

# Informationsgesetz

Bericht der vorberatenden Kommission vom 27. März 2014

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Allgemeine Vorbemerkungen</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Bemerkungen zu den Änderungsanträgen der Kommission</b>	<b>2</b>
2.1	Erlasstitel	2
2.2	Art. 2 und Art. 2a	2
2.2.1	Fragestellung	2
2.2.2	Erfordernis referendumpflichtiger Erlasse	2
2.2.3	Kein Zugang zu Behördenverhandlungen	3
2.2.4	Vorbehalt statt Ausnahme	3
2.2.5	Besondere Bestimmungen der Gemeinden	3
2.3	Art. 3 und Art. 4	4
2.4	Art. 7	4
2.4.1	Fragestellung	4
2.4.2	Kein Regelungsbedarf für den Zugang zu Verhandlungen	4
2.4.3	Präzisierungen von Art. 7 Abs. 1	4
2.5	Art. 13	5
2.6	Art. 14, 15 und 16	5
2.7	Art. 19	5
2.8	Art. 20 und Art. 22 (kein Änderungsantrag)	6
<b>3</b>	<b>Antrag</b>	<b>6</b>
	Beilage: Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz), Entwurf der Regierung vom 21. Mai 2013 unter Berücksichtigung der Änderungsanträge der vorberatenden Kommission vom 2. Dezember 2013 / 27. März 2014	7

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die vorberatende Kommission «Informationsgesetz» (22.13.03) hat den Entwurf der Regierung vom 21. Mai 2013 an zwei Sitzungen vom 2. Dezember 2013 und 27. März 2014 beraten. Angesichts der Vielzahl der Änderungsanträge und zur Klärung offener Fragen, die sich an der ersten Kommissionssitzung vom 2. Dezember 2013 gestellt hatten, unterbreitet die Kommission, gestützt auf Art. 62 Abs. 1 des Geschäftsreglementes des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR), einen schriftlichen Bericht über das Ergebnis der Kommissionsberatungen.

## **1 Allgemeine Vorbemerkungen**

Die Kommission ist damit einverstanden, dass das in Art. 60 Abs. 2 der Kantonsverfassung (sGS 111.1) statuierte Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung gesetzlich geregelt werden soll. Dabei hält die Kommission – in Übereinstimmung mit dem Entwurf der Regierung – klar daran fest, dass das Öffentlichkeitsprinzip für beide Staatsebenen, d.h. für kantonale Behörden und Dienststellen ebenso wie für öffentliche Organe der Gemeinden, zu gelten hat.

Die Hürden für den Zugang zu amtlichen Dokumenten sind klein zu halten, doch gilt es auch, berechtigten Geheimhaltungsinteressen von Behörden oder Dritten ausgewogen Rechnung zu tragen. Ein formalisiertes, wenn auch möglichst unkompliziertes Verfahren ist daher unabdingbar. Der Entwurf der Regierung trägt diesen Anliegen grundsätzlich Rechnung, doch schlägt die vorberatende Kommission einige Präzisierungen am Verfahrensgang vor. Ausserdem möchte die Kommission klarstellen, dass das Informationsgesetz – dem sie den neuen Titel «Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz)» zu geben beantragt – lediglich den Zugang zu amtlichen Informationen und Dokumenten regeln, nicht aber den Zugang zu Verhandlungen öffentlicher Organe freigeben will. Die Regierung, Gemeinderäte, Verwaltungskommissionen usw. sollen im Sinn des Kollegialprinzips weiterhin hinter verschlossenen Türen tagen und ihre Entscheidungsfindung ohne Publikum und unbeeinflusst treffen können. Wollte man, wie dies beispielsweise im Kanton Solothurn der Fall ist, auch derartige Verhandlungen öffnen, müsste das Gesetz im Hinblick auf die Abwägung entgegenstehender Einzelfall-Interessen völlig neu konzipiert werden. Die vorberatende Kommission sieht hierfür weder Handlungsbedarf noch eine verfassungsrechtlich gebotene Notwendigkeit.

## **2 Bemerkungen zu den Änderungsanträgen der Kommission**

### **2.1 Erlasstitel**

Mit dem Antrag, das «Informationsgesetz» in «Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz)» umzubenennen, will die vorberatende Kommission insbesondere den Zugang zu amtlichen Dokumenten verstärkt betonen. Die Umkehr des Prinzips vom «Geheimhaltungsgrundsatz mit Öffentlichkeitsvorbehalt» zum «Öffentlichkeitsgrundsatz mit Geheimhaltungsvorbehalt» soll auch im Erlasstitel zum Ausdruck gebracht werden.

### **2.2 Art. 2 und Art. 2a**

#### **2.2.1 Fragestellung**

Die Formulierung von Art. 2 Abs. 1 Bst. b gemäss Gesetzesentwurf (GE) der Regierung wirft – insbesondere auf dem Hintergrund der entsprechenden Kommentierung in der Botschaft – die Frage auf, ob die Ausnahme «besonderer gesetzlicher Bestimmungen»:

- in jedem Fall eine formell-gesetzliche, d.h. referendumpflichtige Bestimmung voraussetze;
- auch Gemeindereglemente umfassen könne;
- Geschäftsreglemente von Regierung und Kantonsrat ebenfalls erfasse;
- Protokolle, Sitzungsunterlagen und Akten nicht-öffentlicher Verhandlungen von Gemeinde- und anderen Behörden, in denen oftmals sensible Personendaten enthalten seien, zugänglich mache.

#### **2.2.2 Erfordernis referendumpflichtiger Erlasse**

Die Kommission geht davon aus, dass der Vorbehalt «besonderer gesetzlicher Bestimmungen» gemäss Ingress von Art. 2 Abs. 1 Bst. b GE – im Unterschied noch zum Vernehmlassungsentwurf – bewusst von «gesetzlichen» Bestimmungen spricht und, wie in der Botschaft der Regierung (Seite 9) explizit erwähnt, damit ein Gesetz im formellen Sinn, d.h. einen referendumpflichtigen Erlass, meint. Es ginge nicht an, Bestimmungen untergeordneter Erlasse (beispielsweise Geschäftsreglemente) als Grundlage für Abweichungen vom formell-gesetzlichen Informations- bzw.

Öffentlichkeitsgesetz zuzulassen, jedenfalls solange nicht die Voraussetzungen ausreichender Rechtsetzungsdelegation erfüllt wären. Beispiele für derartige formell-gesetzliche Ausnahmen vom Informationszugang sind in der Botschaft der Regierung (Seite 10) aufgeführt. Wird am Erfordernis einer «gesetzlichen», verstanden als formell-gesetzlichen, Ausnahmebestimmung festgehalten, so erübrigt sich (wie von der Kommission zunächst in Erwägung gezogen), ins Gesetz eine Aufzählung der möglichen Ausnahmetatbestände aufzunehmen, die ihrerseits das Risiko bürge, nicht vollständig zu sein.

### **2.2.3 Kein Zugang zu Behördenverhandlungen**

Die entstandene Unsicherheit ist insbesondere auf Ziff. 3 von Art. 2 Abs. 1 Bst. b GE zurückzuführen. Danach soll das Gesetz nicht zur Anwendung gelangen, wenn besondere gesetzliche Bestimmungen «den Zutritt zu Verhandlungen von Organen oder Behörden beschränken». In der Botschaft der Regierung werden hier beispielhaft – neben den (formell-gesetzlichen) Beschränkungen nach Gemeindegesetz für Gemeinderat oder Bürgerversammlungen – die Nicht-Öffentlichkeit von Regierungssitzungen und kantonsrätlichen Kommissionen erwähnt. Nach Einschätzung der vorberatenden Kommission sind sowohl die im GE statuierte Ausnahme von Ziff. 3 als auch die Ausführungen in der Botschaft nicht in jeder Hinsicht konsistent. Wie bereits bei den allgemeinen Vorbemerkungen (vorstehend, Kapitel 1) erwähnt, fällt der «Zutritt zu Verhandlungen von Organen oder Behörden» von vornherein nicht unter den Geltungsbereich des Informations- bzw. Öffentlichkeitsgesetzes, das gemäss seinem Zweckartikel (Art. 1 Abs. 1 zweiter Satz GE) die Informationstätigkeit der öffentlichen Organe sowie den Zugang zu amtlichen Dokumenten regeln will. Dass das Öffentlichkeitsprinzip in dem Sinn umfassend eingeführt werden sollte, dass auch bisher nicht öffentliche Verhandlungen und Beratungen von Behörden und Kommissionen zugänglich zu machen wären, lag weder in der Intention des Verfassungsgebers noch entspricht es dem Motionsauftrag des Kantonsrates. Wollte diese umfassende Öffnung angestrebt werden, so müssten verschiedene weitere Gesetze angepasst werden, einerseits bezüglich Geschäftsordnung, Bekanntmachung, Aktenaufgabe usw., andererseits auch bezüglich Wahrung der Persönlichkeitsrechte im Rahmen der zu behandelnden Geschäfte. Von einer derartigen Ausweitung des Öffentlichkeitsprinzips ist nach Einschätzung der Kommission abzusehen. Im Übrigen enthält auch das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip (SR 152.3; abgekürzt BGÖ) keine Zutrittsansprüche zu Verhandlungen des Bundesrates oder anderer Bundesbehörden. Um diese Abgrenzung explizit festzuhalten, soll eine Bestimmung in das Gesetz aufgenommen werden, wonach das Gesetz keinen Anspruch auf Zugang zu Verhandlungen öffentlicher Organe verschaffe (neuer Abs. 4 von Art. 2).

### **2.2.4 Vorbehalt statt Ausnahme**

Ebenfalls zur Präzisierung beantragt die Kommission sodann, den Vorbehalt «besonderer gesetzlicher Bestimmungen» nicht mehr als *Ausnahme vom Geltungsbereich*, sondern lediglich noch als *Vorbehalt bei der Anwendung* zu statuieren (neuer Art. 2a). Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass das Gesetz, sofern spezialgesetzliche Bestimmungen vorhanden sind, nicht einfach generell unanwendbar bleibt, sondern nur, soweit diese spezialgesetzlichen Bestimmungen überhaupt eine Regelung enthalten. Diese Systematik entspricht jener von Art. 3 und 4 BGÖ.

### **2.2.5 Besondere Bestimmungen der Gemeinden**

In diesem Zusammenhang kann und soll auch die Frage geklärt werden, wie mit Spezialbestimmungen auf Gemeindeebene umzugehen ist. Rechtsetzende Erlasse von Gemeinden, die im Sinn von Art. 3 Abs. 1 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) allgemeinverbindlich Rechte und Pflichten der Gemeinde und der Bürgerinnen und Bürger sowie die Organisation der Behörden regeln, können von ihrer demokratischen Legitimation her den kantonalen Gesetzen gleichgestellt werden, zumal sie dem fakultativen Referendum unterstehen. Die Gemeinden sollen somit nach Massgabe ihrer Bedürfnisse vom vorliegenden Gesetz abweichende Bestimmungen erlassen dürfen, ohne dass sie aber damit die Absichten dieses Gesetzes unterlaufen und dessen Geltungs-

bereich nach Art. 1 Abs. 2 (insbesondere Bst. c und d) GE aushöhlen dürfen. Ob dieser Rahmen eingehalten ist, wenn auf Gemeindeebene für bestimmte Materien allgemeinverbindliche Beschränkungen des Öffentlichkeitsprinzips statuiert werden, kann im Rahmen eines ordentlichen Rechtsmittelverfahrens nach den Bestimmungen der Art. 17 und 18 GE überprüft werden.

## 2.3 Art. 3 und Art. 4

Die vorberatende Kommission schliesst sich nach längerer Diskussion der Einschätzung der Regierung an, die allgemeinen Grundsätze der Informationstätigkeit – Informationen müssen zeitgerecht, adressatengerecht, vollständig usw. erfolgen – nicht im Gesetz festzuschreiben. Damit will sie aber nicht zum Ausdruck bringen, dass diese Grundsätze nicht gelten würden. Im Gegenteil: Mit der Änderung des Randtitels von Art. 3 in «Informationspflicht» und der gegenüber Art. 4 Abs. 2 GE vorgenommenen Verstärkung, wonach das Gemeinwesen sicherzustellen hat, dass alle Personen «Zugang zur Information» haben (nicht nur «die Information empfangen können»), drückt die Kommission ihre Erwartung aus, dass die Informationspolitik der Behörden aktiv, transparent und nachvollziehbar sein muss. Dies liegt auf der Linie des unbestrittenen Zweckartikels von Art. 1 Abs. 1 GE.

## 2.4 Art. 7

### 2.4.1 Fragestellung

In der Kommission wurde einerseits die Frage aufgeworfen, ob die Öffentlichkeit bzw. Nicht-Öffentlichkeit von Behörden-Verhandlungen einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung bedürfe; andererseits erschien unklar, wie der Zugang zu Dokumenten von kantonsrätlichen Kommissionen geregelt sei.

### 2.4.2 Kein Regelungsbedarf für den Zugang zu Verhandlungen

Wie bereits vorstehend zu Art. 2 GE ausgeführt, verschafft das Informations- bzw. Öffentlichkeitsgesetz keinen flächendeckenden Zugang zu Verhandlungen öffentlicher Organe. Die Meinungs- und Willensbildung von Behörden des Kantons wie der Gemeinden soll im Sinn einer vertrauensvollen Diskussionskultur grundsätzlich hinter verschlossenen Türen erfolgen können, auch ohne dass dies einer ausdrücklichen formell-gesetzlichen Rechtsgrundlage bedürfte. Wird gemäss Antrag der Kommission zu Art. 2 Abs. 4 der Zugang zu nicht-öffentlichen Verhandlungen explizit ausgeschlossen, so entfällt die Notwendigkeit, eine spezialgesetzliche Regelung der Öffentlichkeit oder Nicht-Öffentlichkeit zu erlassen.

### 2.4.3 Präzisierungen von Art. 7 Abs. 1

Die Absicht von Art. 7 Abs. 1 GE zielt darauf ab, innerhalb der Behörde die vertrauliche Diskussionskultur sicherzustellen und nicht durch vorgängige, unmittelbare oder nachfolgende Einsicht in Informationen und Dokumente einzelne Behördemitglieder unnötiger Kritik für ihre internen Äusserungen auszusetzen oder Druck auf sie auszuüben. In Analogie zu Art. 8 BGÖ sollen daher beispielsweise Dokumente aus Mitberichtsverfahren oder zu Positionen in laufenden und künftigen Verhandlungen vom Informationszugang ausgeschlossen bleiben. Die Beschlüsse der Behörden sollen zugänglich sein, nicht aber deren behörden-internes Zustandekommen. Vertiefende Ausführungen zu dieser Fragestellung enthält die Botschaft der Regierung auf Seiten 14 f., denen sich die vorberatende Kommission anschliesst.

In Bst. a ist daher weiterhin die inhaltliche Bearbeitung von *hängigen* Geschäften vom Informationszugang auszunehmen. Nicht notwendig ist es, die parlamentarischen Vorstösse explizit auszuklammern: Solange diese bei der Regierung pendent sind, gelten sie als «hängig»; sobald die Regierung ihre Stellungnahme dem Kantonsrat zugeleitet hat, besteht kein Grund zur Geheimhaltung mehr.

Bei Bst. b steht – wie mehrfach erwähnt – eine unverfälschte und unbeeinflusste Willensbildung der Behördemitglieder im Zentrum. Sitzungsunterlagen und Aufzeichnungen, aus denen ersichtlich ist, welche Überlegungen im Einzelnen angestellt wurden und wie allenfalls die Mehrheitsverhältnisse waren, sollen daher unzugänglich bleiben. Am ersten Satz von Bst. b ist daher festzuhalten. Indessen kann der zweite Satz zu Verwirrung führen, zumal sich hier wiederum die Frage stellt, ob eine formell-gesetzliche Rechtsgrundlage erforderlich wäre (was bei Bestimmungen zum Geschäfts- und Verfahrensgang selten der Fall ist). Das Dilemma zeigt sich insbesondere bei Kommissionen des Kantonsrates: Art. 67 GeschKR statuiert die Vertraulichkeit der Kommissionsprotokolle, wobei nur für rechtsetzende Erlasse eine generelle Ausnahme vorgesehen ist (Abs. 4: mit Rechtsgültigkeit entfällt die Vertraulichkeit); im Übrigen liegt es – abgesehen von der eng geregelten Verteilung – im Ermessen der Staatskanzlei, Kommissionsprotokolle im Rahmen der parlamentarischen Arbeit, der Rechtsanwendung oder der Wissenschaft Drittpersonen zugänglich zu machen. Gemäss Aussage der Staatskanzlei gehen pro Jahr nur wenige Anfragen ein, fast immer in Verbindung mit wissenschaftlichen Arbeiten.

Mit der Streichung des zweiten Satzes in Art. 7 Abs. 1 Bst. b und der Beibehaltung der Ausnahmeklausel in Art. 7 Abs. 2 GE – die eine Öffnung auch interner Sitzungsunterlagen zulässt –, behält Art. 67 GeschKR jedenfalls seinen Anwendungsbereich: Art. 67 Abs. 3 GeschKR stimmt inhaltlich mit Art. 7 Abs. 2 GE überein, und Art. 67 Abs. 4 GeschKR geht mit dem generellen Wegfall der Vertraulichkeit nach Rechtsgültigkeit rechtsetzender Erlasse über die Mindestansprüche des Informations- bzw. Öffentlichkeitsgesetzes hinaus. Dies ist nach Beurteilung der vorberatenden Kommission ohne Weiteres zulässig.

## 2.5 Art. 13

An der Schriftlichkeit des Gesuchs um Zugang zu amtlichen Dokumenten hält die vorberatende Kommission fest. Diese dient insbesondere der Rechtssicherheit. Hingegen möchte sie auch elektronische Gesuche zulassen, doch setzen diese eine rechtsverbindliche elektronische Signatur voraus.

## 2.6 Art. 14, 15 und 16

Wie bei den allgemeinen Vorbemerkungen (vorstehend, Kapitel 1) aufgezeigt, strebt die vorberatende Kommission, in Übereinstimmung mit den Absichten der Regierung, ein einfaches und rasches Verfahren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten an. Um sowohl für die gesuchstellenden Personen als auch für die Behörden Klarheit zu schaffen, schlägt die Kommission die Aufnahme von Behandlungsfristen ins Gesetz vor. Sie ist sich bewusst, dass es sich bei der Frist, innert der ein Entscheid über den Zugang oder dessen Verweigerung ergeht, lediglich um eine Ordnungs-, nicht etwa um eine Verwirkungsfrist handeln kann, doch will die Kommission die betroffenen öffentlichen Organe bezüglich Raschheit des Verfahrens in die Pflicht nehmen.

## 2.7 Art. 19

Wiederum geleitet von der Absicht, das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung einfach auszugestalten und gesuchstellende Personen nicht durch Gebührenforderungen von ihren Auskunftsrechten abzuhalten, verzichtet die vorberatende Kommission darauf, in jedem Fall Gebühren für den Zugang zu Dokumenten zu erheben. Sie erachtet eine «Kann-»Bestimmung für das Verfahren nach Art. 11 und 16 GE (Gewährung des Zugangs und vorgängige Einholung allfälliger Stellungnahmen) als ausreichend. In aufwendigen und komplexen Fällen kann das öffentliche Organ damit seinen Verwaltungsaufwand in Rechnung stellen; einfache und rasch zu bearbeitende Gesuche hingegen

können und sollen unentgeltlich abgewickelt werden. Immer kostenpflichtig sollen hingegen, wie schon von der Regierung vorgeschlagen, die formellen Verfügungen und Rechtsmittelverfahren sein.

## 2.8 Art. 20 und Art. 22 (kein Änderungsantrag)

Ausgehend von Art. 20 Abs. 5 GE, wonach die Revisionsberichte der kantonalen Finanzkontrolle dem Informationszugang nicht offen stehen sollen, wurde in der Kommission die Frage aufgeworfen, ob allenfalls im Gemeindegesetz eine ähnliche Ausnahmeklausel statuiert werden müsste bezüglich interner Berichte der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) und der beigezogenen Revisionsgesellschaften.

In der Gemeindeorganisation mit Bürgerversammlung richtet sich die Berichterstattung der GPK an die Bürgerschaft (Art. 54 Abs. 4 GG). In diesem Rahmen wird die Öffentlichkeit über die Erkenntnisse der GPK informiert. Wenn der Rat – nach der gleichen Bestimmung – vorgängig Gelegenheit erhält, zum GPK-Bericht Stellung zu nehmen, so handelt es sich bis zur Zuleitung des Berichts an die Bürgerschaft um ein internes Sitzungsdokument, das in diesem Zeitpunkt nach Art. 7 Abs. 1 Bst. b GE nicht dem Informationszugang untersteht.

In der Praxis hat sich eingebürgert, dass die GPK nebst ihrer ordentlichen – und in der Regel kurz ausfallenden – Berichterstattung an die Bürgerschaft auch einen internen Bericht an den Rat verfasst, in dem sie weiterführende Erkenntnisse, Anregungen und Kritikpunkte, sei es zu einzelnen Geschäften, sei es zum Rechnungswesen, unterbreitet, ohne dass hierdurch die Rechtmässigkeit der Jahresrechnung oder der Geschäftsführung in Frage gestellt wäre. Die vorberatende Kommission betrachtet derartige interne GPK-Berichte ebenfalls als interne Sitzungsdokumente des Rates und der GPK, die nach Art. 7 Abs. 1 Bst. b GE vom Informationszugang ausgenommen sind. Dasselbe gilt, soweit die Prüfung der Buchführung einer externen Revisionsstelle übertragen wird.

Ähnlich ist die Rechtslage bei Gemeinden mit Parlament: Hier ist die GPK nach Art. 62 GG eine Kommission des Gemeindeparlamentes, die über ihre Erkenntnisse – in sachgemässer Anwendung von Art. 54 GG – dem Gemeindeparlament (und vorgängig intern dem Rat) Bericht erstattet. Der Bericht an das Gemeindeparlament, nicht aber die vorgängige und allenfalls erweiterte Berichterstattung an den Rat, untersteht dem Öffentlichkeitsprinzip.

## 3 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf das Informations- bzw. Öffentlichkeitsgesetz einzutreten und ihm mit den Änderungsanträgen der vorberatenden Kommission zuzustimmen.

Im Namen der vorberatenden Kommission

Karl Güntzel  
Präsident

### Beilage

Entwurf der Regierung vom 21. Mai 2013 unter Berücksichtigung der Änderungsanträge der vorberatenden Kommission vom 2. Dezember 2013 / 27. März 2014  
(als informative Übersicht über das Ergebnis der Kommissionsberatungen)

## Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz)

Entwurf der Regierung vom 21. Mai 2013 unter Berücksichtigung der Änderungsanträge der vorberatenden Kommission vom 2. Dezember 2013 / 27. März 2014

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 21. Mai 2013<sup>1</sup> Kenntnis genommen und erlässt

in Ausführung von Art. 60 der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001<sup>2</sup>

als Gesetz:<sup>3</sup>

### I. Allgemeine Bestimmungen

#### Zweck und Geltungsbereich a) Grundsatz

*Art. 1.* <sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Den öffentlichen Organen sind Private gleichgestellt, wenn sie Staatsaufgaben erfüllen.

#### b) Ausnahmen

*Art. 2.* <sup>1</sup> Dieser Erlass wird in Verfahren der Zivil-, der Straf- und der Verwaltungsrechtspflege einschliesslich Schlichtungs-, Schieds- und Rechtshilfeverfahren nicht angewendet.

<sup>2</sup> Der Zugang zu Personendaten nach Art. 1 Bst. a des Datenschutzgesetzes vom 20. Januar 2009<sup>4</sup> richtet sich nach jenem Gesetz.

---

<sup>1</sup> ABI 2013, 1474 ff.

<sup>2</sup> sGS 111.1.

<sup>3</sup> Abgekürzt ÖG.

<sup>4</sup> sGS 142.1.

<sup>3</sup> Die Veröffentlichung von und der Zugang zu statistischen Daten und Informationen richten sich nach dem Statistikgesetz vom 16. November 2010<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Dieser Erlass verschafft keinen Anspruch auf Zugang zu nicht öffentlichen Verhandlungen öffentlicher Organe.

#### *c) Vorbehalt von Spezialbestimmungen*

*Art. 2a.* <sup>1</sup> Vorbehalten bleiben besondere Bestimmungen kantonaler Gesetze, welche:

- a) die Geheimhaltung von bestimmten Geschäften, Dokumenten oder Sachverhalten vorschreiben;
- b) den Zugang zu bestimmten Geschäften, Dokumenten oder Sachverhalten regeln.

<sup>2</sup> Den kantonalen Gesetzen gleichgestellt sind rechtsetzende Erlasse von Gemeinden im Sinn von Art. 3 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 21. April 2009<sup>6</sup>.

## **II. Informationsverbreitung**

### *Informationspflicht*

*Art. 3.* <sup>1</sup> Das öffentliche Organ informiert von sich aus über seine Tätigkeit, soweit diese von allgemeinem Interesse ist.

<sup>2</sup> Es stellt sicher, dass alle Personen Zugang zur Information haben.

*Art. 4.* \_\_\_\_ [entfällt]

## **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.* <sup>1</sup> Das öffentliche Organ informiert und gewährt Zugang zu Dokumenten, soweit nicht öffentliche oder schützenswerte private Interessen entgegenstehen.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> 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;

---

<sup>5</sup> sGS 146.1.

<sup>6</sup> sGS 151.2.

<sup>7</sup> Art. 60 Abs. 1 KV, sGS 111.1.



- d) die Wirksamkeit von behördlichen Massnahmen vereiteln oder herabsetzen könnte;
- e) einen unverhältnismässigen Aufwand verursachen würde.

<sup>3</sup> 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.* <sup>1</sup> Vom Recht auf Informationszugang ausgenommen sind Informationen und Dokumente:

- a) über die inhaltliche Bearbeitung von hängigen Geschäften;
- b) über Sitzungsunterlagen und Aufzeichnungen aus nicht öffentlichen Verhandlungen;
- c) soweit das Gemeinwesen am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnimmt und nicht hoheitlich handelt.

<sup>2</sup> 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.* <sup>1</sup> Lehnt das öffentliche Organ die Erteilung der Auskunft ab, teilt es dies der anfragenden Person mit kurzer Begründung mit.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.* <sup>1</sup> Die anfragende Person kann innerhalb von 14 Tagen nach Erhalt der schriftlichen Mitteilung des öffentlichen Organs den Erlass einer Verfügung verlangen.

<sup>2</sup> Lässt sie die Frist unbenutzt verstreichen, kann sie die gleiche Anfrage nicht erneut einreichen.

<sup>3</sup> Der Rechtsschutz richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965<sup>8</sup>.

### 3. Zugang zu Dokumenten

#### *Gegenstand*

*Art. 11.* <sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> Der Zugang zu archivierten Dokumenten richtet sich nach dem Gesetz über die Aktenführung und Archivierung vom 19. April 2011<sup>9</sup>.

#### *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.* <sup>1</sup> Wer Zugang zu einem amtlichen Dokument will, richtet ein schriftliches Gesuch an das öffentliche Organ, welches das amtliche Dokument besitzt.

<sup>1bis</sup> Elektronische Eingaben im Sinn von Art. 11<sup>bis</sup> des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965<sup>10</sup> sind der Schriftlichkeit gleichgestellt.

<sup>2</sup> 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.

---

<sup>8</sup> sGS 951.1.

<sup>9</sup> sGS 147.1.

<sup>10</sup> sGS 951.1.

#### *b) Anhörung 1. betroffene Dritte*

*Art. 14.* <sup>1</sup> 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.

<sup>1bis</sup> Es gewährt den betroffenen Dritten eine Frist von 14 Tagen zur Stellungnahme.

<sup>2</sup> Das öffentliche Organ teilt der gesuchstellenden Person die Durchführung der Anhörung mit.

#### *2. andere öffentliche Organe*

*Art. 15.* <sup>1</sup> 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, und gewährt ihnen eine Frist von 14 Tagen zur Stellungnahme.

<sup>2</sup> 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.* <sup>1</sup> Das öffentliche Organ informiert in der Regel innert 30 Tagen 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.

<sup>2</sup> 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.* <sup>1</sup> Die gesuchstellende Person und die angehörte Person können innerhalb von 14 Tagen nach Erhalt der Stellungnahme den Erlass einer Verfügung verlangen.

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

#### *e) Rechtsschutz*

*Art. 18.* <sup>1</sup> Der Rechtsschutz richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965<sup>11</sup>.

<sup>2</sup> Die Rechtsmittelinstanz hat Zugang zum amtlichen Dokument, das Gegenstand des Gesuchs ist.

---

<sup>11</sup> sGS 951.1.

## 4. Kosten

### *Gebühr*

Art. 19. <sup>1</sup>Für das Verfahren nach Art. 11 Abs. 1 sowie Art. 16 dieses Erlasses können Gebühren erhoben werden.

<sup>1bis</sup> Gebühren werden erhoben für Verfügungen sowie Rekurs- und Beschwerdeentscheide nach Art. 10, 17 und 18 dieses Erlasses.

<sup>2</sup> Die Gebührenerhebung richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965<sup>12</sup>.

## IV. Schlussbestimmungen

### *Änderung bisherigen Rechts a) Staatsverwaltungsgesetz*

Art. 20. Das Staatsverwaltungsgesetz vom 16. Juni 1994<sup>13</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 3 wird aufgehoben.*

*Berichterstattung a) zuhanden der geprüften Stellen*

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

<sup>2</sup> 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.

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

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

<sup>5</sup> **Die Berichte der Finanzkontrolle über die Ergebnisse ihrer Prüfung sind der Öffentlichkeit nach dem Öffentlichkeitsgesetz vom •• nicht zugänglich.**

---

<sup>12</sup> sGS 951.5.

<sup>13</sup> sGS 140.1.

b) Personalgesetz

Art. 21. Das Personalgesetz vom 21. April 2011<sup>14</sup> wird wie folgt geändert:

*Geheimhaltungspflicht*

Art. 67. <sup>1</sup> Die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter hält Tatsachen geheim, die nach ihrer Natur oder nach besonderer Vorschrift geheim sind. **Vorbehalten bleiben die Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes vom ●●.**

<sup>2</sup> Die Geheimhaltungspflicht dauert nach Auflösung des Arbeitsverhältnisses fort.

c) Gemeindegesetz

Art. 22. Das Gemeindegesetz vom 21. April 2009<sup>15</sup> wird wie folgt geändert:

*Schweigepflicht*

Art. 99. <sup>1</sup> 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 Öffentlichkeitsgesetzes vom ●●.**

<sup>2</sup> Die Pflicht zur Verschwiegenheit bleibt auch nach dem Ausscheiden aus dem Amt bestehen.

<sup>3</sup> Vorbehalten bleiben besondere gesetzliche Vorschriften über die Aufhebung der Schweigepflicht.

*Öffentlichkeit*

Art. 104. <sup>1</sup> Verhandlungen und Protokoll sind nicht öffentlich.

<sup>2</sup> **Vorbehalten bleiben die Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes vom ●●.**

*Vollzugsbeginn*

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

---

<sup>14</sup> sGS 143.2.

<sup>15</sup> sGS 151.2.