



## Protokoll

Sitzung	vorberatende Kommission des Kantonsrates Informationsgesetz (22.13.03): <u>zweite Kommissionssitzung</u>	Ueli Nef Stv. Generalsekretär
Termin	Donnerstag, 27. März 2014, 08.30 – 09.40 Uhr	Sicherheits- und Justizdepartement Oberer Graben 32 9001 St.Gallen T 058 229 30 90 ueli.nef@sg.ch
Ort	Sitzungszimmer 118 (1. Stock), Verwaltungszentrum Oberer Graben 32, St.Gallen	

St.Gallen, 8. April 2014

### Vorsitz

Güntzel Karl, St.Gallen, Präsident

### Teilnehmende

Kommissionsmitglieder

- Güntzel Karl, St.Gallen, Präsident
- Böhi Erwin, Wil
- Steiner Marianne, Kaltbrunn
- Wasserfallen Sandro, Goldach
- Breitenmoser-Häberli Vreni, Waldkirch
- Forrer Diego, Grabs
- Kühne Raphael, Flawil
- Ammann Thomas, Rütli (anstelle von Roth Urs, Amden)
- Hasler Etrit, St.Gallen
- Hoare-Widmer Susanne, St.Gallen
- Maurer Remo, Altstätten
- Locher Walter, St.Gallen
- Tinner Beat, Azmoos
- Wild-Huber Vreni, Wald-Schönengrund
- Rickert Nils, Rapperswil-Jona
  
- Fässler Fredy, Sicherheits- und Justizdepartement, Regierungsrat
- Arta Hans-Rudolf, Sicherheits- und Justizdepartement, Generalsekretär
- Nef Ueli, Sicherheits- und Justizdepartement, stellvertretender Generalsekretär

### Protokoll

- Nef Ueli, Sicherheits- und Justizdepartement, stellvertretender Generalsekretär

### Unterlagen (zusätzlich zur ersten Kommissionssitzung)

- Kommissionsprotokoll vom 2. Dezember 2013
- Beratungsunterlage des Sicherheits- und Justizdepartementes vom 28. Februar 2014
- Zeitungsartikel "Dunkelkammern der Nation", NZZ vom 14. Januar 2014



- Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung des Kantons Zug (Referendumsvorlage vom 20. Februar 2014)

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Begrüssung und Hinweise zu den Kommissionsberatungen</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Genehmigung des Kommissionsprotokolls vom 2. Dezember 2013</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Fortsetzung der Spezialdiskussion: Beratung der am 2. Dezember 2013 offen gebliebenen Bestimmungen: Art. 2, Art. 7, Art. 22 des Gesetzesentwurfs</b>	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>Rückkommen auf weitere Bestimmungen</b>	<b>8</b>
<b>5</b>	<b>Gesamtabstimmung zuhanden des Kantonsrates über die bereinigte Vorlage</b>	<b>8</b>
<b>6</b>	<b>Varia: Bestimmung Kommissionssprecher, Medienmitteilung, Weiteres</b>	<b>8</b>

## 1 Begrüssung und Hinweise zu den Kommissionsberatungen

**K. Güntzel** begrüsst die Sitzungsteilnehmenden zur zweiten Kommissionssitzung. Er weist auf die geänderte Kommissionszusammensetzung hin: Der Präsident des Kantonsrates wählte T. Ammann anstelle von U. Roth in die vorberatende Kommission. U. Roth ist im Februar 2014 aus dem Kantonsrat ausgetreten. K. Güntzel ruft nochmals das Kommissionsgeheimnis in Erinnerung und verweist auf seine in der ersten Kommissionssitzung gemachten Ausführungen. Er stellt fest, dass zur Traktandenliste keine Einwände bestehen. K. Güntzel bedankt sich bei H. Arta für die Beratungsunterlage vom 28. Februar 2014, welche die Kommissionsmitglieder zugestellt bekommen haben. Gleichzeitig bedankt er sich für die Zustellung des NZZ-Artikels sowie des Informationsgesetzes des Kantons Zug. K. Güntzel meint, dass das Beispiel Zug für ihn aufzeige, dass man es auch einfacher machen könnte.



## 2 Genehmigung des Kommissionsprotokolls vom 2. Dezember 2013

**K. Güntzel** fragt, ob Einwände gegen das Protokoll der ersten Kommissionssitzung vom 2. Dezember 2013 bestehen.

**N. Rickert** möchte wissen, weshalb das Protokoll erst anfangs Februar 2014 zugestellt wurde.

**K. Güntzel** hält fest, dass dies nicht üblich ist. Er selber hat den Protokollführer nicht gedrängt. Er geht davon aus, dass die Verzögerung damit zusammenhängt, dass die zweite Kommissionssitzung erst relativ spät angesetzt wurde. Nachdem keine inhaltlichen Einwendungen erhoben werden stellt K. Güntzel fest, dass das Protokoll stillschweigend genehmigt wird.

## 3 Fortsetzung der Spezialdiskussion: Beratung der am 2. Dezember 2013 offen gebliebenen Bestimmungen: Art. 2, Art. 7, Art. 22 des Gesetzesentwurfs

**K. Güntzel** stellt die Beratungsunterlage des Sicherheits- und Justizdepartementes vom 28. Februar 2014 zur Diskussion. Zunächst gibt er dem Departement Gelegenheit, Ergänzungen vorzunehmen.

**F. Fässler** führt aus, dass die offenen Fragen aus der ersten Sitzung genau angeschaut worden sind und der gesetzliche Handlungsbedarf in der Beratungsunterlage aufgezeigt wird.

**H. Arta** hält fest, dass er als Verfasser der Beratungsunterlage keine Ergänzungen hat. Er hat versucht, die Hausaufgabe aus der ersten Sitzung zu lösen, wobei dies nicht ganz einfach war, weil der Auftrag – wer macht was bis wann – nicht ganz klar war. Insbesondere wurde die Frage geklärt, ob die Ausnahme „besonderer gesetzlicher Bestimmungen“ in jedem Fall eine formell-gesetzliche Grundlage voraussetzt. Diese Frage wurde bejaht. Ausnahmen vom Geltungsbereich benötigen somit stets eine formell-gesetzliche Grundlage. Das Zuger Gesetz handhabt es übrigens gleich.

**W. Locher** – als Auslöser dieser Debatte – meint, dass die Beratungsunterlage aufzeigt, wie schwierig die Handhabung ist. Seiner Ansicht nach wird es bei der Anwendung des Gesetzes Probleme geben. Die Frage der formell-gesetzlichen Grundlage ist sicher in Bezug auf den Kanton gelöst; nicht jedoch in Bezug auf die Gemeinden. In der Beratungsunterlage auf S. 2 steht geschrieben, dass die Gemeinden vom Informationsgesetz abweichende Bestimmungen erlassen dürfen, ohne jedoch damit die Absicht dieses Gesetzes zu unterlaufen und dessen Geltungsbereich auszuhöhlen. Damit ist der Unsicherheit „Tür und Tor“ geöffnet. Die Beratungsunterlage bestätigt die Unsicherheit, die er bereits gehabt hat.



## **Zu Art. 2**

**R. Kühne** bedankt sich für die ergänzenden Ausführungen in der Beratungsunterlage. Eine gewisse Unsicherheit ist immer noch da. Mit den vorgeschlagenen Art. 2 und 2a wird etwas mehr Rechtssicherheit geschaffen. Art. 1 enthält den Grundsatz. Art. 2 und 2a enthalten Ausnahmebestimmungen. Im Gesetz kann nicht alles geregelt werden. Das Gesetz klärt den Grundsatz und die Ausnahmen. R. Kühne findet den Vorschlag in der Beratungsunterlage gut.

**N. Rickert** fragt sich, ob das Gesetz nicht präziser formuliert werden könnte. Wie ist das Verfahren, wenn die Gemeinden mit eigenen Bestimmungen den Geltungsbereich des Informationsgesetzes aushöhlen?

**F. Fässler** antwortet, dass die Gesetzeswidrigkeit der fraglichen Gemeindebestimmung in einem Rechtsmittelverfahren behauptet werden müsste.

**K. Güntzel** ergänzt, dass die Frage der Gesetzeswidrigkeit schliesslich vom Verwaltungsgericht geprüft würde.

**H. Arta** präzisiert, dass zunächst ein förmliches Gesuch um Einsicht nach Art. 13 ff. des Gesetzesentwurfs gestellt werden müsste. Bei Ablehnung ist die ergangene Verfügung nach den üblichen Regeln der Verwaltungsrechtspflege anzufechten. Verfügungen der Kantonsverwaltung und der Gemeinden sind mit Rekurs beim zuständigen Departement anzufechten. Der Rekursentscheid kann dann beim Verwaltungsgericht angefochten werden.

**W. Locher** weist darauf hin, dass der Gesetzgeber durch unklare Bestimmungen Fragen an den Richter delegiert. Art. 2a Abs. 2 der Beratungsunterlage ist eine klare Bestimmung. Hier gibt es für den Richter nicht viel zu interpretieren.

**E. Hasler** hält fest, dass nun eine sehr technische Debatte geführt wird. Er ruft in Erinnerung, dass das Öffentlichkeitsprinzip ja auch in der Verfassung erwähnt ist. Wir können nicht vollständig frei regeln. Der Geist der Verfassung gibt uns die Leitlinien vor.

**W. Locher** erklärt, dass es sich beim vorliegenden Gesetz um einen generell-abstrakten rechtsetzenden Erlass handelt. Mit Art. 2a Abs. 2 der Beratungsunterlage hat die Gemeinde die Möglichkeit zu sagen, dass es keine Einsicht bei ihr gibt. Ihm gefällt die vorausgegangene Diskussion zur richterlichen Überprüfung von Gemeindebestimmungen nicht.

**F. Fässler** hält fest, dass es bei der richterlichen Überprüfung von Gemeindebestimmungen nicht darum geht, unklare Gesetzesbestimmungen auszulegen bzw. Lücken zu füllen; es geht vielmehr um übergeordnetes Recht. Die Frage, ob ein Erlass übergeordnetem Recht entspricht, ist ein selbstverständlicher Vorgang für Anwälte. Wenn eine Gemeinde ganz generell regeln würde, dass für sie das Informationsgesetz nicht anwendbar wäre, dann würde dies gegen übergeordnetes Recht verstossen.



**N. Rickert** meint, dass die Gemeinde dies sicher geschickter formulieren würde. Er fragt sich, ob man den Gemeinden mit Art. 2a Abs. 2 der Beratungsunterlage einen Freipass gibt.

**T. Ammann** gibt an, bezüglich Überprüfung von Gemeindereglementen ein gebranntes Kind zu sein und verweist auf das vor kurzem erlassene Elektrareglement seiner Gemeinde. Des Weiteren zeigt sich T. Ammann davon überzeugt, dass die Gemeinden wegen des Informationsgesetzes keine neuen Reglemente schaffen werden, weil kein unmittelbarer Handlungsbedarf besteht.

**K. Güntzel** hält nochmals fest, dass der Kanton mit dem Informationsgesetz die Grundregelung trifft. Wenn ein Gemeindereglement gegen das kantonale Recht verstösst, können die Gerichte dies feststellen und das fragliche Gemeindereglement für nicht anwendbar erklären.

**H. Arta** führt zusammenfassend zu Art. 1, Art. 2 und Art. 2a der Beratungsunterlage Folgendes aus: Art. 1 legt Zweck und Geltungsbereich des Gesetzes fest. Der Artikel gilt für Gemeinden und Kanton und ergeht in Ausführung von Art. 60 der Kantonsverfassung. Art. 2 enthält Ausnahmen, in denen das Gesetz nicht zur Anwendung kommt. Art. 2a bestimmt, dass dort, wo spezialgesetzliche Bestimmungen vorhanden sind, diese vorgehen. Das Gesetz wird dann in diesen Bereichen aber nicht einfach generell unanwendbar, sondern nur, soweit die Spezialbestimmungen überhaupt eine Regelung enthalten. Der Anwendungsbereich dieser Bestimmung ist eng. Auch Gemeinden können solche Spezialbestimmungen erlassen, sofern sie dem Sinn und Geist des Gesetzes entsprechen. Zu denken ist beispielsweise an ein kommunales Elektrareglement, mit dem gewisse Einsichtsrechte eingeschränkt werden. Wenn jemand mit einem konkreten Vorbehalt in einem Gemeindereglement oder einem kantonalen Gesetz nicht einverstanden ist, kann er geltend machen, die Bestimmung verstosse gegen die Kantonsverfassung.

**R. Kühne** meint, dass Art. 2a Abs. 2 der Beratungsunterlage etwas präzisiert, das selbstverständlich ist. Was W. Locher aus der Beratungsunterlage zitiert hat, ist selbstverständlich. Die Gemeinden können ja immer Reglemente erlassen, sofern sie damit nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen.

**W. Locher** knüpft an das Votum von T. Amman an und führt aus, dass es in der Kantonsverfassung eine Bestimmung gibt, die den Informationszugang vorsieht. Es ist ein politischer Entscheid, ob nun ein Informationsgesetz erlassen wird, oder ob die sich stellenden Fragen dem Richter zu überlassen sind. Wie das Beispiel Elektrareglement zeigt, ist unser Staatssystem von unten nach oben organisiert. Den Spielraum von Art. 2a Abs. 2 muss man den Gemeinden unbedingt lassen.

**K. Güntzel** hält zusammenfassend fest, dass noch gewisse Unsicherheiten bestehen. Klar ist immerhin, dass gestützt auf Art. 2a der Beratungsunterlage sowohl die Gemeinden als auch der Kanton Spezialbestimmungen erlassen können. Sowohl die Spezialbestimmung der Gemeinden als auch des Kantons können angefochten werden. K. Güntzel stellt der Kommission die Frage, ob die Beratungsunterlage dem Kantonsrat zugestellt werden soll. Für das Verständnis ist sicher die Kaskade von Art. 1, Art. 2 und Art. 2a we-



sentlich. Ebenfalls wichtig ist, dass der Unterschied zwischen formell- und materiell-gesetzlichen Bestimmungen erklärt wird.

**E. Hasler** versteht die vorangegangene Diskussion so, dass es lediglich um eine Präzisierung geht, die sowieso gilt. Zu W. Locher hält er Folgendes fest: Es ist richtig, dass das Staatswesen von unten her organisiert ist. Aber der Aufbau beginnt nicht bei den Gemeinden, sondern beim Bürger.

**T. Ammann** weist nochmals darauf hin, dass Art. 2a Abs. 2 der Beratungsunterlage nicht dazu führt, dass die Gemeinden neue Reglemente erlassen werden. Man findet sowieso nur wenige Anwendungsfälle. Er geht davon aus, dass 90 Prozent der Gemeinden keine neuen Reglemente schaffen werden.

**N. Rickert** entgegnet, dass es nicht darum geht, dass Gemeinden Reglemente erlassen müssen. Seit der ersten Kommissionssitzung sind drei Bürger wegen Informationsbegehren zu ihm gekommen. Es ging dabei zum Teil um Bodenverhältnisse und Grundeigentum. In solchen Fragen kann die Gemeinde die einschlägigen gesetzlichen Grundlagen enger oder weiter interpretieren. Seines Erachtens kommt dem Informationsgesetz in Bezug auf die Gemeinden eine wichtige Rolle zu.

**B. Tinner** stellt fest, dass jetzt die ganze Zeit über die Gemeinden diskutiert wird. Auslöser für dieses Gesetz waren nicht die Gemeinden. Auslöser war der Kanton, indem er den Bericht über eine Umweltverträglichkeitsprüfung nicht herausgeben wollte. Das hat ihn genervt. Er würde ein solches Dokument selbstverständlich herausgeben. Zum vorherigen Votum von N. Rickert: In den Anhängen von Geschäftsberichten von öffentlich-rechtlichen Unternehmen sieht man schon sehr viel. Die Gemeinden sind heute oft auch wirtschaftlich tätig. So zum Beispiel im Elektrowesen oder in der Schaffung von Platzangeboten für Pensionäre. Diese wirtschaftlichen Tätigkeiten können aber natürlich auch zu Geschäftsgeheimnissen führen. Im Übrigen haben Abklärungsaufwände im Staatswesen deutlich zugenommen. Der Staat muss führbar bleiben. Es kann nicht sein, dass der Staat mit Abklärungsaufträgen zugedeckt wird.

**K. Güntzel** hält fest, dass der grösste Teil des gesetzlichen Anwendungsbereichs keine rechtlichen Probleme nach sich ziehen wird. Es bleiben hingegen einige wenige Beispiele, die zu Problemen führen werden und wohl irgendwann in ein Rechtsmittelverfahren münden werden. K. Güntzel lässt über Art. 2 und 2a der Beratungsunterlage gesamthaft abstimmen:

**Mit 12:3 bei 0 Enthaltungen stimmt die vorberatende Kommission Art. 2 und Art. 2a der Beratungsunterlage des Sicherheits- und Justizdepartementes vom 28. Februar 2014 zu.**

#### Zu Art. 7

**K. Güntzel** stellt Art. 7 der Beratungsunterlage zur Diskussion. Niemand wünscht das Wort. K. Güntzel führt sodann aus, dass bei ihm noch die Frage aufgetaucht ist, wie die Praxis zu der in der Beratungsunterlage auf S. 4 oben aufgeführten Bestimmung des Geschäftsreglementes des Kantonsrates ist, nach der es im Ermessen der Staatskanzlei



liegt, vertraulich bleibende Kommissionsprotokolle im Rahmen der parlamentarischen Arbeit, der Rechtsanwendung oder der Wissenschaft zugänglich zu machen. Gestern hat er die Frage U. Nef gestellt.

**U. Nef** führt zur Praxis zu Art. 67 Abs. 4 des Geschäftsreglementes des Kantonsrates aus, dass es gemäss Angaben der Staatskanzlei jährlich rund drei bis fünf Einsichtsgesuche gibt. Die Gesuche stammen fast ausschliesslich von Studenten oder Doktoranden. Die Einsicht wird vor Ort gewährt. Es werden keine vollständigen Protokollkopien herausgegeben. Bei Bedarf dürfen Einzelseiten herauskopiert werden. Die Staatskanzlei verlangt jeweils ein Belegexemplar der wissenschaftlichen Arbeit, für welche die Einsicht verlangt wurde.

**K. Güntzel** lässt über Art. 7 der Beratungsunterlage abstimmen:

**Mit 12:2 bei 1 Abwesenheit stimmt die vorberatende Kommission Art. 7 der Beratungsunterlage des Sicherheits- und Justizdepartementes vom 28. Februar 2014 zu.**

#### Zu Art. 22

**W. Locher** ruft in Erinnerung, dass in der ersten Kommissionssitzung intensiv über die Berichte der Finanzkontrolle diskutiert wurde. In der Beratungsunterlage findet sich nun der Hinweis, dass frühere Berichte der Finanzkontrolle eingesehen werden können.

**H. Arta** hält dagegen, dass der Wortlaut von Art. 42I Abs. 5 des Staatsverwaltungsgesetzes gemäss Gesetzesentwurf klar etwas anderes sagt. Auch die Finanzkontrolle – die diese Änderung in Übereinstimmung mit der Finanzkommission ja beantragt hat – versteht Art. 42I Abs. 5 so, dass die Berichte der Finanzkontrolle nicht eingesehen werden können.

**W. Locher** verweist auf folgenden Satz auf S. 5 in der Beratungsunterlage: „Die Revisionsberichte der Finanzkontrolle richten sich insbesondere an die Finanzkommission des Kantonsrates und sind daher – jedenfalls bis zur Berichterstattung der Finanzkommission zur jeweiligen Jahresrechnung – als interne Sitzungsdokumente zu betrachten.“

**H. Arta** entgegnet, dass sich der Einschub des zitierten Satzes auf den vorstehenden Satz bezieht. Der vorstehende Satz zeigt an, dass es sich um eine hypothetische Überlegung handelt. Es wird überlegt, ob Art. 42I Abs. 5 des Staatsverwaltungsgesetzes überhaupt nötig ist und was passieren würde, wenn der Absatz nicht eingefügt würde. Im Übrigen ist der Wortlaut von Art. 42I Abs. 5 völlig klar und lässt keinen Interpretationsspielraum offen.

**W. Locher** meint, dass der Einschub eben etwas verwirrt.

**K. Güntzel** ist der Ansicht, dass der Satz ohne Einschub klar wäre. Wenn die Beratungsunterlage an den Kantonsrat weitergegeben wird, sollte dies präzisiert werden.



## 4 Rückkommen auf weitere Bestimmungen

**K. Güntzel** stellt fest, dass ein Rückkommen auf weitere Bestimmungen des Gesetzesentwurfs nicht gewünscht wird.

## 5 Gesamtabstimmung zuhanden des Kantonsrates über die bereinigte Vorlage

**K. Güntzel** lässt in der Schlussabstimmung zuhanden des Kantonsrates über den Entwurf der Regierung mit

- dem geänderten bzw. eingefügten Art. 2 und Art. 2a
- dem geänderten Art. 7
- den an der ersten Kommissionssitzung vom 2. Dezember 2013 beschlossenen Änderungen

abstimmen.

**Mit 12:2 bei 1 Abwesenheit beschliesst die vorberatende Kommission, dem Kantonsrat Eintreten auf die bereinigte Vorlage zu beantragen.**

## 6 Varia: Bestimmung Kommissionssprecher, Medienmitteilung, Weiteres

**S. Hoare-Widmer** möchte von den FDP-Vertretern wissen, ob ihr Abstimmungsverhalten in der Schlussabstimmung so zu verstehen ist, dass sie das Gesetz als Ganzes ablehnen.

**W. Locher** entgegnet, dass solche Fragen unüblich sind. Wir sind mit dem Gesetz nicht einverstanden. Die Wertung für die FDP nimmt dann die FDP-Fraktion wahr. Wir sind nur Delegierte der FDP-Fraktion.

**K. Güntzel** übernimmt gerne die Berichterstattung im Rat. Er fragt, ob Einwände bestehen. Er stellt fest, dass dies nicht der Fall ist und er damit Kommissionssprecher ist. K. Güntzel fragt, wie der Bericht an den Kantonsrat zu gestalten ist.

**H. Arta** verweist auf Art. 62 des Geschäftsreglementes des Kantonsrates, gemäss dem die Kommission dem Kantonsrat schriftlich Bericht erstatten kann. H. Arta schlägt vor, dass das Sicherheits- und Justizdepartement einen Bericht verfasst, der zusammen mit dem gelben Blatt an den Kantonsrat verteilt wird.

**N. Rickert** findet diesen Vorschlag gut. Die Anfechtbarkeit von Spezialbestimmungen im Sinn von Art. 2a der bereinigten Vorlage ist zu erwähnen.

*Die vorberatende Kommission stimmt der schriftlichen Berichterstattung stillschweigend zu.*





**B. Tinner** beantragt eine Medienmitteilung. Er legt Wert darauf, dass darin festgehalten wird, dass das Gesetz für beide Staatsebenen gilt.

*Die vorberatende Kommission stimmt einer Medienmitteilung stillschweigend zu.*

**S. Hoare-Widmer** legt Wert darauf, dass die vorgenommene Änderung des Erlassstitels Einfluss in der Medienmitteilung findet.

**N. Rickert** möchte wissen, ob er die Medienmitteilung vorgängig bekommt.

**K. Güntzel** antwortet, dass es im Normalfall so ist, dass der Kommissionspräsident die vom Departement verfasste Medienmitteilung vorgängig liest und dann frei gibt. Die Kommissionsmitglieder bekommen die Medienmitteilung üblicherweise gleichzeitig oder vorher. Bei ihm ist es so, dass die Kommissionsmitglieder die Medienmitteilung vorgängig zugestellt bekommen. K. Güntzel schliesst die Sitzung um 9.40 Uhr.

St. Gallen, 8. April 2014

Der Präsident der vorberatenden  
Kommission:

Der Protokollführer:

Karl Güntzel

Ueli Nef

#### **Beilagen**

- Anträge der vorberatenden Kommission vom 2. Dezember 2013 und 27. März 2014 für die erste Lesung

#### **Geht an**

- Mitglieder der vorberatenden Kommission (Postadresse)
- Sicherheits- und Justizdepartement (4)
- Staatskanzlei (2)
- Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten (5)

#### **Kopie an**

Staatskanzlei (RATSD / en/si)