



Staatwirtschaftliche Kommission

Protokoll

Sitzung	Staatwirtschaftliche Kommission: 22.21.13 «II. Nachtrag zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz)»	Matthias Renn Geschäftsführer Parlamentdienste Regierungsgebäude 9001 St.Gallen T +41 58 229 37 34 matthias.renn@sg.ch
Termin	Mittwoch, 19. Januar 2021 10.00 bis 11.50 Uhr	
Ort	St.Gallen, Regierungsgebäude, Kantonsratssaal	

St.Gallen, 27. Januar 2022

Kommissionspräsident

Dominik Gemperli-Goldach

Teilnehmende

Kommissionsmitglieder

SVP	Markus Bonderer-Sargans, Dipl. Bauführer SBA
SVP	Bruno Dudli-Oberbüren, Transportversicherer
SVP	Walter Freund-Eichberg, Meisterlandwirt
SVP	Hedy Furer-Rapperswil-Jona, Bäuerin
SVP	Christian Spoerlé-Ebnat-Kappel, Gemeindepräsident
CVP-EVP	Ernst Dobler-Oberuzwil, Unternehmer
CVP-EVP	Barbara Dürr-Gams, Bäuerin
CVP-EVP	Dominik Gemperli-Goldach, Gemeindepräsident, <i>Kommissionspräsident</i>
CVP-EVP	Erich Zoller-Quarten, Gemeindepräsident
FDP	Katrin Frick-Buchs, Betriebswirtschafterin
FDP	Isabel Schorrer-St.Gallen, Standortleiterin Kommunikationsagentur
FDP	Andreas W. Widmer-Wil, Betriebswirtschafter
SP	Eva B. Keller-Kaltbrunn, Theologin
SP	Remo Maurer-Altstätten, Schulratspräsident
GRÜNE	Meinrad Gschwend-Altstätten, freier Journalist

Von Seiten des zuständigen Departementes

- Regierungsrat Fredy Fässler, Vorsteher Sicherheits- und Justizdepartement
- Hansruedi Arta, Generalsekretär, Sicherheits- und Justizdepartement

Geschäftsführung / Protokoll

- Matthias Renn, Geschäftsführer, Parlamentdienste
- Aline Tobler, Stv. Geschäftsführerin, Parlamentdienste

Bemerkungen

Für die Kommissionsmitglieder sind die Sitzungsunterlagen in der Sitzungsapp¹ zu finden. Erlasse sind in elektronischer Form der Gesetzessammlung des Kantons St.Gallen² sowie der systematischen Rechtssammlung des Bundes³ zu entnehmen.

Inhaltsverzeichnis

1	Begrüssung und Information	3
2	Einführung und Vorstellung der Vorlage	3
3	Allgemeine Diskussion	4
4	Spezialdiskussion	8
4.1	Beratung Botschaft	8
4.2	Beratung Entwurf	11
4.3	Aufträge	15
4.4	Rückkommen	17
5	Gesamtabstimmung	17
6	Abschluss der Sitzung	17
6.1	Bestimmung des Berichterstatters	17
6.2	Medienorientierung	18
6.3	Verschiedenes	18

¹ <https://sitzungen.sg.ch/kr>

² <https://www.gesetzessammlung.sg.ch>

³ <https://www.admin.ch>

1 Begrüssung und Information

Gemperli-Goldach, Präsident der vorberatenden Kommission, begrüsst die Mitglieder der vorberatenden Kommission und folgende Personen:

- Regierungsrat Fredy Fässler, Vorsteher Sicherheits- und Justizdepartement;
- Hansruedi Arta, Generalsekretär, Sicherheits- und Justizdepartement;
- Matthias Renn, Geschäftsführer, Parlamentsdienste;
- Aline Tobler, Stv. Geschäftsführerin, Parlamentsdienste.

Seit der Kommissionsbestellung in der Novembersession 2021 nahm die Kantonsratspräsidentin keine Ersatzwahlen in die vorberatende Kommission vor. Für die heutige Sitzung hat sich niemand entschuldigt. Ich stelle fest, dass die vorberatende Kommission beratungsfähig ist.

Ich gehe als Kommissionspräsident mit gutem Beispiel voran und lege meine Interessenbindungen offen: Ich bin Gemeindepräsident von Goldach.

Wir behandeln Botschaft und Entwurf der Regierung «II. Nachtrag zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz)» vom 28. September 2021. Der vorberatenden Kommission wurden keine zusätzlichen Unterlagen verteilt bzw. zuge stellt.

Ich weise darauf hin, dass die Beratung elektronisch aufgezeichnet wird, was der Geschäftsführung die Fertigstellung des Protokolls erleichtert. Deshalb bitte ich Sie, nur zu sprechen, wenn ich Ihnen mit Ihrem politischen Namen das Wort erteile. Die Geschäftsführung dankt für die Abgabe der Manuskripte insbesondere zur allgemeinen Diskussion. Für das Protokoll gilt das gesprochene Wort. Eine weitere Information: Sowohl die Kommissionsberatungen nach Art. 59 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR) als auch das Kommissionsprotokoll nach Art. 67 GeschKR sind vertraulich. Erst mit der Rechtsgültigkeit rechtsetzender Erlasse, nach Ablauf der Referendumsfrist, entfällt die Vertraulichkeit.

Zu Beginn wird die vorberatende Kommission eine Einführung in die Vorlage erhalten, danach führt sie eine allgemeine Diskussion anstelle einer Eintretensdiskussion. Anschliessend führt die vorberatende Kommission die Spezialdiskussion sowie die Gesamtabstimmung durch.

Der Kommissionspräsident schliesst die Einführung mit einigen administrativen Hinweisen.

2 Einführung und Vorstellung der Vorlage

Regierungsrat Fässler: Es ist wahrscheinlich nicht die wichtigste Vorlage des Jahrzehnts, die Ihnen die Regierung mit dem II. Nachtrag zum Öffentlichkeitsgesetz unterbreitet. Ich werde darum auch nicht ein ausführliches Einführungsreferat halten, sondern mich auf ein paar wenige, wichtige Punkte beschränken.

Einige unter Ihnen erinnern sich sicher noch an die Geschichte mit den Regierungsakten im Gemeindehaus Nesslau, rund um die Kantonsschule Wattwil. Die Rechtspflegekommission hat im Rahmen einer Administrativuntersuchung ein externes Rechtsgutachten in Auftrag gegeben zur Frage, ob Mitglieder der Regierung eine Amtsgeheimnisverletzung

begangen haben könnten. Nach Abschluss dieser Administrativuntersuchung gab es Gesuche um Zugang zu diesem externen Rechtsgutachten. Dann sind die Fragen und Diskussionen losgegangen: Untersteht ein Dokument des Kantonsrates dem Öffentlichkeitsgesetz (sGS 140.2; abgekürzt OeffG)? Welche staatliche Stelle entscheidet über den Zugang oder die Verweigerung? Wie läuft der Rechtsweg usw.? Auch die Staatswirtschaftliche Kommission hat sich im Jahr 2019 mit dem OeffG befasst und dabei festgestellt, dass in Bezug auf den Kantonsrat und seine Organe ein gewisser Klärungsbedarf besteht. Unsere Vorlage hat darum drei Stossrichtungen:

Sie will präzisieren, dass auch der Kantonsrat und seine Organe dem verfassungsrechtlichen Öffentlichkeitsprinzip unterstehen. Diesbezüglich hat es nie – vielleicht mit Ausnahme des Entwurfs der Rechtspflegekommission – eine abweichende Meinung gegeben, und auch Art. 60 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) lässt keine andere Interpretation zu. Dieser Artikel unterstellt ganz allgemein die Behörden des Kantons und der Gemeinden dem Öffentlichkeitsprinzip. Also streichen wir im OeffG die heutige Beschränkung auf die Verwaltung und schliessen damit den Kantonsrat und seine Organe, aber auch die Gemeindeparlamente explizit ein.

Der Kantonsrat und die Gemeindeparlamente sollen unter Wahrung des verfassungsrechtlichen Öffentlichkeitsprinzips in ihren Geschäftsreglementen selbst festlegen, ob, wann und in welchem Umfang sie die amtlichen Dokumente ihrer Geschäfte zugänglich machen wollen. Die Regierung will sich in dieser Frage aus Respekt vor der Gewaltenteilung bewusst zurücknehmen. Schon heute hat es Regelungen im GeschKR (z.B. über die Einsicht in die Kommissionsprotokolle), diese Regelungen können und sollen nach Bedarf und Willen des Kantonsrates und der Gemeindeparlamente weiter präzisiert werden.

Die Vorlage klärt die Zuständigkeiten und das Verfahren für den Kantonsrat und seine Organe. Die Zuständigkeit soll integral bei der Leiterin oder dem Leiter der Parlamentsdienste liegen. Auch hier will die Regierung die Gewaltenteilung respektieren und nicht eine Amtsstelle der «normalen» Staatsverwaltung einsetzen, sondern das Handeln für das Parlament und seine Organe der Parlamentsverwaltung überlassen.

Beim Rechtsweg läuft es dann aber wieder zusammen. Gleich wie bei Verfügungen der Departemente und der Staatskanzlei, die sich auf das OeffG stützen, soll im Rekursverfahren auch bei Verfügungen der Parlamentsdienste die Verwaltungsrekurskommission als Rekursinstanz zuständig sein. Und die Urteile der Verwaltungsrekurskommission sind anschliessend mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht anfechtbar – ein normaler, üblicher Instanzenzug. Im Vernehmlassungsverfahren ist dieses Konzept auf weitgehende Zustimmung gestossen. Einzelne Präzisierungen und Verbesserungsvorschläge aus der Vernehmlassung hat die Regierung aufgenommen.

3 Allgemeine Diskussion

Maurer-Altstätten (im Namen der SP-Delegation): Auf die Vorlage ist einzutreten. Mit der Botschaft wird ein Anliegen der SP-Delegation im Grundsatz erfüllt. Die SP-Delegation war bereits bei der Beratung des ursprünglichen Gesetzes für eine grösstmögliche Transparenz der kantonalen und kommunalen Behörden. Der II. Nachtrag zum OeffG kommt dem Ziel der Transparenz des staatlichen Handelns wieder einen Schritt näher. Wir begrüssen, dass nun auch für die Parlamente von Kanton und Gemeinden auf Gesetzesstufe geregelt ist, dass das Öffentlichkeitsprinzip auf ihre Tätigkeit anwendbar ist.

Damit werden die in der jüngeren Vergangenheit aufgetauchten Unklarheiten über die Anwendbarkeit nicht des Verfassungsgrundsatzes, aber der Vorschriften des Gesetzes auf die Parlamente von Kanton und Gemeinden ausgeräumt. Die SP-Delegation unterstützt ausdrücklich, dass der Kantonsrat und seine Kommission und Dienste nicht vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen sein sollen. Es zieht sich wie ein roter Faden durch die Botschaft der Regierung, dass die im OeffG enthaltenen Grundsätze zum Öffentlichkeitsprinzip und dessen Umsetzung für alle Behörden und öffentlichen Organe in unserem Kanton gelten sollen. Dass nun mit dem neuen Artikel 1a für die Parlamente eine Sonderregelung geschaffen wird, stellt unserer Ansicht nach einen Einbruch in das Öffentlichkeitsprinzip dar. Allerdings verstehen und akzeptieren wir, dass mit dieser Delegationsnorm den Parlamenten eine, wie die Botschaft das ausdrückt, massgeschneiderte Lösung für die Information der Öffentlichkeit und den Zugang zu amtlichen Dokumenten erlaubt werden soll. Die Befürchtungen der SP-Delegation gehen aber dahin, dass damit eine Hintertür geöffnet wird, die es den Parlamenten erlaubt, den Grundsatz der Öffentlichkeit über Gebühr zu verwässern. Wir erwarten daher mindestens zuhanden der Materialien eine klare Aussage darüber, dass der bisherige Standard des Öffentlichkeitsprinzips durch den Kantonsrat nicht eingeschränkt werden soll. Wir würden uns aus diesen Gründen auch gegen jede zusätzliche Einschränkung des Öffentlichkeitsprinzips im Rahmen einer Änderung des Geschäftsreglements des Kantonsrats wehren. Schliesslich vermischen wir in diesem Zusammenhang, dass entgegen unserer Forderung in der Vernehmlassung, die vorliegend Botschaft nicht klar zum Ausdruck bringt, dass auch die Gemeindeparlamente die im OeffG enthaltenen Grundsätze durch ihre Geschäftsreglemente nicht verwässern dürfen.

Zur Frage der Zuständigkeit der Leiterin oder des Leiters der Parlamentsdienste für das Handeln für den Kantonsrat im Rahmen des OeffG, wo selbst die Botschaft einen Widerspruch ortet, werden wir im Rahmen der Detailberatung Stellung nehmen und behalten uns vor, einen Antrag zu einem Auftrag an das Präsidium zur Klärung dieses Widerspruchs zu stellen. Mindestens eine Frage haben wir schliesslich auch zur Streichung von Art. 7 Abs. 2 OeffG.

Frick-Buchs (im Namen der FDP-Delegation): Auf die Vorlage ist einzutreten.

Die Vorlage ist für uns unbestritten. Inhaltlich geht es bei diesen Anpassungen lediglich und insbesondere um die Zuständigkeiten die präziser und teils neu geregelt werden müssen, sowie um verfahrensrechtliche Präzisierungen. Im Wesentlichen ist die Änderung, dass für die Offenlegung von Dokumenten des Parlamentes der Leiter/die Leiterin Parlamentsdienste zuständig sein soll. Lediglich zu Art. 7 stellen wir uns die Frage, wo der zu streichende Passus inhaltlich an anderer Stelle im Gesetz erscheint. Wir sind der Meinung, dass so eine Abweichungsbestimmung und -möglichkeit wichtig ist.

Freund-Eichberg (im Namen der SVP-Delegation): Auf die Vorlage ist einzutreten.

Die Staatswirtschaftliche Kommission hat bei ihrer Prüfung im Jahre 2019 festgestellt, dass es keine Änderung des OeffG braucht. Sollte aber eine Anpassung vorgenommen werden, dann sollen für die kommunalen Parlamente die gleichen Regeln gelten, wie für den Kantonsrat. Diese Forderung hat so im Nachtrag Niederschlag gefunden. Die Kommissionmotion 42.19.41 «Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes klären» wird mit diesem Nachtrag zum Öffentlichkeitsgesetz umgesetzt. Für uns ist es auch wichtig, dass die Verfahrensführung konkreter geregelt wurde und es klarer ist, wer für die Informationen nach aussen zuständig ist. Für uns ist es wichtig, dass die Protokolle der Geschäfte erst nach der Beratung im Kantonsrat öffentlich gemacht werden können. An dieser zeitlichen

Beschränkung des Amtsgeheimnisses soll festgehalten werden. Der Nachtrag regelt auch die Zuständigkeit und die Aufsichtsorgane, dem können wir auch zustimmen. Was für den Kantonsrat und die Gemeindeparlamente gilt, soll auch für die Regierung gelten. In Art. 1a OeffG ist die Regierung ausgenommen, beim nächstfolgenden Artikel ist die Zuständigkeit in der Regierung wieder geregelt. Warum ist das so? Ebenfalls ist in Art. 1a OeffG der Gemeinderat nicht aufgeführt. Gibt es Gründe dafür? Regierungsrat Fässler hat bei der Vorstellung der Vorlage auf den Fall der Kantonsschule Wattwil hingewiesen und die mögliche Amtsgeheimnisverletzung erwähnt. Dannzumal hat die Staatswirtschaftliche Kommission diese Informationen nicht ungehindert erhalten. Für die SVP-Delegation ist zentral, dass diese Zuständigkeit mit dem vorliegenden OeffG nun geregelt. Ist dem so?

Dürr-Gams (im Namen der die Mitte-EVP-Delegation): Auf die Vorlage ist einzutreten. Die Vorlage ist die Antwort auf die Motion 42.19.41 «Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes klären», die vom Kantonsrat einstimmig überwiesen wurde. Sie wurde nötig, weil die Rechtspflegekommission und die Staatswirtschaftliche Kommission sich nicht einig waren, ob und wie weit der Kantonsrat und die Gemeindeparlamente vom OeffG betroffen sind. Die Öffentlichkeit hat ein Interesse an der Arbeit des Kantonsrates und der Gemeindeparlamente. Dem wird bspw. mit dem Livestream während der Kantonsratssession Rechnung getragen. Persönlich bin ich der Meinung, dass es doch eine gewisse Vertraulichkeit in der Arbeit eines Parlamentes braucht. Das insbesondere bei der Meinungsfindung, wo es möglich sein sollte, offen zu diskutieren, ohne dass jedes Votum automatisch öffentlich wird. Für uns ist es wichtig, dass für Kantonsrat und die Gemeindeparlamente die Möglichkeit besteht, sich mittels Geschäftsreglement selber Regeln zu geben über die mögliche Einsichtnahme in amtliche Dokumente. Die entsprechenden Zuständigkeiten sind in der Vorlage klar geregelt.

Gschwend-Altstätten (im Namen der GRÜNE-Delegation): Auf die Vorlage ist einzutreten. Das Gesetz ist einmal mehr ein Beispiel, dass der Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission bzw. die Empfehlungen ernst genommen werden und etwas auslösen. Auch dann, wenn der Bericht im Parlament dieser Kommission nicht immer tatsächlich gelesen werden. Mit dem OeffG haben wir vor rund acht Jahren einen grossen und wichtigen Schritt gemacht. Die Menschen sollen nachvollziehen können, warum der Staat und seine Organe wie handeln. Natürlich dürfen wir uns die Frage stellen, ob dies tatsächlich reicht, um das Vertrauen in den Staat zu fördern. Das ist ja gerade in einer Zeit wichtig, in der selbst wichtige politische Exponenten – nicht nur in den USA, sondern auch in der Schweiz – alles unternehmen, um das Vertrauen in den Staat zu untergraben. Der vorliegende Nachtrag schafft eine Ergänzung und notwendige Präzisierung, vor allem im Bereich des Kantonsrates. Der Kantonsrat, aber auch die Gemeindeparlamente könnten sich definitiv nicht ausnehmen. Gerade für sie muss das Öffentlichkeitsprinzip möglichst weit gehen. Denn es liegt ja in der Idee des Parlamentes – dies seit den alten Griechen und Römern –, dass ihre Entscheidungsfindungen öffentlich sind bzw. sein müssen. Das Volk muss nachvollziehen können, wie ein Entscheid getroffen wurde. Die Grüne-Delegation sieht Handlungsbedarf und meint, dass mit dieser Vorlage diesem Handlungsbedarf entsprochen wird. Alles in allem eine sehr sorgfältig ausgearbeitete Vorlage und ich danke auch für die Transparenz betreffend der Vernehmlassungsantworten.

Regierungsrat Fässler: Danke für die wohlwollene Aufnahme, der nicht sehr umstrittenen Vorlage. Es gibt Vorbehalte bezüglich der Umsetzung und ob allenfalls Einschränkungen des Öffentlichkeitsprinzips möglich sind. Diese Einwände müssen wir ernst nehmen.

Das Öffentlichkeitsprinzip wurde im Jahr 2003 in die Verfassung aufgenommen. Das neue Prinzip ist eine fundamentale Umkehr des alten Prinzips. Neu heisst es, alles ist öffentlich, Ausnahmen müssen begründet werden und vorher war es genau umgekehrt. In Ausführung dieser Verfassungsbestimmung erarbeitete die Regierung daraufhin ein Gesetz und dann kam in der Vernehmlassung grosser Widerstand. Dieses Prinzip, das man in der Verfassung statuiert hat, wollte man, als es ernst wurde, plötzlich nicht mehr; fast alle Parteien erachteten das Gesetz als unnötig und lehnten es ab. Die Regierung hat dann beschlossen, mit einem Gesetz zuzuwarten, denn ein Schiffsbruch nützt auch nichts. Man hat es einfach in die Schublade gelegt und zugewartet. Das Verwaltungsgericht rügte dann aber das Parlament und die Regierung, und beauftragte ein Gesetz zu erlassen, ansonsten werde das Gericht selbst die Regeln erstellen. Mit diesem Drohhämmer hat man dann im Jahr 2014 ein OeffG verabschiedet. In der Zwischenzeit hat man sich daran gewöhnt und die Ängste, dass viele Gesuche eingehen oder Missbrauch betrieben werden könnte, haben sich nicht realisiert. In der Zwischenzeit hat die Verwaltung einen guten Umgang mit der Änderung des Prinzips gefunden.

Natürlich müssen die Grundsätze, die im OeffG definiert sind mit Anpassungen, dort wo sie nötig sind, auch in den Geschäftsreglementen berücksichtigt werden. Man kann nicht das Öffentlichkeitsprinzip der Verfassung übergehen. Wenn das passieren würde, dann läuft man Gefahr, dass die Gerichte entscheiden, dass das nicht mehr verfassungskonform sei. Daher glaube ich, wird man sicher Regeln aufstellen können, die dieses Prinzip berücksichtigen.

Selbstverständlich gibt es Themen, die eine gewisse Zeit vertraulich sein müssen, denn sonst sind offene Beratungen zum Teil nicht möglich. Aber genau dies erlaubt das vorliegende OeffG bereits. Es heisst ja nicht, dass alles was eine Amtsstelle einmal produziert hat, online gestellt werden muss und damit einsehbar für alle ist.

Die Kantonsregierung hat sich immer als Teil der Verwaltung verstanden. Mit dem Begriff «öffentliche Organe» wurde dies präzisiert. Nebst dem Kantonsrat ist somit auch die Regierung sowie die Gemeindeparlamente und -räte ein öffentliches Organ.

Hansruedi Arta: Eine Ergänzung zur Frage zum Geltungsbereich von Freund-Eichberg. Wenn man nur den II. Nachtrag betrachtet, ist diese Frage absolut verständlich. Aber wir modifizieren mit diesem Nachtrag ein bestehendes Gesetz leicht. Das heisst, alles was im ursprünglichen Gesetz bereits enthalten war, gilt weiterhin, mit Ausnahme der aktuellen Änderungen. Art. 1 Abs. 2 des bisherigen Gesetzes, wer alles öffentliche Organe sind, bleibt unverändert. Zur Interpretation dieses Geltungsbereichs kann und soll man auch auf die ursprüngliche Botschaft und die früheren Gesetzesmaterialien zurückgreifen. Die Regierung hat zum damaligen Entwurf des Informationsgesetzes vom 21. Mai 2013 den Geltungsbereich klar umschrieben. Dieser schliesst den Kantonsrat und die Gemeindeparlamente ein, daher bräuchte es diesen Nachtrag gar nicht so zwingend. Wir präzisieren diese Feststellung nun einfach noch im Gesetz. Aber die Regierung hat ganz klar gesagt, es sind sämtliche Organe des Kantons, der Gemeinden, von Spezialgemeinden und Zweckverbänden sowie öffentlich-rechtlichen selbständigen Anstalten «öffentliche Organe» im Sinne dieses Gesetzes. Der Geltungsbereich des OeffG, ist gemäss der ursprünglichen Botschaft genau der gleiche, wie der vom Gesetz über Aktenführung und Archivierung (sGS 147.1). Wir haben in diesen beiden Gesetzen ganz bewusst einen völlig identischen Geltungsbereich, der von beiden Staatsebenen einschliesslich der selbständigen Anstalten und der Spezialkörperschaften wie Zweckverbände, sämtliche Organe umfasst – insbesondere auch die Exekutivorgane, z.B. die Verwaltungsräte einer Wasserkorporation oder selbstverständlich auch die Gemeinderäte. Das was in den ursprünglichen

Materialien bereits zum Geltungsbereich festgehalten wurde, dazu hat es an zwei Stellen in der Botschaft entsprechende Hinweise, das gilt weiterhin. Daher ist die Regierung selbstverständlich auch ein öffentliches Organ des Kantons und untersteht darum dem OeffG.

4 Spezialdiskussion

4.1 Beratung Botschaft

Abschnitt 1.2 (Würdigung)

Freund-Eichberg: Am Schluss heisst es: «Lediglich in Bezug auf die Unterlagen des Kantonsrates stellten sich gewisse materielle und verfahrensmässige Fragen, die sind Gegenstand der vorliegenden Teilrevision». Die Meinung der Staatswirtschaftlichen Kommission war, dass die Änderungen nicht nur den Kantonsrat betreffen, sondern auch kommunale Behörden einbeziehen. Dies kommt so nicht zum Ausdruck.

Regierungsrat Fässler: Dies ist mit dem Begriff «öffentliche Organe» klar festgehalten. Alle Organe, alle Gemeindebehörden und zwar Exekutive wie auch Legislative, alle öffentlich-rechtlichen Anstalten, alle Korporationen, alle Amtsstellen im Kanton, die Regierung, usw., alle unterliegen dem Öffentlichkeitsprinzip.

Widmer-Wil: Es gib somit kein öffentliches Organ, das diesem Gesetz nicht unterliegt? Wichtige öffentlich-rechtliche Anstalten organisierten sich als Aktiengesellschaft wie z.B. die SAK. Diese erfüllen essenzielle Aufgaben für den Kanton und betreiben kritische Infrastrukturen. Unterliegen diese Anstalten dem OeffG nicht, weil sie privatrechtlich organisiert sind, obwohl der Kanton die absolute Mehrheit hat?

Regierungsrat Fässler: In Art. 1 Abs. 3 ist dies explizit ausgeführt. Auch Private unterliegen dem Gesetz, wenn sie staatliche Aufgaben erfüllen. Meiner Meinung nach erfüllt die SAK eine Staatsaufgabe und unterliegt deshalb auch dem Öffentlichkeitsprinzip, sofern ihr öffentliche Aufgaben gesetzlich übertragen sind. Wenn man sagen würde, dass Stromversorgung keine Staatsaufgabe sei, würde man vielleicht zu einem anderen Schluss kommen. Die Gerichte sind davon ausgenommen, da gibt es in den Prozessordnungen Spezialbestimmungen. Somit sind es nicht alle staatlichen Organe.

Hansruedi Arta: Die Frage mit der SAK ist nicht ganz so einfach zu beantworten. Entscheidend ist, darauf hat Regierungsrat Fässler völlig korrekt hingewiesen, der Art. 1 Abs. 3 OeffG: «Den öffentlichen Organen sind Private gleichgestellt, wenn sie Staatsaufgaben erfüllen». Das ist die gleiche Formulierung wie im Staatsverwaltungsgesetz (sGS 140.1), die wir ganz bewusst so übernommen haben. Eine private Körperschaft oder auch eine natürliche Person gelten als öffentliche Organe, wenn sie Staatsaufgaben erfüllen. In der ursprünglichen Botschaft zum OeffG (damals noch Informationsgesetz) wurde hierzu ausgeführt, dass Private als öffentliche Organe gelten, soweit ihnen Staatsaufgaben übertragen sind. Das setzt voraus, dass ihnen auf dem Weg der formellen Gesetzgebung Staatsaufgaben übertragen wurden. Es braucht also eine gesetzliche Grundlage, welche an eine natürliche Person oder an eine privatrechtliche Körperschaft oder Stiftung – ob mit oder ohne staatliche Beteiligung ist irrelevant – öffentliche, staatliche hoheitliche Aufgaben überträgt.

Persönlich glaube ich nicht, dass in einem Gesetz vom Kanton die SAK gesetzlich ver-

pflichtet ist, Strom zu liefern. Das ist eine Körperschaft (AG), an der viele öffentlich-rechtliche Körperschaften beteiligt sind, welche ihrerseits die öffentlichen Aufgaben erfüllt, aber ohne Delegation und gesetzliche Übertragung. In der Botschaft der Regierung vom Jahr 2013 steht erklärend: «Damit findet das Informationsgesetz bspw. auf Privatspitäler, Privatschulen oder konzessionierte Transportunternehmen keine Anwendung. Diese erfüllen zwar Aufgaben, welche 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.» – das ist das Kriterium. Die Kantonbank untersteht deshalb meines Erachtens nicht dem OeffG.

Maurer-Altstätten legt seine Interessen als Schulratspräsident-Altstätten offen. Schulverbände oder die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP), welche meines Wissens keinen gesetzlichen Auftrag haben, unterliegen somit nicht dem OeffG?

Hansruedi Arta: Die VSGP als blosse Interessensvertreterin der politischen Gemeinden unterliegt dem OeffG nicht. Ebenso untersteht der Schulträgerverband als Interessenswahrer eines Zusammenschlusses der Schulgemeinden und Schulträgerschaften nicht per se dem OeffG. Aber in den Bereichen, in denen diese Verbände öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen, und das ist insbesondere bei der VSGP im Asylbereich der Fall, untersteht die VSGP dem OeffG. Wir haben in der Botschaft in Abschnitt 4 auch darauf hingewiesen, dass ein Verwaltungsgerichtsurteil vorliegt, der die VSGP zur Offenlegung ihrer Asylrechnung verpflichtet, weil sie in dieser Aufgabe Staatsaufgaben erfüllt, welche gesetzgeberisch an die VSGP delegiert sind. Das Generalversammlungsprotokoll der VSGP oder des Verbands St. Galler Volksschulträger (SGV) ist nicht am Öffentlichkeitsprinzip unterstellt.

Gschwend-Altstätten: Es gibt viele Organisationen, welche einen Leistungsauftrag des Kantons haben. Sie übernehmen eine Aufgabe vom Kanton, welche eigentlich eine Staatsaufgabe wäre, z.B. die Institution für Menschen mit Behinderung. Gilt das OeffG für diese Institution auch?

Hansruedi Arta: Nach meinem juristischen Verständnis braucht die Übertragung von öffentlichen Aufgaben an eine Person des Privatrechts, wenn es mit Leistungsauftrag erfolgt, eine gesetzliche Grundlage. Ein Leistungsauftrag wird in der Regel nicht einfach so ins Blaue heraus erteilt, sondern es ist eine staatliche Aufgabe, die gesetzlich definiert ist. Diese Aufgabe wird dann mit Leistungsauftrag an die Person des Privatrechts externalisiert. Mutmasslich unterliegen dann diese entsprechenden Körperschaften, wenn sie derartige Leistungsaufträge gestützt auf eine Rechtsgrundlage erfüllen, dem Öffentlichkeitsprinzip.

Dieses Jahr wird dem Kantonsrat eine Vorlage zum «Nachtrag zum Polizeigesetz» zugeleitet. Vielleicht erinnern Sie sich an die Bildung die sogenannte FAREX-Fachstelle (Fachstelle Radikalisierung und Extremismus). Hierzu hat die Regierung einen Bericht erstellt. Der Kanton hat mit dem schulpsychologischen Dienst eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen, damit der schulpsychologische Dienst mit seiner Kriseninterventionsgruppe auch diese FAREX-Stelle als Beratungsstelle betreibt. Es besteht momentan zwar einen Leistungsauftrag, aber da es ein Pilotprojekt ist noch keine gesetzliche Grundlage. Es ist für das SJD völlig klar, dass diese Fachstelle einmal aufgebaut wurde, um das Bedürfnis und die Finanzierung zu klären. Wenn das Projekt weitergeführt werden soll, dann wird es

eine formell gesetzliche Grundlage dazu geben. Es wird dann völlig klar sein, dass dann der schulpsychologische Dienst für diese Aufgabe dem OeffG unterstehen wird. Dies gilt übrigens auch für andere Aufgaben, weil für den schulpsychologischen Dienst auch ein Leistungsauftrag gestützt nach Volksschulgesetz besteht. Dem schulpsychologischen Dienst wird aber häufig aufgrund der Interessensabwägung nach Art. 6 OeffG keine Einsicht gewährt, weil schutzwürdige private und öffentliche Interessen im Einzelfall der Einsicht dagegen stehen.

Widmer-Wil: Ich finde diese Diskussion zu diesem Thema sehr spannend und danke auch für die fundierten Ausführungen des Generalsekretärs. Es gibt auch kantonale Beteiligungen, welche im Verwaltungsvermögen des Kantons geführt werden. Wenn etwas im Verwaltungsvermögen ist, dann ist dies ein Indikator für eine Staatsaufgabe, ansonsten wäre es nicht im Verwaltungsvermögen aufgeführt. Dies müssen wir nicht jetzt beraten, ich mache aber beliebt, dass die Subkommission öffentlich-rechtlichen Anstalten diese Thematik genauer prüft.

Hansruedi Arta: Diese Frage ist nicht Gegenstand der Vorlage, an Art. 1 Abs. 3 ändern wir nichts, dieser bleibt unangetastet. Es gibt vereinzelte Gerichtsurteile dazu. Ich glaube aber, dass es nicht gelingt, diese Frage allgemein gültig für sämtlich denkbaren Konstellationen zu beantworten. Es wird immer eine Einzelfallbeurteilung nötig sein. Wie z.B. die Frage der VSGP im Asylbereich. Die allgemeinen Grundlagen, welche wir dem in der ursprünglichen Botschaft zu Grunde gelegt haben, gelten weiterhin. Ich persönlich halte es nicht für zielführend, wenn wir hier im Rahmen dieses Nachtrages versuchen eine Präzisierung zu erarbeiten.

Regierungsrat Fässler: Wir haben auch in der Regierung gelegentlich Diskussionen im Zusammenhang mit dem OeffG, deshalb wurde beschlossen, dass ein Kompetenzzentrum zu solchen Fragen geschaffen wird und der Staatsverwaltung zur Verfügung steht, wenn solche Rechtsfragen auftauchen. Dieses liegt beim Generalsekretariat des Sicherheits- und Justizdepartementes. Doch sind alle Amtsstellen aufgerufen (und auch in der Lage), auftretende Rechtsfragen zum OeffG grundsätzlich selbst zu beurteilen.

Dudli-Oberbüren: Wie unterstehen Polizei und Staatsanwaltschaft dem OeffG?

Hansruedi Arta: Grundsätzlich untersteht jedes Amt der kantonalen Verwaltung dem OeffG. Art. 1 Abs. 2 OeffG erwähnt ausdrücklich «Dienststellen». Es ist völlig unbestritten, dass die Kantonspolizei dem OeffG untersteht. Aber auch hier wird man im Rahmen eines Gesuchs allenfalls bei den Interessensabwägungen nach Art. 6 OeffG, betreffend öffentliche oder schützenswerte Privatinteressen unter Umständen an Grenzen stossen. Das gleiche gilt dort, wo es um das Strafverfahren geht. Diese sind ausgenommen, dort gilt die Strafprozessordnung (SR 312.0). Das wurde in der ursprünglichen Botschaft klar ausgeführt.

Gschwend-Altstätten: Die Thematik hat in der Diskussion einige Fragen ausgelöst. Meine Anregung wäre, dass entweder in den Ausführungen des Präsidenten der Staatswirtschaftlichen Kommission oder von Regierungsrat Fässler auf diese Fragen im Rat hingewiesen wird. Damit soll nicht eine zusätzliche Diskussion entstehen, welche nicht sehr viel bringen würde.

Kommissionspräsident: Danke für den Hinweis, den ich entsprechend aufnehmen werde.

Zoller-Quarten: Ich habe eine Frage im Zusammenhang zu den Bemerkungen von Generalsekretär Arta zur SAK. Er sagte, dass es wahrscheinlich keine gesetzliche Grundlage gibt, aber dass die Aufgabe, welche die SAK wahrnimmt, eine öffentliche ist oder im öffentlichen Interesse liegt. Nun wechsele ich zum Blickwinkel einer Gemeinde: In den Gemeinden gibt es eine gesetzliche Grundlage, wer für die Ver- und Entsorgung zuständig ist. Aber gerade in unserem Fall wie auch an vielen anderen Orten wird die Wasser- oder die Stromversorgung nicht durch die Gemeinde selbst wahrgenommen, sondern von den Ortsgemeinden oder der SAK erfüllt. Wie wird die Unterstellung für eine Wasserversorgung in der Gemeinde Quarten oder für das Elektrizitätswerk (EW) der Ortsgemeinde Murg unter das OeffG beurteilt?

Hansruedi Arta: Die Ortsgemeinde Murg ist eine Gemeinde im Sinne des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG). Die Ortsgemeinde Murg mit ihren selbstständigen Anstalten, und meines Wissens ist die Wasserversorgung der Ortsgemeinde Murg eine solche selbstständige Anstalt, unterliegt als Gemeinde selbstverständlich den OeffG. Wir müssen uns davon lösen, dass es nur 77 Gemeinden im Kanton sind. Es gibt politische Gemeinden, Schulgemeinden, Ortsgemeinden und die ortsbürgerliche Korporation sowie örtliche Korporationen (Art. 1 Abs. 2 GG). Gerade in der Gemeinde Quarten gibt es viele solche örtlichen Korporationen. Diese sind Spezialgemeinden im Sinne des Gemeindegesetzes (Art. 2 Abs. 1 GG). Das sind Gemeinden, welche im Bereich der Ver- und Entsorgung zuständig sind und diese unterstehen – als Gemeinden – dem OeffG. Ebenso unterstehen Unternehmen der Gemeinde dem OeffG, in der Stadt St.Gallen bspw. die Verkehrsbetriebe. Es gibt einzelne, ganz wenige selbstständige Unternehmen von Gemeinden, diese ebenfalls dem OeffG unterstehen, weil sie rechtlich juristisch selbstständige Anstalten sind. Die unselbstständigen Anstalten unterstehen sowieso als Verwaltungsabteilung der Gemeinden dem OeffG. Wir haben einen sehr breiten Anwendungsbereich des OeffG, deshalb gelingt es nicht, alle Konstellationen absolut zuverlässig abzudecken.

Dobler-Uzwil: Ist es nicht so, dass bei den EW nur der hoheitliche Teil (z.B. Installationskontrollen) dem OeffG untersteht, aber nicht der privatwirtschaftliche, da sie dort im Wettbewerb mit Privaten stehen?

Hansruedi Arta: Ich gehe davon aus, dass diese Einschätzung absolut richtig ist.

Abschnitt 3.2 (Delegationsnorm für den Kantonsrat)

Maurer-Altstätten: Der verfassungsmässige Grundsatz soll auch für Parlamente gelten. Wir hoffen, dass dies nicht im Verlauf der Beratung des GeschKR verwässert wird.

4.2 Beratung Entwurf

Artikel 1a (neu) (Kantonsrat und Gemeindeparlament)

Widmer-Wil: Ich tue mich etwas schwer mit der Formulierung und offenbar auch Regierungsrat Fässler, denn auch er hat den Plural bei den Gemeindeparlamenten verwendet. Ich meine, man müsste schreiben: «Kantonsrat und Gemeindeparlamente regeln im Geschäftsreglement [...]». Es ist aber offenbar der grammatikalische Usus, dass man das anders macht. Fussnote 26 bezieht sich auf das GeschKR und auf die Vorschrift in Art. 60 GG. Dort wird festgelegt, was im Geschäftsreglement eines Gemeindeparlaments enthalten sein muss. Müsste man dementsprechend die Aufzählung in Art. 60 GG anpassen?

Hansruedi Arta: Ich bin der Meinung, es braucht in Art. 60 GG keine Ergänzung oder Änderung, und wenn, könnte die Kommission dies als Drittänderung in dieser Vorlage aufnehmen. Man könnte Art. 60 Abs. 2 Bst. f GG mit «Regelungen nach dem Öffentlichkeitsgesetz» ergänzen. Es ist aber nicht notwendig, denn es ist nicht zwingend, dass ein Gemeindeparlament Bestimmungen im Geschäftsreglement aufstellen muss. Wenn sie nichts aufstellen, gilt einfach der allgemeine Grundsatz des kantonalen OeffG. In dem Sinn ist in Bezug auf ein Gemeindeparlament das «regeln im Geschäftsreglement» etwas hart formuliert. Ein Gemeindeparlament kann, muss aber nicht. Was allenfalls geregelt werden muss geht aus Art. 60 Abs. 2 Bst. a GG unter dem Titel «Konstituierung» hervor, wer diese Verfahren führt? Das ist für mich eine Frage der Konstituierung des Gemeindeparlamentes.

Widmer-Wil: Danke für die Ausführung, ich habe den zweiten Absatz nicht beachtet. Gemeindereglemente könnten somit abweichende Bestimmungen enthalten?

Kommissionspräsident: Ja, das ist möglich.

Freund-Eichberg: Ich habe im Eintreten gefragt, warum die Regierung in Art. 1a nicht explizit aufgeführt ist und wo die Regelungen für die Regierung sonst festgehalten sind?

Regierungsrat Fässler: Diese Ausnahmeregel, dass der Kantonsrat und die Gemeindeparlamente selber regeln sollen, wie sie mit dem Öffentlichkeitsprinzip umgehen, ist dem Respekt der Regierung vor der Gewaltenteilung geschuldet. Für die Regierung gilt das Gesetz, wir brauchen deshalb kein untergeordnetes Reglement.

Hansruedi Arta: Das einzige, das im II. Nachtrag für die Regierung neu geregelt wird und vorher nicht so klar war, ist die Verfahrensführung. Wenn es heisst, das Organ führt das Verfahren, macht Anhörungen usw., dann könnte man das so interpretieren, dass die Regierung als Gesamtes diese Gesuche entgegennehmen müsste und zur Stellungnahme an eine andere Behörde weiterleitet. Oder es gibt zwei weitere Möglichkeiten: Entweder es führt das federführende Departement, welches dieses Geschäft bearbeitet hat, oder die Staatskanzlei. In diesem Entwurf hat man sich in dieser Frage der Zuständigkeit im Sinne einer möglichst einheitlichen Praxis dafür entschieden, dass dies die Staatssekretärin bzw. der Staatssekretär mit der Staatskanzlei machen soll. Aber materiell muss die Regierung nichts ändern, denn in Art. 1 Abs. 2 Bst. a OeffG ist die Regierung als öffentliches Organ des Kantons bereits erwähnt.

Die Beschlüsse der Regierung tragen den Titel «Protokoll der Regierung des Kantons St.Gallen», es sind aber formelle Beschlüsse mit einer gewissen Aussenwirkung. Im Vorfeld zu diesem Gesetzesnachtrag hat die Regierung lange darüber diskutiert, ob es ein Protokoll und damit eine Aufzeichnung einer nicht öffentlichen Verhandlung ist, dann würde es nicht dem Öffentlichkeitsprinzip unterstehen, oder heisst es nur Protokoll, ist aber ein Beschluss und dieser untersteht somit dem Öffentlichkeitsprinzip? In der Botschaft steht nun klar, dass die von der Regierung am Schluss verabschiedeten Dokumente, die mit «Protokoll der Regierung» übertitelt sind, den Grundsätzen des OeffG unterliegen und öffentlich zugänglich sind. In diesem Sinn haben wir die Anregung der SVP-Delegation aus der Vernehmlassung aufgenommen, das muss aber im Gesetz nicht explizit erwähnt werden.

Artikel 1b (neu) (Zuständigkeit)

Maurer-Altstätten: In Abs. 1 Bst. a wird festgehalten, dass für den Kantonsrat und seine Organe die Leiterin oder der Leiter der Parlamentsdienste handelt, wenn es Belange des OeffG betrifft. In der Botschaft auf S. 11 wird festgestellt, dass mit dieser Formulierung ein Widerspruch zur Regelung des heutigen Art. 67 Abs. 3 GeschKR besteht. Dort wird festgehalten, dass bei Anständen über Einsichtsgesuche das Präsidium entscheiden würde. Ich finde, man könnte heute versuchen, diesen Widerspruch zu lösen, indem man dem Präsidium den Auftrag erteilt, diese Frage im GeschKR zu regeln. Ich möchte gerne einen entsprechenden Auftrag erteilen.

Kommissionspräsident: Wir werden unter Traktandum 4.3 über die Aufträge beraten.

Gschwend-Altstätten zu Bst. a «Kantonsrat und seine Organe»: Es wird in der Botschaft ausgeführt, was damit gemeint ist: Die vorberatenden Kommissionen, die ständigen Kommissionen usw. Nun bestehen auch noch Subkommissionen, diese sind nicht eigens aufgeführt. Ich möchte darauf hinweisen, dass es in Bezug auf die Protokolle der Subkommissionen ein langes Hin und Her gab. Wenn aus der Subkommission ein Anliegen an die Staatswirtschaftliche Kommission herangetragen wird, gerade auch in einer Missstimmung, macht man eine fundierte Prüfung mit Befragungen. Dabei werden teils auch Informationen mitgeteilt, die nicht gesagt würden, wenn man davon ausgehen müsste, dass das Protokoll grundsätzlich öffentlich ist. Ist im Sinne eines Schutzes der Informanten und auch im Umgang mit den Unterlagen einer Subkommission bereits etwas angedacht?

Widmer-Wil zur Ergänzung und auch an Freund-Eichberg: Das war ja genau damals der Fall. Es war eine Subkommission der Rechtspflegekommission, die ein Gutachten erstellen liess. Die Rechtspflegekommission hatte dieses damals aber nicht erhalten, obwohl die Subkommission das Gutachten in Auftrag gegeben hat. Das ist ein ganz konkreter Fall, den Gschwend-Altstätten anspricht. Ist dies neu klar geregelt oder nicht?

Hansruedi Arta: Das ist ein Bereich, der im GeschKR präzisiert und ergänzt werden könnte. In der Botschaft wurde dazu bewusst nichts festgehalten. Persönlich bin ich der Meinung, dass die Subkommissionen zu Handen der Gesamtkommission gewisse Vorbereitungsabklärungen treffen. In Art. 7 Abs. 1 Bst. a OeffG bewegen wir uns hier nach meinem juristischen Verständnis bei der inhaltlichen Bearbeitung von hängigen Geschäften. Die Rechtspflegekommission beauftragte im Rahmen ihrer jährlichen Prüfungstätigkeit ihre Subkommissionen, mit Befragungen, Visitationen und Untersuchungen Vorabklärungen zu tätigen. Ihre Feststellungen werden in einem Teilbericht zu Handen der Gesamtkommission zugeleitet. Bis die Gesamtkommission diesen Teilbericht nicht verabschiedet und zu einem Gesamtbericht zusammengefügt hat, befindet man sich im Bereich der inhaltlichen Bearbeitung von hängigen Geschäften. Daher soll es meines Erachtens bis zu diesem Stadium sicher nie Einsicht in einen Subkommissionsbericht geben. Ob man im Anschluss daran diese Subkommissionsprotokolle offenlegen kann oder muss, ist eine schwierige Frage. Ich bin der Meinung, die Informationen fliessen in den Gesamtbericht ein und haben somit keine eigenständige Bedeutung mehr. Ich würde die Einsicht in ein Subkommissionsprotokoll unter diesem Titel ablehnen. Ob hier allenfalls ein Verwaltungsgericht einmal zu einem anderen Schluss kommt, kann ich nicht vorhersehen. Auf Hinweis von Regierungsrat Fässler: Weiter ist Bst. b mindestens so wichtig, nämlich, dass insbesondere Sitzungsunterlagen von nicht öffentlichen Verhandlungen vom Recht

auf Informationszugang ausgenommen sind. Ein Teilbericht einer Subkommission ist eine Sitzungsunterlage der Gesamtkommission.

Matthias Renn: Seitens Parlamentsdiensten kann ich den Ausführungen von Hansruedi Arta nur zustimmen. Genau diese Fälle sollten im GeschKR klar geregelt werden. Die Frage, wann das GeschKR angepasst werden soll, ist noch offen. Diesen Entscheid überlassen wir dem Präsidium. Möglich wäre eine Klärung mit dem Bericht zur Mitte der Amtsdauer im Herbst 2022 oder in einem eigenen Nachtrag zum GeschKR. Zuletzt möchte ich noch darauf hinweisen, dass gemäss Archivierungsvorgaben die Materialien der Subkommissionen nicht archiviert werden. Der Bericht einer ständigen Kommission über die Prüfungstätigkeit sowie die Sitzungsprotokolle sind das Produkt, das archiviert wird.

Gschwend-Altstätten zur Wichtigkeit, dass man diese Frage sauber prüft: Im nationalen Parlament besteht das Instrument eine PUK (parlamentarische Untersuchungskommission). Wenn irgendetwas wichtig ist oder das Parlament das Gefühl hat, es sei etwas nicht korrekt abgelaufen, dann setzt man diese ein. Im Kanton St.Gallen tut man sich damit schwer, dazu kam es seit Jahrzehnten nicht mehr. Immer wenn eine solche Frage im Raum steht, ist es in der Regel eine Sache der Staatwirtschaftlichen Kommission, welche die Mittel einer PUK ebenfalls besitzt. Genau aus diesem Grund, dass man einer solchen Untersuchungsfrage nicht selber Steine in den Weg legt, ist es wichtig, dass das sauber formuliert wird.

Artikel 7 (besondere Fälle)

Maurer-Altstätten: In der Botschaft ist die Begründung der Streichung doppelt ausgeführt. Einmal wird erwähnt, dass das Verwaltungsgericht inhaltliche Konturen der Interessensumschreibung «Rechtsanwendung und Wissenschaft» als relativ unklar bezeichnete. Die Regierung kommt dann zum Schluss, dass der gesamte Absatz nicht nötig sei. Hier habe ich meine Zweifel. Die Botschaft führt aus, dass das öffentliche Organ den Zugriff für Spezialfälle regeln könne. Wenn keine Regelung vorhanden ist, dann gibt es nichts. Wollen wir, dass niemand sagen kann, er würde gerne aus irgendwelchem begründetem Anlass Einsicht nehmen, wie z.B. Forschung, Wissenschaft oder Rechtsanwendung. Ich habe den Eindruck, dass wenn wir den gesamten Absatz streichen, uns hier etwas verloren geht, nämlich ein unter Umständen klagbarer Anspruch darauf, aus bestimmten Interessen, die nicht vom Recht des OeffG gedeckt sind, Einsicht in solche Unterlagen zu nehmen.

Hansruedi Arta: Der Auslöser ist die Einschätzung des Verwaltungsgerichtes, dass diese Einschränkung «im Interesse der Rechtsanwendung oder der Wissenschaft» nicht griffig sei. Diesem Argument musste ich zustimmen, denn es ist sehr offen formuliert. Diese Bestimmung wurde im ursprünglichen Gesetz so aufgenommen und von Art. 67 GeschKR abgeschrieben, vor dem Hintergrund Art. 67 GeschKR eine formell gesetzliche Basis zu geben. Der Anlass für diese Bestimmung war: Nicht Einsehbarkeit der Protokolle während hängiger Geschäfte mit Blick auf den Kantonsrat. Die Bestimmung hat neu im ganzen Kontext keine grosse Bedeutung mehr, vor allem, wenn man den Bereich Kantonsrat und Gemeindeparlamente ohnehin delegiert.

Es sind besondere Fälle, bei denen eigentlich gar nie ein Informationszugang im Sinne einer vorweggenommenen Interessenabwägung erfolgen sollte. Wenn es die inhaltliche Bearbeitung von hängigen Geschäften betrifft, gibt es keinen Zugang. Wenn es nicht

öffentliche Verhandlungen und deren Sitzungsunterlagen betrifft (Subkommissionsprotokolle), dann soll der Zugang nicht möglich sein. Das gleiche soll auch beim wirtschaftlichen Wettbewerb gelten, denn dort befinden wir uns rasch im Bereich vom Geschäfts- und Berufsgeheimnis. Diese Bestimmung ist sehr absolut, sie schliesst nämlich jede Interessensabwägung aus. Es heisst ganz apodiktisch: «Vom Recht auf Informationszugang ausgenommen sind Informationen und Dokumente [...]». Im Unterschied zu Art. 6 OeffG haben wir keine Interessenabwägung mit anderen schützenswerten Interessen. Mit der Streichung von Abs. 2 ist die Regierung der Meinung, dass der Artikel noch präziser und klarer wird. Es mag Situationen geben, bei denen beispielsweise in der Presse falsch berichtet wird, bei denen man entscheidet, dass das öffentliche Organ von sich aus den Zugang gewähren kann. Aber es ist niemand berechtigt einen Zugang zu verlangen, wenn wir das streichen.

Die Kommission kann an der Bestimmung mit einer Änderung festhalten, in dem man nur die Einschränkung «im Interesse der Rechtsanwendung oder Wissenschaft» streicht. Man könnte auch Abs. 2 unverändert stehen lassen. Die Bestimmung hat meines Wissens im Zusammenhang mit dem beim Bundesgericht noch hängigen Fall «Einsicht in die Spitalstandortrechnungen» eine gewisse Bedeutung erhalten. Der Fall in der Rechtsprechungsübersicht des Verwaltungsgerichts in Abschnitt 1.3 in der Botschaft erwähnt (Spiegelstrich 5), eine Beschwerde ist beim Bundesgericht noch hängig.

Maurer-Altstätten: Ich kann diese Überlegungen nachvollziehen. Ich werde dazu keinen Antrag stellen.

Frick-Buchs: Wir hatten die gleiche Fragestellung und danken für die Ausführungen.

Titel und Ingress

Kommissionspräsident: Titel und Ingress sind unbestritten.

4.3 Aufträge

Maurer-Altstätten: Ich beantrage, das Präsidium einzuladen, im Geschäftsreglement des Kantonsrates das Verfahren zu regeln, nach welchem der Leiter oder die Leiterin der Parlamentsdienste für den Kantonsrat Handlungen im Rahmen des Öffentlichkeitsgesetzes vornimmt.

Begründung: Wenn wir im Gesetz definieren, wer für den Kantonsrat und seine Organe handeln soll, und man sieht, dass Bedarf für eine Nachfolgeregelung besteht, dann sollte man dies an die Hand nehmen und dem Präsidium entsprechend einen Auftrag erteilen. Wenn in der Tat die Leiterin oder der Leiter der Parlamentsdienste eine Verfügung im Zusammenhang mit dem OeffG erlässt und es Anstände gibt, dann müsste heute das Präsidium darüber entscheiden. Man kann sagen, das sei eine gute Idee, dann kann man es so belassen. Ich finde aber, es ist es wert, dass man sich überlegt, ob das sein soll. Das hätte auch Auswirkungen auf Art. 41^{quater} Bst. a^{bis} Gesetz über die Verwaltungspflege (sGS 951.1, abgekürzt VRP), auf die Frage, ob das Präsidium oder die Leiterin oder der Leiter der Parlamentsdienste einen allfälligen Entscheid der Rekurskommission an das Verwaltungsgericht weiterziehen soll oder bei wem diese Zuständigkeit liegt.

Deshalb beantrage ich, dass wir dem Präsidium einen Auftrag erteilen, im GeschKR das Verfahren zu regeln, nachdem die Leiterin oder der Leiter der Parlamentsdienste für den Kantonsrat diese Handlungen im Sinn des OeffG vornimmt.

Regierungsrat Fässler: Wir sind der Meinung, dass der Kantonsrat solche Fragen für sich selber beantworten soll. Es macht natürlich Sinn, dass man diese Fragen regelt, seitens der Regierung haben wir keine eigene Haltung. Wir verweisen lediglich auf Art. 60 KV und dass dieser Grundsatz nicht ausgehebelt werden kann.

Matthias Renn: Diesen Auftrag kann man sehr wohl so erteilen, dann wird er in die Liste B aufgenommen und ist sichtbar. Nichtsdestotrotz, wenn Sie diesen nicht erteilen, wird das Präsidium genau das machen. Der Auftrag ist in der Botschaft bereits so enthalten. Deshalb würde ich es begrüßen, wenn die Kommission genau festhält, was sie wie geregelt haben will. Maurer-Altstätten hat gewisse Ausführungen dazu gemacht, ich werde das in der Begründung aufnehmen. Aber genau zur Frage, welche Lösung der Kantonsrat will und wie er das Verfahren wünscht, soll eine Aussage gemacht werden.

Maurer-Altstätten: Mir geht es darum, dass die Änderung an die Hand genommen wird. Welche Lösung wir schlussendlich haben, lasse ich offen, es sollte keine Anstände geben. Wenn der Kantonsrat das Gefühl haben sollte, das sei beim Präsidium am richtigen Ort, dann bleibt es bei der jetzigen Regelung im GeschKR. Wenn aber der Kantonsrat das Gefühl hat, der aktuelle Leiter der Parlamentsdienste soll selbständig handeln und diese Verantwortung übernehmen können, dann braucht es eine Änderung. Mir geht es darum, dass man die Anpassung an die Hand nimmt und die vorhin von Gschwend-Altstätten erwähnten Punkten zu den Subkommissionen ebenfalls aufnimmt und klärt.

Dürr-Gams: Ist das beim Präsidium bereits ein Diskussionspunkt? Ich frage mich, ob dieser Auftrag wirklich nötig ist, oder ob das Präsidium bereits daran arbeitet und darauf sensibilisiert ist.

Matthias Renn: Das Präsidium wird diese Beratung zuerst abwarten. Offensichtlich ist, dass nach dieser Beratung das Präsidium etwas machen muss.

Spoerlé-Ebnat-Kappel: Ich verstehe gut, was Maurer-Altstätten mit seinem Antrag beabsichtigen möchte. Ich mache beliebt, dass wir ihn darin unterstützen. Es schadet tatsächlich nicht, im Gegenteil, es führt am Schluss zu Klarheit.

Freund-Eichberg: Ich finde das einen guten Auftrag, um auch die parlamentarischen Verfahren neu zu regeln. Für mich stellt sich immer noch die Frage, ob das Verfahren und das Recht einer ständigen Kommission beim erwähnten Fall betreffend Wattwil mit der Administrativuntersuchung damit klar geregelt wäre? Kann man das hier regeln oder ist es nur auf Stufe Regierung möglich?

Hansruedi Arta: Ich habe die Problemstellung nicht ganz verstanden. Im Bereich der Verwaltung und der Regierung wird üblicherweise ein Gesuch gestellt, dass man Zugang zu einem Dokument wünscht. Dann beginnt das Verfahren, z.B. beim Kommando der Kantonspolizei oder beim Sicherheits- und Justizdepartement. Die Verfahrensleitung führt ein rechtliches Gehör durch, soweit andere Stellen oder Privatpersonen betroffen sind, dann gibt es eine kurze Stellungnahme an den Gesuchsteller. In der Regel gibt man das geforderte Dokument dann frei und es steht im Brief beispielsweise: «In Beantwortung Ihres Gesuchs vom XY senden wir Ihnen anbei das entsprechende Papier». Damit ist das Verfahren abgeschlossen. Oder es gibt eine kurze Stellungnahme, dass man aus entsprechenden Gründen das Dokument nicht frei geben kann, mit dem Verweis auf das Recht

eine Verfügung zu verlangen, welche dann kostenpflichtig wäre. Dann kommt der Bescheid des Gesuchstellers, dass eine Verfügung gewünscht wird oder es herrscht Schweigen im Wald – der Ablauf ist klar.

Die Regierung hat aber nicht die gleiche Ausgangslage, wie dies bei den Subkommissionen mit internen Abklärungsberichten der Fall ist. Ich glaube, dass es wichtig ist, dass seitens Präsidium diese Fragen zusammengetragen und Lösungen vorzuschlagen. Dieses Protokoll wird dem Präsidium zugänglich sein, so sehen sie, was zu tun ist. Letztendlich muss innerhalb der Parlamentsorganisation geklärt werden, wann welche Dokumente in welchem Umfang zugänglich gemacht werden.

Gerne erwähne ich ein aktuelles Beispiel: Die Parlamentsdienste haben ein Gesuch eines Bürgers erhalten, der sämtliche Entschädigungen aufgeschlüsselt nach Mitgliedern und Geschäftsjahr in Erfahrung bringen möchte. Es stellte sich die Frage, ob diese Zahlen bekanntgemacht werden, und wenn ja, wie? Die Parlamentsdienste werden dies klären und mit dem Präsidium besprechen. Sie sind in der Lage, einen guten Entscheid vorzulegen. Ich stehe bei Bedarf selbstverständlich zur Verfügung und habe den Überblick über die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes. Jedoch habe ich eine Verwaltungsoptik, die mutmasslich ein bisschen rigider ist in Bezug auf das Verfahren und grosszügiger in Bezug auf die Herausgabe.

Freund-Eichberg: Ich danke für die Ausführungen und weiss nun, wo diese Regelungen stattfinden könnten und wie das Verfahren abläuft. Wir sind guten Mutes, dass man bei der Klärung der bisherigen Vorkommnisse etwas machen könnte.

Die Staatswirtschaftliche Kommission stimmt dem Antrag von Maurer-Altstätten mit 12:1 Stimme bei 1 Enthaltung und 1 Abwesenheit zu.

4.4 Rückkommen

Kommissionspräsident: Ein Rückkommen wird nicht verlangt.

5 Gesamtabstimmung

Kommissionspräsident: Ich stelle fest, dass die Botschaft und der Entwurf der Regierung durchberaten sind. Wir kommen nun zur Gesamtabstimmung. Wer dem Kantonsrat Eintreten auf den «II. Nachtrag zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz)», beantragen möchte, der bezeuge dies mit Handerheben.

Die vorberatende Kommission beschliesst in der Gesamtabstimmung mit 14:0 Stimmen bei 1 Abwesenheit, dem Kantonsrat Eintreten auf die bereinigte Vorlage zu beantragen.
--

6 Abschluss der Sitzung

6.1 Bestimmung des Berichterstatters

Der Kommissionspräsident stellt sich als Berichterstatter zur Verfügung. Die vorberatende Kommission beauftragt ihren Kommissionspräsidenten, dem Kantonsrat mündlich Bericht zu erstatten.

6.2 Medienorientierung

Die vorberatende Kommission beauftragt ihren Kommissionspräsidenten und den Geschäftsführer, eine Medienmitteilung zu veröffentlichen und über das Ergebnis der Beratung zu informieren.

Zoller-Quarten: Ich habe keine andere Haltung und bin kein Hellseher, aber ich bin ziemlich sicher, dass die Offenlegung der Behördenlöhne viele Gesuche auslösen wird. Das wiederum wird eine riesige Diskussion mit sich bringen. In diesem Nachtrag geht es um ein ähnliches Thema, nämlich eine gewisse Offenlegung der Parlamentsarbeit. Ich mache beliebt, dass man dies bei der Verfassung der Mitteilung im Hinterkopf behält. Ich stelle dazu aber keinen Antrag.

Kommissionspräsident: Ich nehme diesen Hinweis gerne auf und weist nochmals auf das Kommissionsgeheimnis hin, das auch nach der Publikation der Medienmitteilung gilt

6.3 Verschiedenes

Kommissionspräsident: Ich bedanke mich für die aktive Mitarbeit und schliesse die Sitzung um 11:50 Uhr.

Der Kommissionspräsident

Der Geschäftsführer

Dominik Gemperli
Mitglied des Kantonsrates

Matthias Renn
Parlamentsdienste

Beilagen

mit der Einladung bereits zugestellt:

1. 22.21.13 «II. Nachtrag zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz); *mit dem Kantonsratsversand bereits zugestellt*
2. Auswertung der Vernehmlassung
3. 82.19.03 «Bericht 2019 der Staatswirtschaftlichen Kommission», Abschnitt 2.1; *Unterlage im Ratsinfo*
4. 22.18.04 «Nachtrag zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz)»; *Unterlage im Ratsinfo*

Beilagen gemäss Protokoll:

5. Antragsformular vom 19. Januar 2021
6. Medienmitteilung vom 26. Januar 2021

Geht (mit Beilagen) an

- Kommissionsmitglieder (15)
- Geschäftsführung der Kommission (2)
- Regierungsrat Fredy Fässler, Vorsteher Sicherheits- und Justizdepartement
- Hansruedi Arta, Generalsekretär, Sicherheits- und Justizdepartement

Geht (ohne Beilagen) an

- Fraktionspräsidenten/in (5)
- Leiter Parlamentsdienste