

## Nachtrag zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz)

Bericht der Regierung vom 3. Dezember 2019

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Regierung nimmt gestützt auf Art. 91 Abs. 2 Satz 2 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR) wie folgt zur Vorlage 22.18.04 «Nachtrag zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz)» der Rechtspflegekommission des Kantonsrates Stellung:

Art. 91 Abs. 2 Satz 1 GeschKR in der Fassung gemäss XVIII. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates (nGS 2019-064) sieht vor, dass das Präsidium und die ständigen Kommissionen *im Rahmen ihres Auftrags* selbständig Vorlagen einbringen können. Das Präsidium führt im Bericht 81.19.01 «Tätigkeit des Parlaments 2014 bis 2018» unter Abschnitt 2.3.3.a dazu aus: «Es ist deshalb zulässig, dass das Präsidium Änderungen des GeschKR vorschlägt, weil dies nach Art. 7 Abs. 1 Bst. f GeschKR zu den Aufgaben des Präsidiums gehört. Hingegen ist es nicht zulässig (und auch nicht zweckmässig), dass die Rechtspflegekommission, die Staatswirtschaftliche Kommission oder die Finanzkommission selbständig Vorlagen in jedwedem Bereich kantonaler Zuständigkeit einbringen können. Vielmehr bleibt die jeweilige ständige Kommission auch hier an ihren Auftrag gebunden.»

Nach Auffassung der Regierung entspricht die vorgenannte Präzisierung im GeschKR der bisherigen Praxis und der materiellen Rechtslage. Auch das Präsidium führt in seinem Bericht unter Abschnitt 2.3.3.a aus, dass «sich bisher das selbständige Einbringen von Vorlagen durch ständige Kommissionen auf Berichte bzw. Berichterstattungen, im Fall der Rechtspflegekommission zusätzlich auf Untersuchungen beschränkte. Ansonsten brachten die ständigen Kommissionen Vorlagen nicht selbständig ein, stattdessen beauftragten sie mittels Motionen und Postulaten die Regierung.» Die Kompetenz nach Art. 91 Abs. 2 Satz 1 GeschKR ist auch mit Blick auf Art. 73 Abs. 1 Bst. a der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV), wonach die Regierung in der Regel die Geschäfte des Kantonsrates vorbereitet, zurückhaltend anzuwenden.

Der Auftrag der Rechtspflegekommission (RPK) wird in Art. 14 und 14<sup>bis</sup> GeschKR festgehalten. Im Bericht der RPK vom 17. Januar 2018 zum Nachtrag zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung wird nicht dargelegt, aus welchem Auftrag der RPK sich die Kompetenz ableiten lässt, dem Kantonsrat eine selbständige Vorlage betreffend Anwendungsbereich des Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz [sGS 140.2; abgekürzt OeffG]) zu unterbreiten. Eine Zuständigkeit der RPK für die selbständige Vorbereitung eines Nachtrags des OeffG ist für die Regierung nicht ersichtlich.

Das OeffG wurde unter der Federführung des Sicherheits- und Justizdepartementes vorbereitet und fällt in den Geschäftskreis dieses sachlich zuständigen Departementes. Ein Nachtrag zu diesem Erlass ist daher auch von diesem Departement vorzubereiten und durch die Regierung dem Kantonsrat zu unterbreiten. Dieses Vorgehen stellt sicher, dass im Rahmen der internen Mitberichte und des Vernehmlassungsverfahrens die relevanten Anspruchsgruppen einbezogen werden.

Wie im Bericht 81.19.01 «Tätigkeit des Parlaments 2014 bis 2018» unter Abschnitt 2.3.3.a dargelegt, entspricht es der bisherigen Praxis, dass ständige Kommissionen Vorlagen nicht selbständig einreichen, sondern mittels Motionen und Postulaten die Regierung entsprechend mit der Aus-

arbeitung einer Vorlage beauftragen. Dieses Vorgehen wäre auch im vorliegenden Fall angezeigt, wenn der Kantonsrat in Bezug auf den Anwendungsbereich des OeffG von einem Anpassungsbedarf ausgeht. Die Regierung erachtet die Einhaltung der vorgegebenen Kompetenzverteilung im Bereich der Gesetzgebung als zwingend und ersucht den Kantonsrat, auf die Vorlage nicht einzutreten.

Neben diesen formellen Vorbehalten sieht die Regierung auch in materieller Hinsicht Klärungsbedarf. Art. 60 KV sieht vor, dass Behörden von sich aus oder auf Anfrage über ihre Tätigkeit informieren, soweit keine öffentlichen oder schützenswerten privaten Interessen entgegenstehen. Nach Art. 60 Abs. 2 KV regelt das Gesetz die Informationsverbreitung und den Zugang zu amtlichen Informationen. Als Behörden auf kantonaler Ebene gelten gemäss Systematik der Kantonsverfassung und den entsprechenden Ausführungen in der Botschaft zur neuen Kantonsverfassung: «Kantonsrat sowie dessen Präsidium und weitere Organe, Regierung sowie Regierungspräsidentin oder -präsident, Staatssekretärin oder Staatssekretär, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Staatsverwaltung, Gerichte sowie weitere Behörden und kantonale Kommissionen» (ABI 2000, 311). Durch die Einschränkung des Anwendungsbereichs des OeffG kann die Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsprinzips nach Art. 60 KV auf den Kantonsrat nicht ohne weiteres ausgeschlossen werden.

Wenn das OeffG nicht mehr auf den Kantonsrat, seine Kommissionen und die Parlamentsdienste Anwendung finden soll, stellt sich die Frage, nach welchen Verfahren der Kantonsrat und seine Organe sowie die Parlamentsdienste mit Einsichtsgesuchen, die gestützt auf Art. 60 KV eingehen, zu bearbeiten haben und gestützt auf welche Kriterien das Gesuch beurteilt werden kann. Die im Bericht der RPK gezogene Analogie zum Bundesrecht ist aus Sicht der Regierung nicht einschlägig, weil nach Art. 2 Abs. 1 Bst. c des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (SR 152.3) das Bundesgesetz insbesondere auf die Parlamentsdienste Anwendung findet. Da die Parlamentsdienste über die relevanten Unterlagen des Parlamentes verfügen, wird so ein Zugang zu diesen Unterlagen über das Öffentlichkeitsgesetz sichergestellt. Die Vorlage der RPK lässt zudem die Frage offen, ob das OeffG nur auf den Kantonsrat und seine Kommissionen oder auf sämtliche Organe des Kantonsrates keine Anwendung finden soll. Auch bleibt offen, aus welchen Gründen das OeffG für den Kantonsrat keine Anwendung finden kann, die kommunalen Parlamente aber weiterhin dem Gesetz unterstehen sollen.

Zusammenfassend gelangt die Regierung zur Auffassung, dass eine Vorlage betreffend Anwendungsbereich des OeffG nicht in den Rahmen des Auftrags der RPK fällt und daher nicht als selbständige Vorlage der RPK eingebracht werden kann. Wenn der Kantonsrat in Bezug auf die Frage nach dem Anwendungsbereich des OeffG gesetzlichen Regelungsbedarf sieht, kann ein entsprechender Auftrag über eine Motion eingereicht werden. Das durch die Motion ausgelöste ordentliche Gesetzgebungsverfahren ermöglicht sowohl den angemessenen Einbezug der relevanten Anspruchsgruppen als auch eine vertiefte Prüfung der mit einer solchen Ausnahmebestimmung verbundenen Fragestellungen. Die Regierung ist gestützt auf diese Erwägungen der Auffassung, dass auf die Vorlage nicht eingetreten werden sollte.

Im Namen der Regierung

Heidi Hanselmann  
Präsidentin

Canisius Braun  
Staatssekretär