, enthalten. Sie muss sachlich sein, was insbesondere bedeutet, dass die Aussagen moderat und ausgewogen sind und keine propagandistischen Elemente enthalten. Sodann wird verlangt, dass eine allgemein verständliche Information vorliegt, die es dem überwiegenden Teil der Adressatinnen und Adressaten erlaubt, die Information in ihrem Inhalt verstehen und nachvollziehen zu können. Schliesslich gehört zu den Aspekten einer guten Information auch, dass sie zeitgerecht erfolgt und die Adressatinnen und Adressaten mit geeigneten Informationsmitteln erreicht.

Man könnte sich die Frage stellen, ob diese allgemeinen Grundsätze der Informationstätigkeit nicht ausdrücklich im Gesetz genannt werden müssten. Der vorliegende Entwurf verzichtet bewusst darauf. Er will der Behörde für ihre Informationstätigkeit den nötigen Spielraum und die nötige Flexibilität belassen, um im Einzelfall zeit-, sach- und adressatengerecht reagieren zu können.

Art. 4 verzichtet, im Unterschied zum Vernehmlassungsentwurf, auf die beispielhafte Aufzählung einzelner Publikationskanäle und überlässt es dem öffentlichen Organ, unter Wahrung der vorstehenden Informationsgrundsätze für die jeweils anstehende Information, die geeigneten Kanäle festzulegen. Die Wahl des «richtigen» Kanals ist adressaten- und zeitgerecht zu treffen; dabei ist sicherzustellen, dass die allgemeine Zugänglichkeit gewährleistet ist. Dies gilt auch für elektronische Publikationen, die im Internet oder über «social media» veröffentlicht werden. Auch Personen, die keinen Zugang zu diesen elektronischen Publikationskanälen haben, müssen in die Lage versetzt werden, die verbreiteten Informationen zu empfangen.

Das Informationsgesetz ist insbesondere auch für die Medien und die Medienschaffenden von Bedeutung. Bei der Informationsverbreitung sind nach Möglichkeit deren Bedürfnisse zu berücksichtigen, auch ohne dass entsprechende Pflichten für die öffentlichen Organe gesetzlich statuiert werden müssten. Dazu gehört insbesondere das Gebot einer weitestmöglichen Gleichbehandlung der Medien. Der Zeitpunkt einer Informationsverbreitung soll grundsätzlich so festgelegt werden, dass er gleichartigen Medien erlaubt, die Information zeitgerecht aufbereiten und publizieren zu können. Es kann dabei jedoch nicht um eine absolute Gleichbehandlung gehen. So befinden sich Printmedien zwangsläufig in einer anderen Ausgangslage als beispielsweise das Radio, weshalb eine vollständige Gleichbehandlung nicht verwirklicht ist. Die Bedürfnisse der Medien sind allerdings nicht der alleinige Massstab. Auch die betrieblichen Abläufe und Gegebenheiten der Verwaltung sind zu berücksichtigen, wenn sich die Frage des Inhalts und des Zeitpunkts der Orientierung der Medien stellt. Darunter fallen beispielsweise die Dringlichkeit eines Geschäfts, der eigene Informationsstand der Behörden oder die zeitliche Verfügbarkeit der Informationsträgerinnen und -träger.

4.3 Informationszugang

4.3.1 Recht auf Informationszugang als Grundsatz

Art. 5 räumt jeder Person ein Recht auf Informationszugang ein. Darin kommt das für das Öffentlichkeitsprinzip massgebende Merkmal zum Ausdruck: Für den Informationszugang muss kein besonderes Interesse bestehen oder nachgewiesen werden. Der Informationszugang ist nicht auf bestimmte Personenkategorien begrenzt; er gilt allgemein. Zum einen umfasst er die Informationen über die Tätigkeit der öffentlichen Organe, zum andern den Zugang zu Dokumenten. Für beide Bereiche müssen die Voraussetzungen und das Verfahren unterschiedlich geregelt werden. Das Recht auf Informationszugang führt aber, wie bereits an anderer Stelle der Botschaft und des Entwurfs ausgeführt, nicht ohne Weiteres und unbeschränkt zum Erhalt von Informationen. Vielmehr ist von einer Information abzusehen, wenn das Informationsgesetz nach dessen Art. 2 von vornherein nicht anwendbar ist oder wenn die Einschränkungen nach Art. 6 und 7 GE zu berücksichtigen sind (vgl. nachfolgende Bemerkungen).

4.3.2 Notwendige Einschränkungen des Rechts auf Informationszugang

Eine Pflicht zur Gewährung des Zugangs zu Informationen – sei es über die Tätigkeit des öffentlichen Organs, sei es zu Dokumenten – besteht nach Art. 60 Abs. 1 KV nur, aber immerhin, so weit, als keine öffentlichen oder schützenswerten privaten Interessen entgegenstehen. Wo derartige Interessen entgegenstehen, kann und muss der Zugang zu amtlichen Informationen und Dokumenten beschränkt werden. Dabei ist im Einzelfall der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu berücksichtigen. Die Abwägung der widerstreitenden Interessen wird nicht immer einfach sein, weshalb das Informationsgesetz entsprechende Verfahrensbestimmungen aufstellen muss. Die Voraussetzungen, unter denen der Informationszugang beschränkt werden kann, werden im GE, anders als noch im Vernehmlassungsentwurf, nicht mehr bei den allgemeinen Bestimmungen geregelt, sondern im spezifischen Abschnitt über den Informationszugang, zu dem sie inhaltlich gehören.

Art. 6 wiederholt zunächst in Abs. 1 den verfassungsrechtlichen Grundsatz, dass der Zugang zu Informationen und Dokumenten unter dem Vorbehalt entgegenstehender öffentlicher oder schützenswerter privater Interessen steht. Sodann zählt Abs. 2 in nicht abschliessender Form auf, welche öffentlichen Interessen allenfalls der Verbreitung von Informationen oder dem Zugang zu Informationen entgegenstehen können. Im öffentlichen Interesse liegt nach Bst. a zunächst der Schutz des Polizeigutes der öffentlichen Ordnung und Sicherheit. Die öffentliche Ordnung umfasst nach herrschender Lehre und Rechtsprechung alle Regeln, die nach der jeweils herrschenden Ansicht für das geordnete Zusammenleben der Privaten unerlässlich sind. Die öffentliche Sicherheit bedeutet die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung, der Rechtsgüter der Einzelnen (Leben, Gesundheit, Freiheit, Eigentum, Ehre usw.) sowie der Einrichtungen des Staates.

Ein öffentliches Interesse ist sodann nach Abs. 2 Bst. b gegeben, wenn eine Information geeignet wäre, die Position des Gemeinwesens in Verhandlungen zu schwächen. Gemeint sind hier in erster Linie (aber nicht nur) die Verhandlungen über öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Verträge. Es kann je nach Vertragsgegenstand notwendig sein, dass die Verhandlungen bis zum Vertragsabschluss geheim bleiben. Auch können Art und Zeitpunkt der Informationsverbreitung selbst Gegenstand von Abmachungen im Rahmen von Vertragsverhandlungen sein, so dass es nicht im Belieben einer Verhandlungspartei steht, öffentlich zu informieren. Was nach Art. 16ter Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 GeschRK im Verhältnis von Regierung beziehungsweise Kommission für Aussenbeziehungen zum Kantonsrat gilt, muss auch in Bezug auf die Information der Öffentlichkeit Berücksichtigung finden.¹⁸ Auch bei interkommunalen Vertragsverhandlungen kann eine Nicht-Information geboten sein, weshalb Abs. 2 Bst. b nicht nur für die kantonale Ebene, sondern ebenso für die Gemeinden bedeutsam ist.

Von öffentlichem Interesse ist im Weiteren, dass die Verbreitung von und der Zugang zu Informationen nicht zu Beeinträchtigungen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden führen, was Sinn und Zweck von Abs. 2 Bst. c ist. Die verfassungsrechtlich gebotene Zusammenarbeit mit dem Bund, mit anderen Kantonen und mit dem Ausland sowie zwischen Kanton und Gemeinden sowie unter den Gemeinden¹⁹ darf bei der Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips keine Beeinträchtigung erleiden. Dies wäre der Fall, wenn eine Information oder ein Dokument aus einem anderen Kanton oder aus der Gemeinde eines anderen Kantons stammt, der das Öffentlichkeitsprinzip materiell abweichend vom st.gallischen Recht definiert und das Dokument somit nach dessen Recht nicht zugänglich ist. Widerspricht aus diesem Grund die Preisgabe von Informationen durch eine dem st.gallischen Recht unterstellte Behörde dem Recht des anderen Kantons, so könnte dies die zwischenstaatlichen Beziehungen beeinträchtigen. Es liegt deshalb im öffentlichen Interesse, in einem solchen Fall von Informationen abzusehen beziehungsweise den Zugang zu entsprechenden Informationen zu verweigern.

Nach Abs. 2 Bst. d liegt es im öffentlichen Interesse, von Informationen abzusehen, wenn dadurch behördlichen Massnahmen die Wirksamkeit entzogen würde oder diese nur mehr mit herabgesetzter Wirksamkeit umgesetzt werden könnten. Diese Bestimmung soll sicherstellen, dass Informationen geheim gehalten werden können, die der Vorbereitung bestimmter behördlicher Massnahmen dienen. Zu erwähnen sind beispielsweise in Aussicht genommene oder bei Eintreten eines bestimmten Sachverhaltes beabsichtigte aufsichtsrechtliche Handlungen. Die Regelung kommt zum Tragen, wenn das Zugänglichmachen von Informationen dazu führen kann, dass die betreffende Massnahme ihr Ziel mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht mehr oder nicht vollumfänglich erreichen würde.

¹⁸ Nach Art. 16ter Abs. 1 Bst. b GeschRK lässt sich die Kommission für Aussenbeziehungen von der Regierung über laufende Verhandlungen zu wichtigen zwischenstaatlichen Vereinbarungen informieren. Die Kommission ihrerseits informiert nach Art. 16ter Abs. 2 GeschRK den Kantonsrat, «soweit nicht die Regierung die der Kommission vermittelten Informationen mit Rücksicht auf laufende Verhandlungen als vertraulich bezeichnet hat».

¹⁹ Vgl. namentlich Art. 1 Abs. 3, Art. 23, Art. 26 Abs. 2, Art. 74 Abs. 1 und Art. 96 f. KV.

Es kann schliesslich nach Abs. 2 Bst. e auch nicht im öffentlichen Interesse liegen, wenn die Information – gemeint ist namentlich der Zugang zu Dokumenten nach Art. 11 ff. GE – einen unverhältnismässigen Aufwand verursachen würde. Allerdings wird die Behörde, wenn sie einem Gesuch um Information unter Berufung auf diese Bestimmung nicht stattgeben will, den Zugang erst verweigern, wenn es nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit ausgeschlossen ist, an Stelle einer Nicht-Information den Informationsumfang zu beschränken oder die Information auf andere Weise als verlangt zu gewähren. Von der Einschränkung nach Art. 6 Abs. 2 Bst. e GE ist demgemäss nur mit grosser Zurückhaltung Gebrauch zu machen. Die Bestimmung will insbesondere «fishing expeditions» oder umfangreichen Recherche-Aufträgen einen Riegel schieben. Das Informationsgesetz soll nicht dazu dienen, Forschungsarbeiten von Privaten auf öffentliche Organe zu delegieren. Aus diesem Grund verlangt auch Art. 13 Abs. 2 Bst. b GE, dass die Dokumente, zu denen Zugang verlangt wird, so genau wie möglich zu bezeichnen sind.

In Abs. 3 werden – ebenfalls nicht abschliessend – Kriterien für das Bestehen eines schützenswerten privaten Interesses aufgeführt. Im Vordergrund steht dabei der von Art. 13 BV und Art. 2 Bst. g KV gewährleistete Schutz der Privatsphäre. Dem Schutz der Privatsphäre Dritter muss im Rahmen des Informationsgesetzes – und vor allem bei dessen Vollzug – besondere Bedeutung zukommen. Es ist deshalb erforderlich, der Behörde auf der Basis einer gesetzlichen Bestimmung zu ermöglichen, die Verbreitung oder den Zugang zu einer Information zu beschränken oder zu verweigern, wenn das Zugänglichmachen die Privatsphäre Dritter beeinträchtigen würde. Im Zusammenhang mit der behördlichen Informationstätigkeit ist die Privatsphäre hauptsächlich unter dem Aspekt des Rechts der Privaten auf Anonymität zu sehen. Dem Individuum kommt ein geschützter Raum auf Anonymität zu, wobei es eigenständig darüber befindet, welche Informationen es aus der Anonymität herauslösen und Dritten bekannt geben will. Insofern verfügt das Individuum über das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung. Diese Selbstbestimmung geht der Informationspflicht der Behörden vor; sie stellt deshalb ein schützenswertes privates Interesse dar. Hierzu gehören auch Immaterialgüterrechte, namentlich das Urheberrecht. Das Recht auf Anonymität im persönlichen Umfeld findet seine sachgemässe Fortsetzung beim wirtschaftlich handelnden Rechtssubjekt, dem das Recht auf Wahrung von Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen zukommt. Dieses Recht fällt ebenfalls unter die schützenswerten privaten Interessen. Das Öffentlichkeitsprinzip darf nicht gelten, wenn die Information mit einer Bekanntgabe von Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen an Dritte verbunden wäre. Auch darf der Wettbewerb zwischen Marktteilnehmenden durch das Informationsgesetz nicht verzerrt werden.

Art. 7 bezeichnet in Abs. 1 Bst. a und b jene Sachverhalte, bei denen eine Beeinträchtigung der freien Meinungs- und Willensbildung des öffentlichen Organs einträte, wenn darüber informiert würde. In Bezug auf die im Bundesrecht in Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ enthaltene vergleichbare Regelung hielt der Bundesrat fest, dass der Schutz der freien Meinungs- und Willensbildung verhindern soll, «dass die Verwaltung durch eine verfrühte Bekanntgabe von Informationen während eines Entscheidungsprozesses unter allzu starken Druck der Öffentlichkeit gerät, wodurch die Bildung einer eigenen Meinung und eines eigenen Willens verhindert werden könnte. Die frühzeitige Bekanntgabe bestimmter Positionen kann je nach den Umständen die öffentliche Auseinandersetzung vorzeitig blockieren: Es ist schwieriger, seine Meinung im Scheinwerferlicht zu ändern.»²⁰ Dies gilt ganz allgemein für die Bearbeitung von hängigen Geschäften, besonders aber für hängige parlamentarische Vorstösse. Bei letzteren sollen zudem die Mitglieder des Auftragsgebenden Organs – der Kantonsrat oder das Gemeindeparlament – nicht über die Medien von der Beantwortung oder der Stellungnahme von Regierung oder Rat Kenntnis erhalten. Diese Einschränkung der Informationstätigkeit gilt auch dann, wenn eine Verwaltungsstelle zuhanden eines anderen öffentlichen Organs ein Geschäft vorbereitet oder, beispielsweise im Rahmen ei-

²⁰ Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003, 1963 ff., 2007.

nes Mitberichtsverfahrens, daran beteiligt ist. Die Informationshoheit und die Verantwortung für die korrekte Information sollen nicht der vorbereitenden Dienststelle, sondern jener Behörde zukommen, die darüber befindet und dafür politisch verantwortlich ist. Dies dient auch der Einhaltung des Kollegialprinzips, indem nicht aus abgegebenen oder eingeholten Mitberichten von Dienststellen – beispielsweise von Departementen – eruiert werden soll, wie die Beschlüsse eines Kollegialorgans, z.B. der Regierung, zustande gekommen sind. Als «hängig» im Sinn dieser Bestimmung gelten auch Kantonsratsgeschäfte zwischen zwei Lesungen.

Aus den gleichen Überlegungen wird über Aufzeichnungen aus nicht öffentlichen Verhandlungen der Behörden nicht informiert, soweit nicht besondere Bestimmungen eine andere Regelung treffen. Es geht hier insbesondere um den Schutz der Vertraulichkeit der Verhandlungen und damit um die Sicherung der freien Willensbildung der einzelnen Behördemitglieder. Demgemäss sind beispielsweise interne Stellungnahmen zu einem Regierungsgeschäft vom Informationsgesetz ausgenommen, da sie als vorbereitende Sitzungsunterlagen lediglich der persönlichen Meinungsbildung der Regierungsmitglieder dienen. Gerade bei Verhandlungen von Kollegialbehörden soll nicht erkennbar werden, wie ein Beschluss zustande gekommen ist oder welches das Abstimmungsresultat war. Allerdings soll ermöglicht werden, dass das für die Behörde geltende Geschäftsreglement abweichende Bestimmungen aufstellt. Ein Beispiel für eine solche Regelung findet sich in Art. 67 Abs. 3 GeschRK. Nach dieser Bestimmung kann die Staatskanzlei unter gewissen Voraussetzungen Dritten Einsicht in Protokolle von Kommissionen des Kantonsrates gewähren.

Abs. 1 Bst. c bezieht sich auf Sachverhalte, die im Zusammenhang mit der Teilnahme des Gemeinwesens am wirtschaftlichen Wettbewerb stehen und bei denen kein hoheitliches Handeln vorliegt. Hier ist das öffentliche Organ, das für das Gemeinwesen handelt, einem Privatrechtssubjekt gleichgestellt. Eine Verpflichtung, über solche Tätigkeiten zu informieren, besteht nicht; das Gemeinwesen soll durch die Verbreitung von Informationen oder durch Gewährung des Zugangs zu Informationen im Vergleich zu den anderen Marktteilnehmenden weder bevorzugt noch benachteiligt werden. So soll das Gemeinwesen beispielsweise Kalkulationsgrundlagen, Lohnübersichten, Vereinbarungen mit Lieferanten und andere Dokumente in einem Beschaffungs- oder Angebotsverfahren ebenso wenig offen legen müssen wie seine privatrechtlichen Konkurrenten.

Nach Abs. 2 kann das öffentliche Organ im Einzelfall den Zugang zu einem amtlichen Dokument gewähren, wenn dieser im Interesse einer korrekten Rechtsanwendung oder der Wissenschaft liegt.

4.3.3 Information über die Tätigkeit der öffentlichen Organe

In Art. 8 wird das Erteilen von Auskünften der öffentlichen Organe über ihre (eigene) Tätigkeit geregelt. Geht es bei Art. 3 GE um ein aktives, vom Gemeinwesen ausgehendes, an die Allgemeinheit gerichtetes Informieren über die Tätigkeit, liegt bei Art. 8 ein von einer Person verlangtes, an das öffentliche Organ gerichtetes und somit individualisiertes Anbegehren einer Auskunft über eine amtliche Tätigkeit vor. Insofern unterscheidet sich Art. 8 GE von Art. 3 GE einerseits im Anstoss zur Information – aktive Informationsverbreitung durch die Behörde – und andererseits in der Empfängerinnen- oder Empfängerseite (reaktive, auf Anfrage einer Person erfolgende und an diese gerichtete Information).

Wer von einem öffentlichen Organ eine Information über dessen Tätigkeit verlangt, wendet sich mündlich, auf elektronischem Weg (z.B. E-Mail oder Facebook) oder schriftlich an dieses. Eine Formvorschrift für das Auskunftsuchen besteht nicht. Zuständig ist jenes öffentliche Organ, das nach Massgabe der Gesetzgebung die Tätigkeit wahrnimmt oder die Aufgabe erfüllt, auf die sich die verlangte Auskunft bezieht. Auch für das Organ, das die nachgesuchte Auskunft erteilt, wird in Art. 8 zweitem Satz GE keine Formvorschrift aufgestellt; die Auskunft kann mündlich, auf

elektronischem Weg oder schriftlich erteilt werden. In der Regel wird das öffentliche Organ den gleichen Kommunikationskanal wählen, auf dem die Anfrage gestellt wurde; zwingend ist dies indessen nicht.

Anderes gilt nach *Art. 9*, wenn das angefragte öffentliche Organ die Erteilung der Auskunft und damit den Informationszugang ablehnt. Der Gesetzesentwurf will ein möglichst einfach ausgestaltetes und rasches Verfahren schaffen, das lediglich im Konfliktfall nach formalisierten Verfahrensregeln abgewickelt werden soll. Weil das Öffentlichkeitsprinzip auf einem durchsetzbaren Recht auf Information beruht, darf sich das öffentliche Organ jedenfalls nicht damit begnügen, die schriftliche Anfrage um Auskunft unbeantwortet zu lassen oder auf eine mündliche Anfrage lediglich mit dem Hinweis zu reagieren, dass auf eine Auskunft verzichtet werde. Vielmehr ist das öffentliche Organ verpflichtet, einerseits festzuhalten, dass es eine Auskunft ablehnt, und andererseits die Ablehnung mit einer kurzen Begründung zu versehen. Die Begründung kann sich in der Regel darauf beschränken, bei gegebenen Voraussetzungen einen Hinweis auf die Bestimmungen von *Art. 2* bzw. *Art. 6* und *7* GE anzubringen oder auf das Datenschutzgesetz zu verweisen.

Während für das Erteilen der Auskunft nach *Art. 8* GE – und auch für das einfache Ablehnen nach *Art. 9* Abs. 1 GE – keine Formvorschrift besteht, sieht Abs. 2 von *Art. 9* GE im Fall der Ablehnung eine solche vor, wenn das Auskunftsbegehren schriftlich eingereicht worden ist: Bei schriftlichen Auskunftsbegehren ist auch die Ablehnung der Auskunft schriftlich mitzuteilen und kurz zu begründen. Diese Vorgabe ist im Hinblick auf ein allfälliges Rechtsmittelverfahren von Bedeutung, indem für die Ermittlung des Sachverhalts, die Würdigung der Vorbringen der beteiligten Parteien und die Klärung der Rechtsfragen massgebende Akten vorhanden sein sollen. In diesem Fall weist das öffentliche Organ auch auf das Recht hin, eine anfechtbare Verfügung verlangen zu können.

Abs. 3 regelt die Vorgehensweise, wenn die anfragende Person ihre Anfrage zunächst mündlich oder auf elektronischem Weg eingereicht hat. Damit auch in diesem Fall die für ein Rechtsmittelverfahren relevanten Akten vorliegen, kann die Person, die eine Anfrage mündlich oder elektronisch eingereicht und von der Behörde einen abschlägigen Bescheid erhalten hat, die Anfrage in schriftlicher Form dem zuständigen öffentlichen Organ nochmals unterbreiten, worauf dieses die erste Ablehnung schriftlich bestätigt oder aber nun doch die Auskunft erteilt. Mit diesem Schritt soll zweierlei erreicht werden: Eine Auskunftsanfrage kann möglicherweise missverständlich formuliert oder von der Behörde nicht im Sinn der anfragenden Person verstanden worden sein. Die Schriftlichkeit soll deshalb dazu beitragen, allfällige Missverständnisse oder Irrtümer zu beheben. Sodann soll die schriftliche «Nachbereitung» von Anfrage und Ablehnung der anfragenden Person Gelegenheit geben, die Beweggründe des öffentlichen Organs nochmals zu überdenken, bevor sie sich entschliesst, ein Rechtsmittelverfahren in die Wege zu leiten.

Art. 10 räumt in Abs. 1 der um Auskunft ersuchenden Person die Möglichkeit ein, innert 14 Tagen nach Erhalt der ablehnenden schriftlichen Mitteilung den Erlass einer Verfügung zu verlangen. Die schriftliche Mitteilung selbst stellt demgemäss noch keine Verfügung dar. Damit der Rechtsmittelweg beschritten werden kann, muss die anfragende Person aktiv werden und ausdrücklich eine Verfügung verlangen. In Abs. 2 wird eine Schranke gegen wiederholte Anfragen in gleicher Sache aufgestellt: Wer um Auskunft nachsucht und die gewünschte Auskunft nicht erhält, soll nicht die Möglichkeit haben, die Behörden mit immer gleichen Anfragen zu behelligen, sondern in dieser Situation die Frage des Informationsanspruchs auf dem Rechtsweg klären lassen. Für den Rechtsweg gelten nach Abs. 3 die Verfahrensvorschriften des VRP (siehe dazu auch Bemerkungen zu *Art. 18* GE). Ergänzend dazu sieht *Art. 19* Abs. 1 Bst. b GE die Erhebung von Gebühren für den Erlass einer Verfügung und für das Rechtsmittelverfahren vor.

4.3.4 Zugang zu Dokumenten

Art. 11 konkretisiert das in Art. 5 GE festgelegte Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten. Dieser Zugang kann auf drei Arten erfolgen: durch Einsicht in ein amtliches Dokument, durch Auskunft über den Inhalt eines amtlichen Dokuments oder durch Aushändigung der Kopie eines amtlichen Dokuments. Grundsätzlich obliegt der Entscheid, welche dieser Formen im Einzelfall gewählt wird, dem um Auskunft angegangenen öffentlichen Organ. Dabei wird es selbstverständlich dem Verhältnismässigkeitsgebot Rechnung tragen und jedenfalls in Fällen, in denen dies ohne grossen Aufwand möglich ist, Kopien der nachgefragten Dokumente anfertigen und zustellen.

Einsichtnahme nach Abs. 1 Bst. a bedeutet, dass die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller am Ort der Dienststelle, wo diese das fragliche Dokument aufbewahrt, entweder eine Kopie oder das Original, sofern es sich im Besitz des betreffenden öffentlichen Organs befindet, einsehen kann. Das öffentliche Organ ist nicht verpflichtet, das Dokument zur Einsichtnahme an einen bestimmten Ort zu senden. Dabei ist es der Einsicht nehmenden Personen nicht verwehrt, das amtliche Dokument selber zu kopieren, das heisst, das Dokument abzuschreiben, zu fotografieren oder zu scannen oder von ihm eine Fotokopie anzufertigen. Stellt die Behörde technische Hilfsmittel, zum Beispiel einen Kopierapparat, zur Verfügung, ist sie berechtigt, die dadurch anfallenden Kosten im Rahmen der Gebühr zu erheben (Art. 19 Abs. 1 Bst. a GE).

Bei der Erteilung von Auskünften über den Inhalt eines amtlichen Dokuments nach Abs. 1 Bst. b wird im Gesetzesentwurf nicht explizit festgelegt, in welcher Form diese Auskunft gewährt wird. Es bleibt dem zuständigen Organ überlassen, wie es die Auskunft erteilen will. Es kann den Inhalt eines Dokuments mündlich mitteilen, oder es kann die Auskunft mittels Schreiben, E-Mail oder Faxkopie erteilen.

An Stelle der Einsichtnahme, der Aushändigung oder der Auskunfterteilung kann der gesuchstellenden Person die Kopie eines amtlichen Dokuments übergeben oder zugestellt werden (Abs. 1 Bst. c). Die Kosten für die Ausfertigung der Kopie und die Zustellkosten sind durch Bezahlung der Gebühr nach Art. 19 Abs. 1 Bst. a GE abzugelten. Nicht unter diese Bestimmungen fallen gerichtliche Urteile und Akten, auf die das Informationsgesetz nach Art. 2 Abs. 1 Bst. a GE keine Anwendung findet: Nach Art. 31 der Gerichtsordnung (sGS 941.21; abgekürzt GO) kann der Gerichtsberichterstatter Entscheide, in Strafsachen Anklage- und Rechtsmittelschriften sowie in Zivilsachen mit Zustimmung der Parteien die Akten lediglich *einsehen*. Im Übrigen gelten für die Eröffnung und Veröffentlichung von Entscheiden die Art. 34 und 35 GO sowie Art. 39quater VRP, die im Licht der bundesgerichtlichen Praxis zur Öffentlichkeit der gerichtlichen Urteilsverkündungen nach Art. 30 Abs. 3 BV auszulegen sind²¹

Kopien urheberrechtlich geschützter Dokumente dürfen nur in Übereinstimmung mit den Regeln des Urheberrechts²² erstellt und weiter verwendet werden. Damit richtet sich auch die Zulässigkeit einer Weiterverbreitung solcher Dokumente oder ihrer kommerziellen Nutzung durch Personen, welche nach Abs. 2 Bst. a Einsicht erhalten und eine Abschrift oder eine Kopie erstellt haben, nach der Urheberrechtsgesetzgebung.

Ist das amtliche Dokument öffentlich zugänglich (beispielsweise im amtlichen Publikationsorgan, im Amts- oder Geschäftsbericht, oder via Internet), so kann sich das angefragte öffentliche Organ nach Abs. 2 darauf beschränken, die Fundstelle mitzuteilen. Die Mitteilung umfasst einen Hinweis auf das Erscheinungsdatum der Publikation samt Seitenangabe oder die Angabe der Internetadresse.

²¹ Vgl. insbesondere das Urteil des Bundesgerichtes vom 1. September 2006, 1P.298/2006.

²² Bundesgesetz über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz, URG), SR 231.1.

Abs. 3 verweist für den Zugang zu archivierten Dokumenten auf das GAA. Der Zugang zu Archivgut sowie die einzuhaltenden Schutzfristen sind in Art. 17 ff. GAA umfassend geregelt. Für das Informationsgesetz besteht diesbezüglich kein ergänzender Rechtsetzungsbedarf.

Art. 12 umschreibt die Dokumente, die dem Informationszugang unterliegen. Die Bestimmung orientiert sich inhaltlich an der vergleichbaren Regelung im Bundesrecht²³ und in einzelnen kantonalen Gesetzen²⁴, bemüht sich aber um eine einfachere Ausgestaltung. Die Kriterien, die aus einer bestimmten Information ein Dokument im Sinn von Art. 12 GE machen, müssen kumulativ erfüllt sein. Der Begriff des «Dokuments» im Sinn von Art. 12 des Informationsgesetzes ist einerseits enger als jener der «Unterlage», den Art. 1 Bst. c GAA definiert: Nicht jede Aufzeichnung eines öffentlichen Organs und schon gar nicht jedes «Hilfsmittel», das für Verständnis und Nutzung einer Aufzeichnung notwendig ist, fällt unter die Legaldefinition des «Dokuments» im Sinn von Art. 12 GE. Ausgenommen sind beispielsweise interne Protokolle oder Aktenverzeichnisse. Auf der anderen Seite ist der Begriff des «Dokuments» auch weiter gefasst als jener der «Unterlage» nach Art. 1 Bst. c GAA, indem er nicht nur Aufzeichnungen des öffentlichen Organs selbst, sondern beispielsweise auch Eingaben von Gesuchstellern oder Fachgutachten umfassen kann.

Erstes Merkmal ist nach Bst. a, dass eine Aufzeichnung vorliegt, die auf irgendeinem Datenträger enthalten ist. Daraus geht zunächst hervor, dass für den Begriff des Dokuments die Art des Datenträgers ohne Belang ist. Als Dokumente kommen demgemäss Berichte, Stellungnahmen, Gutachten, Entscheide, Gesetzesentwürfe, Statistiken, Zeichnungen und Pläne in Papierform ebenso wie Textdokumente, Ton- oder Bildaufzeichnungen auf elektronischen Datenträgern in Betracht. Die Voraussetzung, wonach die Aufzeichnung auf einem beliebigen Datenträger enthalten sein muss, bedeutet, dass die Aufzeichnung bereits vorhanden sein muss. Das Öffentlichkeitsprinzip bezweckt nicht, die Behörde zur Ausfertigung einer noch nicht existierenden Aufzeichnung oder zur Erstellung eines Dokuments zu verpflichten.²⁵

Damit eine Aufzeichnung vom vorliegenden Gesetzesentwurf erfasst wird, muss sie sich nach Bst. b «im Besitz eines öffentlichen Organs» befinden und zwar im Besitz jenes Organs, «von dem sie stammt» oder «dem sie mitgeteilt worden ist». Das bedeutet, dass das öffentliche Organ selbst Zugang zur Aufzeichnung haben muss, damit es auch der Öffentlichkeit bzw. anfragenden Einzelpersonen Zugang gewähren kann. Entweder hat das öffentliche Organ die Aufzeichnung selber erstellt, oder sie ist ihm übermittelt worden. Das bedeutet jedoch nicht, dass alle Aufzeichnungen, die sich im Besitz des Organs befinden, der Öffentlichkeit zugänglich werden. Vielmehr muss die Aufzeichnung die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen (Bst. c GE). Der Begriff der Staatsaufgabe entspricht jenem von Abschnitt IV der Kantonsverfassung, das heisst dem Regelungsbereich in den Art. 24 ff. KV. Nach der Konzeption der Kantonsverfassung gelten als Staatsaufgaben die vom Kanton wahrgenommenen Aufgaben wie auch die Gemeindeaufgaben. Aufzeichnungen auf einem Informationsträger, die nicht mit der Ausübung einer Staatsaufgabe in Zusammenhang stehen, gelten somit nicht als amtliche Dokumente. Dies trifft beispielsweise zu, wenn Dienststellen von Kanton oder Gemeinde privatwirtschaftlich tätig sind (vgl. auch Art. 7 Abs. 1 Bst. c GE). Sodann ist der Zugang zu Aufzeichnungen, die dem öffentlichen Organ zugestellt wurden, davon abhängig, dass weder öffentliche noch schützenswerte private Interessen entge-

²³ Art. 5 Abs. 1 und 3 BGÖ.

Die Kommentierung dieses Artikels berücksichtigt die Ausführungen in der Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBI 2003, 1963 ff., 1991 ff.

²⁴ Beispiele: § 3 Abs. 2 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz des Kantons Zürich, Zürcher Gesetzessammlung 170.4; Art. 3 des Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der kantonalen Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, OeG) des Kantons Uri, Urner Gesetzessammlung 2.2711; § 3 Bst. a und b des Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG) des Kantons Aargau, Aargauer Gesetzessammlung 150.700; § 4 des Informations- und Datenschutzgesetzes des Kantons Solothurn, Solothurner Gesetzessammlung 114.1.

²⁵ Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBI 2003, 1963 ff., 1992.

genstehen (Art. 6 GE). Ferner entfällt der Informationszugang bei den besonderen Fällen nach Art. 7 GE. Ist das amtliche Dokument bereits archiviert, richtet sich der Zugang nach Art. 17 ff. GAA (vgl. Art. 11 Abs. 3 GE).

Aufzeichnungen, die ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind, gelten nach Art. 12 Bst. d GE nicht als amtliche Dokumente.²⁶ Darunter fallen Aufzeichnungen, die zwar dienstlichen Zwecken dienen, deren Gebrauch aber ausschliesslich der Verfasserin oder dem Verfasser vorbehalten bleibt, wie etwa die Disposition für die Ausarbeitung eines Textes, Skizzen für die Verfassung eines Berichtes, Sitzungsnotizen oder die Aufnahme für die Ausarbeitung des Protokolls. Auch persönliche handschriftliche oder elektronische Aufzeichnungen auf einem amtlichen Dokument werden grundsätzlich vom Öffentlichkeitsprinzip nicht erfasst, wenn sie nur zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind. Briefe und elektronische Nachrichten, die persönlich an eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter adressiert wurden und nicht mit einer Dienstsache zusammenhängen, bleiben ebenfalls ausserhalb des Begriffs des amtlichen Dokuments. Die Regelung von Art. 12 Bst. d GE orientiert sich an der parallel formulierten Ausnahmebestimmung von Art. 2 Abs. 2 Bst. b DSG.

4.3.5 Verfahrensbestimmungen

Art. 13 umschreibt den ersten Schritt des Verfahrens, nämlich die Einreichung des Gesuchs. Im Gegensatz zum Gesuch um Informationen über die Tätigkeit der öffentlichen Organe, wo keine Formerfordernisse für das Auskunftsbegehren bestehen (vgl. Art. 8 GE), weist der Zugang zu einem amtlichen Dokument eine qualifizierte Tragweite auf. Aus diesem Grund und mit Blick auf den weiteren Verfahrensablauf rechtfertigt es sich, Schriftlichkeit zu verlangen. Das Gesuch ist nach Abs. 1 an jenes öffentliche Organ zu richten, welches das Dokument besitzt, also an den Urheber oder an den Empfänger des Dokuments (vgl. Art. 12 Bst. b GE). Ist das Gesuch irrtümlicherweise bei einer Stelle eingereicht worden, die nicht im Besitz des verlangten Dokuments ist, so obliegt es dieser nach Art. 11 Abs. 3 VRP, das Gesuch von Amtes wegen der zuständigen Stelle weiterzuleiten.

Abs. 2 zählt die Bestandteile des Gesuchs auf. Weil das Öffentlichkeitsprinzip darauf ausgerichtet ist, dass jede Person, unabhängig von persönlichen Eigenschaften, Wohnsitz und Beweggründen, zum Informationszugang berechtigt ist, beschränken sich die erforderlichen Angaben zur Person auf Name und Vorname sowie Wohnadresse (Bst. a) sowie allenfalls die Zustelladresse, wenn um Zustellung einer Kopie des Dokuments ersucht wird und hierfür eine andere als die Wohnadresse massgebend ist (Bst. c zweiter Teil).

Das Gesuch muss nach Bst. b eine hinreichend genaue Bezeichnung des amtlichen Dokuments enthalten, zu dem der Informationszugang gewährt werden soll. Dabei dürfen keine zu hohen Anforderungen gestellt werden, zumal es für die gesuchstellende Person nicht immer einfach sein dürfte, das gewünschte amtliche Dokument genau zu bezeichnen. Eine hinreichende Bezeichnung ist gegeben, wenn das Dokument vom zuständigen öffentlichen Organ ohne grössere Schwierigkeiten identifiziert werden kann. Ist diese Voraussetzung nicht erfüllt, ist es Sache der gesuchstellenden Person, auf Aufforderung hin präzisierende Angaben zu machen. Gesuchen, die längere Nachforschungen erforderlich machen und dadurch einen unverhältnismässigen Aufwand nach sich ziehen, muss nach Art. 6 Abs. 2 Bst. e GE nicht entsprochen werden. Hierunter fallen auch «fishing expeditions», bei denen es nicht primär darum geht, Zugang zu einem bestimmten Dokument zu erhalten, sondern abzuklären, ob zu einer bestimmten Frage überhaupt Dokumente bestehen.

²⁶ Vgl. dazu: Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003, 1963 ff., 2000.

Dritter Bestandteil des Gesuchs ist die Angabe über die Art des verlangten Informationszugangs. Die Arten des Informationszugangs sind in Art. 11 Abs. 2 GE festgehalten. Die gesuchstellende Person kann um eine bestimmte Art des Informationszugangs nachsuchen; den Entscheid über die gewährte Form des Zugangs trifft aber letztlich das zuständige öffentliche Organ.

Art. 14 sieht den Einbezug von betroffenen Dritten vor, wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass im Sinn von Art. 6 Abs. 1 und 3 GE eine Einschränkung des Informationszugangs besteht, indem allenfalls ein schützenswertes privates Interesse vorliegt. Gelangt das angefragte öffentliche Organ aufgrund des Inhalts des amtlichen Dokuments zur Einschätzung, dass ein schützenswertes privates Interesse dem Informationszugang entgegenstehen kann, ist es verpflichtet, die betroffenen Dritten anzuhören. Dies gilt jedenfalls dann, wenn das öffentliche Organ nicht schon von vornherein den Informationszugang ablehnt, sondern ihn zu gewähren beabsichtigt (Abs. 1). Damit werden die betroffenen Dritten zu Verfahrensbeteiligten. Der gesuchstellenden Person ist über das Anhörungsverfahren Mitteilung zu machen (Abs. 2). Auf diese Weise erhält sie über die weiteren am Zugangsverfahren beteiligten Personen sowie über die Gründe der zeitlich längeren Behandlung ihres Gesuchs Kenntnis. Dabei ist allerdings zu beachten, dass der Datenschutz gewährleistet bleibt. Es ist demgemäss auszuschliessen, dass die gesuchstellende Person Kenntnis über die Personalien der beteiligten Drittpersonen erhält, wenn diese schützenswerte private Interessen an der – zumindest vorläufigen – Wahrung ihrer Anonymität geltend machen können. Da dies zu Beginn des Verfahrens häufig schwierig abzuschätzen ist, wird im Regelfall zumindest bei der ersten Anhörung die Anonymität gewahrt bleiben. Umgekehrt kann auch die gesuchstellende Person ein Interesse an der vorläufigen Wahrung der Anonymität haben; ihr ist daher ebenfalls Datenschutz gegenüber der Drittperson zu gewährleisten.

Art. 15 trägt dem Umstand Rechnung, dass ein amtliches Dokument im Besitz mehrerer öffentlicher Organe sein kann: jenem Organ, das es erstellt hat, und jenem, dem es zugegangen ist (vgl. Art. 12 Bst. b GE). Grundsätzlich hat die gesuchstellende Person die Wahl, bei welcher Stelle sie das Gesuch einreichen möchte. Für diesen Fall ist eine Koordination der beteiligten öffentlichen Organe erforderlich, was mit einem besonderen Anhörungsverfahren sichergestellt werden soll. Dieses Anhörungsverfahren kann aber aus praktischen Gründen nur erfolgen, wenn und soweit das angefragte öffentliche Organ überhaupt Kenntnis davon hat, dass auch andere öffentliche Organe im Besitz des Dokuments sind.

Art. 16 verpflichtet das öffentliche Organ, zum Gesuch schriftlich Stellung zu nehmen (Abs. 1). Die Schriftform ist vorzusehen, nachdem auch für das Gesuch dieses Formerfordernis verlangt wird (vgl. Art. 13 Abs. 1 GE). Die Stellungnahme ist an die gesuchstellende Person und – falls eine Anhörung nach Art. 14 und/ oder 15 GE erfolgt ist – an die angehörte Person sowie an angehörte andere öffentliche Organe zu richten. Das öffentliche Organ teilt mit, ob es den Zugang gewährt, ob es ihn zwar gewährt, jedoch in anderer Form als verlangt, oder ob es ihn verweigert oder einschränkt. Der eingeschränkte Informationszugang kann beispielsweise darin bestehen, dass einzelne Teile eines amtlichen Dokuments aus Gründen nach Art. 6 GE oder aus Datenschutzgründen im Sinn von Art. 2 Abs. 2 GE nicht zugänglich gemacht werden. Wenn das öffentliche Organ eine solche schriftliche Stellungnahme abgibt, in der es seine allfällig ablehnende Haltung begründet, können die beteiligten Personen die Absicht des öffentlichen Organs bewerten und sich Rechenschaft darüber geben, ob eine Fortsetzung mittels Rechtsschutzverfahren angezeigt ist oder nicht.

Nach *Art. 17* erlässt das zuständige öffentliche Organ eine Verfügung über die Gewährung oder die Nichtgewährung des Informationszugangs, wenn eine der in das Vorverfahren einbezogenen Personen – d.h. die gesuchstellende oder die angehörte Person – dies verlangt (Abs. 1). Die gesuchstellende Person wird diesen Schritt dann ergreifen, wenn sie mit der Stellungnahme der Behörde und der Kurzbegründung nicht einverstanden ist, weil ihr diese zu wenig weit geht. Die angehörte Person kann ihrerseits den Erlass einer Verfügung verlangen, wenn ihr die Stellung-

nahme nicht restriktiv genug ausgefallen ist. Das Begehren um Erlass einer Verfügung ist innert 14 Tagen nach Erhalt der Stellungnahme gemäss Art. 16 GE einzureichen. Gegenstand einer derartigen rechtsmittelfähigen Verfügung können demgemäss die Gewährung oder die Nichtgewährung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten sein, die Anordnung oder Nichtanordnung von Auflagen und inhaltlichen Einschränkungen, oder auch die gewährte bzw. verweigte Form des Informationszugangs. Im Unterschied zur gesuchstellenden oder angehörten Person steht einem allenfalls angehörten öffentlichen Organ kein Recht zu, eine rechtsmittelfähige Verfügung zu verlangen. Damit soll vermieden werden, dass Streitigkeiten zwischen öffentlichen Organen betreffend Zugang zu amtlichen Dokumenten gleichsam «über den Kopf von Privaten hinweg» ausgetragen werden.

In Abs. 2 wird eine analoge Bestimmung wie in Art. 10 Abs. 2 GE statuiert: Zur Vermeidung von Rechtsmissbrauchsfällen ist auszuschliessen, dass eine gesuchstellende Person, wenn sie die Frist für das Verlangen einer anfechtbaren Verfügung verstreichen lässt, das gleiche Verfahren mit einem neuerlichen Einsichtsgesuch nach Art. 13 GE wiederum neu aufrollen kann. Der Behörde steht es selbstverständlich frei, ein neuerliches Gesuch zu behandeln und das Verfahren neu in Gang zu setzen; ein Anspruch hierauf besteht jedoch, ähnlich wie bei Begehren um Wiedererwägung von Verfügungen nach Art. 27 VRP, nicht.

Art. 18 legt fest, dass für das Verfahren und den Rechtsschutz das VRP anzuwenden ist. Dies gilt sowohl für den Erlass der Verfügung wie auch für das Rekurs- und Beschwerdeverfahren sowie die zuständigen Rechtsmittelinstanzen. Die Rechtsmittelinstanzen müssen für die Abklärung des Sachverhaltes nach Art. 12 VRP und die Beurteilung der Rechtslage Zugang zum amtlichen Dokument haben, das Gegenstand des Verfahrens ist.

Zuständige Rekursinstanz gegen Verfügungen öffentlicher Organe von Gemeinden sowie von öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten ist nach Art. 40 VRP die oberste Verwaltungsbehörde dieser Körperschaften und Anstalten. Auf kantonaler Ebene ist das zuständige Departement Rekursinstanz (Art. 43bis VRP). Dabei richtet sich die Zuständigkeit nach dem jeweiligen Sachbereich, um den es beim jeweiligen Verfahren betreffend Zugang zu amtlichen Dokumenten geht. Massgebend ist das Geschäftsreglement der Regierung und der Staatskanzlei (sGS 141.3).

4.4 Gebühren

Art. 19 bildet die gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Gebühren für Amtshandlungen, die nach dem Informationsgesetz vorzunehmen sind. Allerdings ist nicht für jede Tätigkeit der öffentlichen Organe eine Gebührenpflicht gegeben, namentlich um die Wahrnehmung der Auskunftsrechte nicht unnötig zu erschweren. Insbesondere erscheint es angezeigt, für das Verfahren des allgemeinen Informationszugangs über die Tätigkeit der öffentlichen Organe nach Art. 8 GE von einer Gebührenerhebung abzusehen. Ebenso wenig ist eine Gebühr zu entrichten, wenn sich ein öffentliches Organ zu einer Ablehnung des Informationszugangs über seine Tätigkeit im Sinn von Art. 9 GE veranlasst sieht. Nach Abs. 1 Bst. a sind im Verfahren um Zugang zu amtlichen Dokumenten, das im Vergleich zum Informationszugang über die allgemeine Tätigkeit der öffentlichen Organe aufwändiger ist, Gebühren zu bezahlen. Damit soll der Verwaltungsaufwand für die Durchführung des Informationszugangs nach Art. 11 Abs. 1 GE abgedeckt werden. Bei der Erhebung und Bemessung der Gebühr wird auch die Abgabe der Stellungnahme nach Art. 16 GE berücksichtigt. Abs. 1 Bst. b legt darüber hinaus fest, dass für den Erlass von Verfügungen sowie von Rechtsmittelentscheiden eine Gebühr zu erheben ist.

Im Übrigen erklärt die Bestimmung das VRP für anwendbar. Damit sind für die Gebührenerhebung namentlich die Bestimmungen von Art. 94 ff. VRP sowie in Ergänzung dazu die Verwaltungsgebührenverordnung (sGS 821.1) anzuwenden. Die Gebührenansätze werden gestützt auf

diese Bestimmungen durch die Regierung festgelegt. Wer gebührenpflichtig ist, bestimmt sich nach den Grundsätzen von Art. 94 und 95 VRP. Die Gebührenpflicht obliegt einerseits der Person, die eine Amtshandlung veranlasst (Art. 94 Abs. 1 VRP), und in Streitigkeiten jener Person, deren Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (Art. 95 Abs. 1 VRP). Die Gebühren für das Verfahren des Zugangs zu amtlichen Dokumenten sind nach Art. 19 Abs. 1 Bst. a GE der gesuchstellenden Person zu überbinden, wobei diese namentlich auch für das Anhörungsverfahren nach Art. 15 GE und die Stellungnahme nach Art. 16 GE kostenpflichtig ist. Es wäre unbillig, diese Aufwendungen der anzuhörenden beziehungsweise der angehörten Person aufzuerlegen, weil die Amtshandlungen nicht von ihr, sondern von der gesuchstellenden Person in Gang gesetzt worden sind. Anders verhält es sich beim Erlass einer Verfügung sowie bei Rekurs- und Beschwerdeentscheiden: Hier besteht die Gebührenpflicht unter Umständen auch für die angehörte Person, nämlich dann, wenn diese den Erlass einer Verfügung verlangt und dadurch eine Amtshandlung veranlasst. Ebenso kann sie zur Entrichtung der Gebühr verpflichtet werden, wenn sie Rekurs oder Beschwerde erhoben hat und dabei unterliegt.

Mit dem Verweis auf das VRP wird die Behörde auch ermächtigt, die Gebühren im Voraus zu erheben und damit die Erbringung der verlangten Dienstleistung von der Gebühreneinzahlung abhängig zu machen (Art. 96 VRP). Dies rechtfertigt sich im vorliegenden Zusammenhang, weil die Gebühren für Kopien oder für kurze schriftliche Stellungnahmen und dergleichen in der Regel eine bescheidende Höhe annehmen, so dass das Gebühreninkasso einen unverhältnismässigen Aufwand verursachen würde.

4.5 Schlussbestimmungen

Mit Art. 20 wird Art. 3 StVG aufgehoben, der den Grundsatz des heutigen Art. 60 Abs. 1 KV – auf die Staatsverwaltung bezogen – enthält. Die Bestimmung wird mit Erlass des Informationsgesetzes hinfällig.

In Art. 42 I StVG ist ein Vorbehalt bezüglich Öffentlichkeit bzw. Zugänglichkeit der Revisionsberichte der Kantonalen Finanzkontrolle anzubringen. Diese Berichte richten sich an die Ämter bzw. Dienststellen sowie an die Finanzkommission des Kantonsrates, nicht aber an die breite Öffentlichkeit. Die in den Revisionsberichten enthaltenen Feststellungen, Anregungen und Berechnungen dienen der internen Qualitätssicherung. Über die konsolidierten Prüfungsergebnisse wird im Rahmen der Berichterstattung der Finanzkommission zuhanden des Kantonsrates berichtet, womit die Informationsbedürfnisse der Öffentlichkeit ausreichend befriedigt sind.

Art. 21: In Art. 67 PersG wird die Regelung des Amtsgeheimnisses neu formuliert. Bereits an anderer Stelle wurde darauf hingewiesen, dass das Amtsgeheimnis nicht generell als Rechtfertigung für die Verweigerung von Informationen gelten könne (vgl. vorn, Bemerkungen zu Art. 2 Abs. 1). Andernfalls würde die Absicht des Informationsgesetzes, das Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt einzuführen, unterlaufen. Das Amtsgeheimnis erfasst inskünftig jene Tatsachen nicht mehr, über die nach dem Informationsgesetz Auskunft zu erteilen ist. Die Bestimmung über das Amtsgeheimnis kann aber nicht, wie im Vernehmlassungsverfahren vereinzelt angeregt, gänzlich aufgehoben werden. Es kommt dort weiterhin zum Tragen, wo das Informationsgesetz nicht anwendbar ist, also insbesondere im Rahmen von Art. 2 bzw. Art. 6 und 7 GE.

Art. 22: Im Gemeindegesetz ist in Art. 99 eine gleiche Ergänzung betreffend Amtsgeheimnis nachzutragen wie in Art. 67 PersG.

Das Gemeindegesetz vom 23. August 1979 (nGS 36-29) sah in Art. 136 Bst. i eine allgemeine Informationspflicht des Rates über Geschäfte von allgemeinem Interesse vor. Diese Bestimmung wurde insbesondere mit Blick auf Art. 60 KV nicht ins neue Gemeindegesetz vom 21. April 2009 überführt. Mit dem Erlass des Informationsgesetzes sind die allgemeinen Informationspflichten

des Rates inskünftig in Art. 3 und 4 GE enthalten. Die Bestimmungen über die Veröffentlichung von Beschlüssen des Rates und über den Erhalt von Auszügen aus dem Protokoll des Rates werden durch Art. 3 sowie Art. 11 ff. GE abgelöst, weshalb in Art. 104 GG ein Vorbehalt zu Gunsten des Informationsgesetzes anzubringen ist.

5 Kostenfolgen

Die Kostenfolgen, die sich aus der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips ergeben, lassen sich weder beziffern noch abschätzen. Der Grund liegt darin, dass weder Angaben über die Anzahl der bereits heute eingehenden und behandelten Anfragen um Informationszugang und den damit verbundenen Aufwand der öffentlichen Organe vorhanden sind, noch vorausszusehen ist, ob und wie die Arbeitsbelastung der Dienststellen der Staatsverwaltung und der kommunalen Verwaltung sowie der Verwaltungsrechtspflegeinstanzen aufgrund der formellen Verfahren über den Informationszugang steigen wird. Ausschlaggebend wird sein, wie einlässlich die Bevölkerung vom Zugangsrecht Gebrauch machen wird. Vor dieselbe Ausgangslage sah sich auch der Bund im Hinblick auf das Inkrafttreten seines Öffentlichkeitsgesetzes am 1. Juli 2006 gestellt. In der Botschaft des Bundesrates wurde diesbezüglich auf den Kanton Bern, der als erster Kanton das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt hatte, Bezug genommen. Es wurde festgehalten, dass für Befürchtungen, die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips werde zu einer extrem hohen Belastung für die Behörden führen, kaum Anhaltspunkte bestünden. Eine Auswertung der praktischen Erfahrungen habe ergeben, dass im Kanton Bern die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips kaum zu Problemen geführt habe; es habe «keinen eigentlichen Ansturm der Bürgerinnen und Bürger auf die Verwaltung» gegeben.²⁷

Ob sich überhaupt Kostenfolgen ergeben und wie sich dabei die Kosten entwickeln werden, wird vor allem auch von der Art und Weise, wie das Informationsgesetz vollzogen wird, abhängen. Es ist angezeigt, zwar dem Grundsatz des Öffentlichkeitsprinzips Nachachtung zu verschaffen, jedoch von perfektionistischen sowie zeit- und personalintensiven Vollzugshandlungen abzusehen. Nicht zuletzt aus dieser Überlegung sehen Art. 9 Abs. 1 GE bei der Ablehnung der Auskunftserteilung und Art. 16 Abs. 2 GE bei der Behandlung eines Gesuchs um Zugang zu amtlichen Dokumenten lediglich kurze Stellungnahmen der zuständigen Organe vor. Es ist unter finanziellen Gesichtspunkten wesentlich, dass diese gesetzlichen Vorgaben beim Gesetzesvollzug berücksichtigt werden. Von Bedeutung ist sodann, dass die Kosten des Informationszugangs zu einem wesentlichen Teil über Gebühren gedeckt werden sollen. Es wird bei der Festlegung der anzuwendenden Gebührenansätze sowie bei der Bemessung der Gebühren im Einzelfall dem durch den Informationszugang verursachten Aufwand hinreichend Rechnung zu tragen sein. Unter diesen Gesichtspunkten bestehen durchaus Steuerungsmöglichkeiten beim Gesetzesvollzug, so dass – wie dies auch seitens des Bundesrates im Hinblick auf den Erlass des Bundesgesetzes festgehalten wurde – «von gestaltbaren Kostenfolgen ausgegangen werden» kann.²⁸ Insofern ist davon auszugehen, dass der Vollzug des Informationsgesetzes im Rahmen der vorhandenen finanziellen und personellen Ressourcen bewerkstelligt werden kann.

²⁷ Vgl. Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBI 2003, 1963 ff., 2036, und dort erwähnte Quellen.

Was den Bund betrifft, sind im Jahr 2007 – dem ersten vollständigen Kalenderjahr seit Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes – bei den Bundesbehörden 249 Zugangsgesuche eingereicht worden. In 147 Fällen gewährten die Behörden einen vollständigen und bei 20 Gesuchen einen teilweisen Zugang. 82 Zugangsgesuche wurden vollständig abgelehnt. Vgl. 15. Tätigkeitsbericht des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten 2007/2008, 90.

Fundstelle: <http://www.edoeb.admin.ch/dokumentation/00445/00509/01255/index.html?lang=de>.

²⁸ Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBI 2003, 1963 ff., 2036.

6 Referendumpflicht

Das Informationsgesetz untersteht nach Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1) dem fakultativen Gesetzesreferendum.

7 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Entwurf eines Informationsgesetzes einzutreten.

Im Namen der Regierung

Martin Gehrler
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

Informationsgesetz

Entwurf der Regierung vom 21. Mai 2013

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 21. Mai 2013²⁹ Kenntnis genommen und erlässt

in Ausführung von Art. 60 der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001³⁰

als Gesetz³¹:

I. Allgemeine Bestimmungen

Zweck und Geltungsbereich a) Grundsatz

Art. 1. ¹ Dieser Erlass fördert die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung. Zu diesem Zweck regelt er die Information der Öffentlichkeit durch die öffentlichen Organe und gewährleistet den Zugang zu amtlichen Dokumenten.

² Öffentliche Organe sind Organe, Behörden und Dienststellen:

- a) des Kantons;
- b) der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons;
- c) der Gemeinden;
- d) der selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeunternehmen;
- e) von Gemeindeverbänden und Zweckverbänden.

³ Den öffentlichen Organen sind Private gleichgestellt, wenn sie Staatsaufgaben erfüllen.

b) Ausnahmen

Art. 2. ¹ Dieser Erlass wird nicht angewendet:

- a) in Verfahren der Zivil-, der Straf- und der Verwaltungsrechtspflege einschliesslich Schlichtungs-, Schieds- und Rechtshilfeverfahren;
- b) wenn besondere gesetzliche Bestimmungen:
 - 1. die Geheimhaltung von bestimmten Geschäften, Dokumenten oder Sachverhalten vorschreiben;

29 ABI _____.

30 sGS 111.1

31 abgekürzt IG.

2. von diesem Erlass abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsehen;
3. den Zutritt zu Verhandlungen von Organen oder Behörden beschränken;

² Der Zugang zu Personendaten nach Art. 1 Bst. a des Datenschutzgesetzes vom 20. Januar 2009³² richtet sich nach jenem Gesetz.

³ Die Veröffentlichung von und der Zugang zu statistischen Daten und Informationen richten sich nach dem Statistikgesetz vom 16. November 2010³³.

II. Informationsverbreitung

Grundsatz

Art. 3. Das öffentliche Organ informiert von sich aus über seine Tätigkeit, soweit diese von allgemeinem Interesse ist.

Mittel

Art. 4. ¹ Das öffentliche Organ verbreitet die Information über die geeigneten Kanäle.

² Verbreitet es die Information auf elektronischem Weg, stellt es sicher, dass auch Personen, die keinen Zugang zum elektronischen Weg haben, die Information empfangen können.

III. Informationszugang

1. Öffentlichkeitsprinzip

Recht auf Informationszugang

Art. 5. Jede Person hat, ohne dass sie ein besonderes Interesse geltend machen muss, nach Massgabe dieses Erlasses ein Recht auf:

- a) Information über die Tätigkeit des öffentlichen Organs;
- b) Zugang zu Dokumenten.

Einschränkungen a) öffentliche oder schützenswerte private Interessen

Art. 6. ¹ Das öffentliche Organ informiert und gewährt Zugang zu Dokumenten, soweit nicht öffentliche oder schützenswerte private Interessen entgegenstehen.³⁴

² Ein öffentliches Interesse steht insbesondere entgegen, wenn die Information:

- a) die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährden könnte;
- b) die Stellung des öffentlichen Organs in Verhandlungen schwächen könnte;
- c) die Beziehungen zu anderen Gemeinwesen beeinträchtigen könnte;
- d) die Wirksamkeit von behördlichen Massnahmen vereiteln oder herabsetzen könnte;
- e) einen unverhältnismässigen Aufwand verursachen würde.

³² sGS 142.1.

³³ sGS 146.1.

³⁴ Art. 60 Abs. 1 KV, sGS 111.1.

³ Ein schützenswertes privates Interesse steht insbesondere entgegen, wenn die Information geeignet ist:

- a) Persönlichkeitsrechte Dritter zu beeinträchtigen;
- b) Immaterialgüterrechte zu verletzen;
- c) gegen ein Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnis zu verstossen.

b) besondere Fälle

Art. 7. ¹ Vom Recht auf Informationszugang ausgenommen sind Informationen und Dokumente:

- a) über die inhaltliche Bearbeitung von hängigen Geschäften und parlamentarischen Vorstößen;
- b) über Sitzungsunterlagen und Aufzeichnungen aus nicht öffentlichen Verhandlungen. Vorbehalten bleiben abweichende Bestimmungen des für das öffentliche Organ massgebenden Verfahrensrechts;
- c) soweit das Gemeinwesen am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnimmt und nicht hoheitlich handelt.

² Das öffentliche Organ kann im Interesse der Rechtsanwendung oder der Wissenschaft von Abs. 1 dieser Bestimmung abweichen. Vorbehalten bleiben die Einschränkungen nach Art. 6 dieses Erlasses.

2. Information über die Tätigkeit öffentlicher Organe

Gegenstand

Art. 8. Das öffentliche Organ erteilt auf Anfrage Auskunft über seine Tätigkeit. Es erteilt diese mündlich, auf elektronischem Weg oder schriftlich.

Ablehnung der Auskunftserteilung a) Mitteilung

Art. 9. ¹ Lehnt das öffentliche Organ die Erteilung der Auskunft ab, teilt es dies der anfragenden Person mit kurzer Begründung mit.

² Die Mitteilung erfolgt schriftlich, wenn die anfragende Person das Auskunftsbegehren schriftlich eingereicht hat. Das öffentliche Organ weist auf das Recht hin, eine Verfügung zu verlangen.

³ Die anfragende Person kann die Anfrage schriftlich einreichen, nachdem das öffentliche Organ die Auskunft mündlich oder auf elektronischem Weg abgelehnt hat.

b) Verfügung und Rechtsschutz

Art. 10. ¹ Die anfragende Person kann innerhalb von 14 Tagen nach Erhalt der schriftlichen Mitteilung des öffentlichen Organs den Erlass einer Verfügung verlangen.

² Lässt sie die Frist unbenutzt verstreichen, kann sie die gleiche Anfrage nicht erneut einreichen.

³ Der Rechtsschutz richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965³⁵.

³⁵ sGS 951.1.

3. Zugang zu Dokumenten

Gegenstand

Art. 11. ¹ Das öffentliche Organ gewährt auf Gesuch Zugang zu amtlichen Dokumenten. Es kann:

- a) vor Ort Einsicht in ein amtliches Dokument gewähren;
- b) Auskunft über den Inhalt eines amtlichen Dokuments erteilen;
- c) ein amtliches Dokument oder eine Kopie davon aushändigen oder zustellen. Die Gesetzgebung über das Urheberrecht bleibt vorbehalten.

² Ist das amtliche Dokument in einem amtlichen Publikationsorgan, im Amts- oder Geschäftsbericht oder elektronisch veröffentlicht, gilt der Zugang zum Dokument als gewährt.

³ Der Zugang zu archivierten Dokumenten richtet sich nach dem Gesetz über die Aktenführung und Archivierung vom 19. April 2011³⁶.

Amtliches Dokument

Art. 12. Als amtliches Dokument gilt jede Aufzeichnung, die:

- a) auf einem beliebigen Datenträger enthalten ist;
- b) sich im Besitz eines öffentlichen Organs befindet, von dem sie stammt oder dem sie mitgeteilt worden ist;
- c) die Erfüllung einer Staatsaufgabe betrifft;
- d) nicht ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch bestimmt ist.

Verfahren a) Gesuch

Art. 13. ¹ Wer Zugang zu einem amtlichen Dokument will, richtet ein schriftliches Gesuch an das öffentliche Organ, welches das amtliche Dokument besitzt.

² Das Gesuch enthält:

- a) Name und Vorname sowie Wohnadresse der gesuchstellenden Person;
- b) die Bezeichnung des amtlichen Dokuments;
- c) die verlangte Art des Informationszugangs und, bei verlangter Zustellung der Kopie des amtlichen Dokuments, die Zustelladresse, wenn diese nicht mit der Wohnadresse übereinstimmt.

b) Anhörung 1. betroffene Dritte

Art. 14. ¹ Zieht das öffentliche Organ die Gewährung des Zugangs zu Dokumenten in Betracht, hört es betroffene Dritte an, wenn diese ein schützenswertes privates Interesse gegen die Gewährung des Informationszugangs geltend machen könnten.

² Das öffentliche Organ teilt der gesuchstellenden Person die Durchführung der Anhörung mit.

³⁶ sGS 147.1.

2. andere öffentliche Organe

Art. 15. ¹ Das öffentliche Organ, bei dem ein Gesuch um Zugang zu einem amtlichen Dokument gestellt wurde, das im Besitz mehrerer öffentlicher Organe ist, hört die anderen öffentlichen Organe an, soweit diese bekannt sind.

² Macht ein öffentliches Organ geltend, dem Zugang zum amtlichen Dokument stehen öffentliche oder schützenswerte private Interessen entgegen, teilt es dies jenem Organ, welches das Gesuch bearbeitet, mit.

c) Stellungnahme

Art. 16. ¹ Das öffentliche Organ informiert die gesuchstellende und, soweit eine Anhörung erfolgte, die angehörte Person oder das angehörte öffentliche Organ schriftlich, ob und in welcher Art dem Gesuch entsprochen wird.

² Lehnt das öffentliche Organ einen Antrag der gesuchstellenden oder der angehörten Person ab, begründet es seine Stellungnahme kurz und weist auf das Recht hin, eine Verfügung zu verlangen.

d) Verfügung

Art. 17. ¹ Die gesuchstellende Person und die angehörte Person können innerhalb von 14 Tagen nach Erhalt der Stellungnahme den Erlass einer Verfügung verlangen.

² Lässt die gesuchstellende Person die Frist unbenutzt verstreichen, kann sie das gleiche Gesuch nicht erneut einreichen.

e) Rechtsschutz

Art. 18. ¹ Der Rechtsschutz richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965³⁷.

Die Rechtsmittelinstanz hat Zugang zum amtlichen Dokument, das Gegenstand des Gesuchs ist.

4. Kosten

Gebühr

Art. 19. ¹ Gebühren werden erhoben für:

- a) das Verfahren nach Art. 11 Abs. 1 sowie Art. 16 dieses Erlasses;
- b) Verfügungen sowie Rekurs- und Beschwerdeentscheide nach Art. 10, 17 und 18 dieses Erlasses.

² Die Gebührenerhebung richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965³⁸.

³⁷ sGS 951.1.

³⁸ sGS 951.1.

IV. Schlussbestimmungen

Änderung bisherigen Rechts a) Staatsverwaltungsgesetz

Art. 20. Das Staatsverwaltungsgesetz vom 16. Juni 1994³⁹ wird wie folgt geändert:

Art. 3 wird aufgehoben.

Berichterstattung a) zuhanden der geprüften Stellen

Art. 42l. ¹ Die Finanzkontrolle teilt der geprüften Dienststelle sowie dem zuständigen Departement und dem Finanzdepartement die wesentlichen Ergebnisse ihrer Prüfung schriftlich mit.

² Bei der Prüfung von Gerichten, von selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten sowie von Organisationen und Personen ausserhalb der Staatsverwaltung werden die Ergebnisse der Prüfung sowohl diesen als auch den zuständigen Stellen der Staatsverwaltung mitgeteilt.

³ Lassen Feststellungen der Finanzkontrolle ein sofortiges Handeln als geboten erscheinen, informiert die Finanzkontrolle unverzüglich das vorgesetzte Organ der geprüften Dienststelle.

⁴ Bei der Erfüllung von besonderen Aufträgen nach Art. 42k dieses Erlasses erfolgt die Berichterstattung nur an die auftraggebende Stelle.

⁵ **Die Berichte der Finanzkontrolle über die Ergebnisse ihrer Prüfung sind der Öffentlichkeit nach dem Informationsgesetz vom •• nicht zugänglich.**

b) Personalgesetz

Art. 21. Das Personalgesetz vom 21. April 2011⁴⁰ wird wie folgt geändert:

Geheimhaltungspflicht

Art. 67. ¹ Die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter hält Tatsachen geheim, die nach ihrer Natur oder nach besonderer Vorschrift geheim sind. **Vorbehalten bleiben die Bestimmungen des Informationsgesetzes vom •• .**

² Die Geheimhaltungspflicht dauert nach Auflösung des Arbeitsverhältnisses fort.

c) Gemeindegesetz

Art. 22. Das Gemeindegesetz vom 21. April 2009⁴¹ wird wie folgt geändert:

Schweigepflicht

Art. 99. ¹ Behördemitglieder, Verwaltungspersonal und Beauftragte sind zur Verschwiegenheit über amtliche Angelegenheiten verpflichtet, die gemäss besonderer Vorschrift oder gemäss ihrer Natur geheim zu halten sind. **Vorbehalten bleiben die Bestimmungen des Informationsgesetzes vom •• .**

39 sGS 140.1.

40 sGS 143.2.

41 sGS 151.2.

² Die Pflicht zur Verschwiegenheit bleibt auch nach dem Ausscheiden aus dem Amt bestehen.

³ Vorbehalten bleiben besondere gesetzliche Vorschriften über die Aufhebung der Schweigepflicht.

Öffentlichkeit

Art. 104. ¹ Verhandlungen und Protokoll sind nicht öffentlich.

² **Vorbehalten bleiben die Bestimmungen des Informationsgesetzes vom •• .**

Vollzugsbeginn

Art. 23. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.