

Vernehmlassung 21. Juni bis 27. Oktober 2023

Einführung des Öffentlichkeits- prinzips der Verwaltung im Kanton Luzern

*Vernehmlassungsentwurf Änderung
Organisationsgesetz und
weitere Erlasse*

Zusammenfassung

Im Kanton Luzern sollen amtliche Informationen künftig einfacher zugänglich werden. Der Regierungsrat gibt einen Gesetzesentwurf in die Vernehmlassung, mit dem das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung eingeführt werden soll. Im Gesetzesentwurf wird festgelegt, für welche Bereiche und Dokumente der Verwaltung das Öffentlichkeitsprinzip gelten soll.

Mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips muss die an amtlichen Informationen interessierte Person nicht mehr glaubhaft machen, dass sie ein eigenes, schutzwürdiges Interesse daran hat, um den Zugang zu einem bestimmten Dokument zu erhalten. Vielmehr muss die Behörde die Verweigerung oder Einschränkung des Dokumentenzugangs begründen. Ihre Entscheidung kann vor Gericht angefochten werden. Der Gesetzesentwurf legt fest, in welchen Bereichen der kantonalen Verwaltung und für welche Kategorien der Informationsbestände der Zugang gänzlich ausgeschlossen ist. Weiter kann die Behörde im Einzelfall den Informationszugang ausschliessen oder einschränken, wenn überwiegende öffentliche oder schützenswerte private Interessen beeinträchtigt werden – zum Beispiel im Bereich der öffentlichen Sicherheit oder wenn es um das Geschäftsgeheimnis von Privaten geht.

Dem Öffentlichkeitsprinzip unterstellt sind die kantonalen Verwaltungsorgane. Es kommt für die amtlichen Dokumente zur Anwendung, die nach dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung von der Verwaltung erstellt worden oder ihr zugekommen sind. Zu Dokumenten aus laufenden Verfahren oder hängigen Geschäften von Verwaltung und Regierung besteht generell kein Zugang. Das Kollegialprinzip für den Regierungsrat wird gewahrt, indem die Verhandlungsunterlagen und das Verhandlungsprotokoll auch nach Einführung des Öffentlichkeitsprinzips nicht zugänglich bleiben.

Die wichtigsten Punkte werden im Organisationsgesetz geregelt. Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass bei Zugangsgesuchen, deren Bearbeitung einen erheblichen Aufwand verursacht, eine Gebühr erhoben werden kann. Die Mitteilung der Verwaltung, dass ein Zugang nicht gewährt werden kann, ist hingegen kostenlos. Verlangt ein Gesuchsteller oder eine Gesuchstellerin einen anfechtbaren Entscheid, ist dies wie übrigen Verwaltungsrecht mit einer Gebührenpflicht verbunden.

In das Kantonale Datenschutzgesetz soll eine neue Bestimmung aufgenommen werden, die den Zugang zu anonymisierten Dokumenten der Verwaltung ermöglicht und somit verhindert, dass schützenswerte Personendaten öffentlich zugänglich gemacht werden.

Ausserdem ist im geänderten Gemeindegesetz vorgesehen, dass die Gemeinden das Öffentlichkeitsprinzip einführen müssen. Erlassen sie kein Reglement, soll nach einer Übergangsfrist die kantonale Regelung gelten.

Die Vorlage geht auf eine Motion der Staatspolitischen Kommission zurück, die in der Junisession 2021 vom Kantonsrat erheblich erklärt wurde. Vorgesehen sind Änderungen des Organisationsgesetzes, des Stimmrechtsgesetzes, des Kantonsratsgesetzes, des Kantonalen Datenschutzgesetzes, des Gemeindegesetzes, des Justizgesetzes, des Archivgesetzes und des Finanzkontrollgesetzes sowie Anpassungen weiterer Gesetze.

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	4
2 Einordnung des Öffentlichkeitsprinzips der Verwaltung	4
3 Regelung des Öffentlichkeitsprinzips der Verwaltung in den Kantonen und beim Bund	7
3.1 Aargau	7
3.2 Basel-Landschaft und Basel-Stadt	7
3.3 Bern	8
3.4 Glarus	9
3.5 Graubünden	9
3.6 Schaffhausen	9
3.7 Schwyz	10
3.8 Solothurn	10
3.9 St. Gallen	11
3.10 Thurgau	11
3.11 Uri	12
3.12 Zug	12
3.13 Zürich	12
3.14 Weitere Kantone	13
3.15 Bund	13
3.15.1 Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung	13
3.15.2 Umweltschutzgesetz	14
3.15.3 Evaluation des Öffentlichkeitsprinzips	14
3.16 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	15
4 Grundzüge der Revision	16
4.1 Informationstätigkeit und Informationszugang	16
4.2 Geltungsbereich des Öffentlichkeitsprinzips	16
4.3 Umfang des Zugangsrechts	17
4.3.1 Begriff der amtlichen Informationen	17
4.3.2 Generelle Ausschlüsse des Informationszugangs	18
4.3.3 Ausschluss oder Beschränkung des Informationszugangs nach Interessenabwägung	19
4.4 Zugangsverfahren und Gebühren	20
4.5 Besondere Regeln für die Justizöffentlichkeit	21
5 Die Erlassentwürfe im Einzelnen	23
5.1 Organisationsgesetz	23
5.2 Stimmrechtsgesetz	31
5.3 Kantonsratsgesetz	31
5.4 Kantonales Datenschutzgesetz	32
5.5 Gemeindegesetz	34
5.6 Justizgesetz	34
5.7 Archivgesetz	35
5.8 Finanzkontrollgesetz	35
5.9 Steuergesetz	36
5.10 Gesetz betreffend die Erbschaftssteuern	36
6 Auswirkungen	36
7 Weiteres Vorgehen	38

1 Ausgangslage

Der Informationszugang nach dem Öffentlichkeitsprinzip war schon verschiedentlich Gegenstand von politischen Beratungen im Kanton Luzern. Eine Grundlage zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips der Verwaltung enthielt der Entwurf der neuen Kantonsverfassung, diese wurde jedoch vom damaligen Grossen Rat aus dem der Volksabstimmung unterstellten Verfassungsentwurf gestrichen (vgl. Botschaft [B 123](#) vom 22. November 2005). Später erfüllte der Regierungsrat mit der Vorlage der Botschaft [B 1](#) vom 16. Juni 2015 einen vom Parlament mittels Motion erteilten Auftrag zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Luzern. Der Kantonsrat trat indes in der Novembersession 2015 nicht auf diese Vorlage ein.

In der Septembersession 2020 beriet der Kantonsrat den Planungsbericht [B 30](#) vom 3. März 2020 über die politische Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern. Massnahme 16 in diesem Bericht sieht die Diskussion über das Öffentlichkeitsprinzip als Schritt zur Weiterentwicklung der politischen Kultur vor. Mit der am 21. Juni 2021 eröffneten Motion M [636](#) beabsichtigte die Staatspolitische Kommission, diese Diskussion zu führen. In der Maisession 2022 erklärte der Kantonsrat die Motion als erheblich. Sie verlangt die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips. Um dem parlamentarischen Auftrag nachzukommen, wurde eine Vernehmlassungsvorlage ausgearbeitet, welche eine Änderung des Gesetzes über die Organisation von Regierung und Verwaltung vom 13. März 1995 (Organisationsgesetz, OG; SRL Nr. [20](#)) sowie weiterer Erlasse vorsieht.

2 Einordnung des Öffentlichkeitsprinzips der Verwaltung

Unter dem Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung ist der Grundsatz zu verstehen, wonach jede Person Anspruch auf Einsichtnahme in die amtlichen Aufzeichnungen oder auf Auskunft über deren Inhalt hat, ohne dass sie ein eigenes, schützenswertes Interesse nachweisen oder wenigstens glaubhaft machen oder die vorgesehene Verwendung offenlegen muss. Gemäss der Aufgabenteilung der Schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR [101](#)) können die Kantone das Öffentlichkeitsprinzip für ihre Verwaltungstätigkeit vorsehen, soweit nicht spezifische Geheimhaltungsvorschriften bestehen oder soweit der Datenschutz nicht gestützt auf Artikel 13 Absatz 2 BV die Geheimhaltung bestimmter Daten verlangt. Aus der Bundesverfassung ergibt sich kein generelles Recht darauf, von der Verwaltung Einsicht in amtliche Akten oder Auskunft über deren Inhalt zu erhalten. Das Grundrecht auf Meinungs- und Informationsfreiheit umfasst lediglich das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu informieren (Art. 16 Abs. 3 BV) und verschafft nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes keinen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Akten (grundlegend BGE [Bundesgerichtsentscheid] 127 I 145 E. 4c). Die Mitglieder der Behörden und die Angestellten der Verwaltung haben sich vielmehr an das Amtsgeheimnis zu halten (Geheimhaltungsprinzip; BGE 107 Ia 304). Die vorsätzliche Verletzung des Amtsgeheimnisses wird nach dem Schweizerischen Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR [311.0](#)) mit Freiheits- oder Geldstrafe bestraft. Liegt eine schriftliche Einwilligung der vorgesetzten Verwaltungsbehörde vor, hat die Amtsgeheimnisverletzung Straffreiheit zur Folge (Art. 320 StGB). Auch das Personalrecht des Kantons Luzern hält die Angestellten zu Verschwiegenheit über dienstliche Angelegenheiten an, die ihrer Natur nach oder gemäss besonderer Vorschrift geheim zu halten sind. Für die Bekanntgabe von Amtsgeheimnissen bedarf es eines gesetzlichen Rechtfertigungsgrundes (z.B. Amtshilfe) oder einer Entbindung von der Geheimhaltungspflicht durch die zuständige Behörde (§ 52 Personalgesetz vom 26. Juni 2001, PG; SRL Nr. [51](#)).

Das Amtsgeheimnis dient dem Schutz der Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger, da sich diese nach den besonderen gesetzlichen Regelungen gegenüber den Behörden offenlegen müssen, damit der Staat seine Aufgaben wahrnehmen kann.

Beispielsweise bei Angaben über persönliche und familiäre Verhältnisse setzen die Bürgerinnen und Bürger darauf, dass der Staat die erhaltenen Auskünfte als geheim oder genauer gesagt als vertraulich behandelt und so die Privatsphäre schützt. Das Amtsgeheimnis soll auch das Vertrauen der Bevölkerung in die Verschwiegenheit der Staatsorgane schützen. Es dient ausserdem den Interessen der Verwaltung: Die Tätigkeit der staatlichen Organe, insbesondere die Vorbereitung, Beratung und Abwicklung der Geschäfte, würde beeinträchtigt, wenn der uneingeschränkte Einbezug der Öffentlichkeit unabhängig vom Verfahrensstand zulässig wäre. Bei Kollegialorganen, insbesondere auf Regierungsebene, würde die Einhaltung des Kollegialprinzips vereitelt.

Die Luzerner Kantonsverfassung vom 17. Juni 2007 (SRL Nr. [1](#)) enthält einen allgemeinen Grundsatz zur Informationstätigkeit der Behörden (§ 35 KV). Gestützt auf den § 21 Absatz 4 des Gesetzes über die Organisation von Regierung und Verwaltung (Organisationsgesetz, OG) vom 13. März 1995 (SRL Nr. 20) regelt die Verordnung über die Information der Öffentlichkeit durch den Regierungsrat und die Verwaltung (Informationsverordnung, InfoV) vom 7. Juli 2017 (SRL Nr. [36a](#)) die Informationstätigkeit durch Regierungsrat und Verwaltung. Die Anwendung dieser Bestimmung ist mit einem weiten Ermessensspielraum verbunden, und es können daraus keine Rechtsansprüche auf den Erhalt von bestimmten Informationen abgeleitet werden. Vorbehalten bleiben die im Gesetz über die amtlichen Veröffentlichungen (Publikationsgesetz) vom 20. März 1984 (SRL Nr. [27](#)) genannten Erlasse, Beschlüsse und Mitteilungen, die in den amtlichen Publikationsorganen zu veröffentlichen sind (insbesondere im Luzerner Kantonsblatt, in den Erlasssammlungen des Kantons Luzern, in der Datenbank «Luzerner Gerichts- und Verwaltungsent-scheide»).

Klar auf eine bestimmte Person beschränkt sind individuelle Einsichtsrechte in die von Behörden gesammelten Daten über die eigene Person. Das Auskunftsrecht des Einzelnen stützt sich auf das Verfassungsrecht der persönlichen Freiheit und den Schutz vor Missbrauch persönlicher Daten (Art. 10 Abs. 2 und 13 Abs. 2 BV) sowie die kantonale Datenschutzgesetzgebung. Das Kantonale Datenschutzgesetz vom 2. Juli 1990 (SRL Nr. [38](#)) legt die Voraussetzungen des Bearbeitens von Personendaten durch die luzernischen Gemeinwesen fest und enthält die Bestimmungen, welche die Bekanntgabe an Organe und Privatpersonen sowie die Kontrollrechte des Einzelnen regeln (§§ 9 ff. und 15 ff.). Währenddem sich die Bestimmungen über den Datenschutz auf Personendaten beziehen, bezieht sich das Amtsgeheimnis nebst Personen- auch auf Sachdaten.

In Verfahren vor Gerichts- oder Verwaltungsinstanzen hat gemäss Artikel 29 BV jede Person Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung, und es besteht Anspruch auf rechtliches Gehör, was auch die Akteneinsicht umfasst. Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (VRG; SRL Nr. [40](#)) umschreibt das Recht auf Akteneinsicht in Verwaltungs- und Verwaltungsbeschwerdeverfahren. Das Einsichtsrecht ist an die Stellung als Verfahrenspartei gebunden und die Parteien haben kein besonderes Interesse darzulegen (vgl. § 48 f. VRG). Über den eigentlichen Verfassungsrahmen von Artikel 29 BV hinaus gewähren Lehre und Rechtsprechung das Recht auf Akteneinsicht auch ausserhalb eines hängigen Verfahrens. Wer sich darauf beruft, muss ein besonderes schutzwürdiges Interesse glaubhaft machen. Ein solches kann sich aus der Betroffenheit in einem spezifischen Freiheitsrecht, aus einer besonderen Sachnähe oder im Hinblick auf ein Verfahren ergeben. Das geltend gemachte Interesse muss gegenüber anderen berechtigten öffentlichen und privaten Interessen überwiegen. Diesfalls sind die einander entgegenstehenden Interessen an der Akteneinsicht einerseits und an deren Verweigerung andererseits sorgfältig gegeneinander abzuwägen (vgl. BGE 129 I 249 E. 3; Gerold Steinmann/Benjamin Schindler/Damian Wyss, St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 4. Aufl. 2023, Rz. 70 zu Art. 29 BV). Zu weiteren Aspek-

ten der Justizöffentlichkeit, insbesondere der Einsichtnahme in Urteile und Entschiede der Gerichtsbehörden, verweisen wir auf unsere Ausführungen in Kapitel 4.6. Das verfahrensrechtliche Akteneinsichtsrecht und das datenschutzrechtliche Auskunftsrecht sind voneinander unabhängige Ansprüche (vgl. BGE 125 II 473 E. 4a). Abgesehen von den unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und vom Anwendungsbereich (namentlich hinsichtlich des streitigen Verwaltungsverfahrens) unterscheiden sie sich in weiteren Hinsichten: Auf das Akteneinsichtsrecht kann sich im Grundsatz berufen, wer am Verfahren teilnimmt, und es erstreckt sich auf sämtliche Verfahrensakten in der Verwaltungsangelegenheit. Das Datenauskunftsrecht steht demgegenüber jener Person zu, über die Daten bearbeitet werden, und erstreckt sich ausschliesslich auf die eigenen Personendaten; es dient der Durchsetzung des Persönlichkeitsschutzes.

Im luzernischen Verwaltungsrecht finden sich punktuell weitere Bestimmungen über den Zugang zu gesammelten amtlichen Informationen. Zu erwähnen ist der Zugang zu statistischen Informationen (vgl. §§ 5 Abs. 2 und 18 Abs. 2 Statistikgesetz vom 13. Februar 2006; SRL Nr. [28a](#)). Allgemein zugänglich sind bestimmte öffentliche Register, welche die kantonale Verwaltung von Gesetzes wegen anzulegen und zu führen hat, wie das Grundbuch und das Handelsregister. Zum Teil muss für die Einsichtnahme oder den Erhalt eines Registerauszuges ein Interessennachweis erbracht werden (vgl. zum Beispiel für das Grundbuch Art. 970 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907, ZGB; SR [210](#)). Zum Teil sind amtliche Register nur für die Behörden zugänglich (wie im Strassenverkehrsbereich zum Beispiel das Administrativmassnahmenregister). Während öffentlicher Auflageverfahren zugänglich sind Verwaltungsdokumente und auch Dokumente Privater, die der Verwaltung übergeben wurden, einem weiteren Personenkreis zugänglich. So enthält das Planungs- und Baurecht den Grundsatz, dass Richtplanentwürfe und Pläne im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens öffentlich aufzulegen sind. Laut Beschaffungsrecht sind Ausschreibungsunterlagen im Submissionsverfahren öffentlich aufzulegen.

Gilt heute das Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt, soll künftig das Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt gelten: Der Einzelne – der Bürger oder die Bürgerin, das Organ eines Unternehmens, ein Medienvertreter oder eine Medienvertreterin – hat nicht mehr den besonderen Interessennachweis zu erbringen, um den Zugang zu einem bestimmten amtlichen Dokument zu erhalten, vielmehr muss die Behörde begründen, wenn sie ihm kein Zugangsrecht zugesteht. Mit dem Öffentlichkeitsprinzip trägt die Behörde die Begründungspflicht und die Beweislast dafür, dass ein bestimmter gesetzlicher Ausschlussgrund im konkreten Fall den freien Zugang verwehrt. Die Regelung des Öffentlichkeitsprinzips in einem Gesetz dient dem rechtsgleichen Informationszugang und der Abklärung der Ansprüche in einem rechtmässigen Verfahren. Ein gestützt auf das Gesetz ergangener Behördenentscheid über die Verweigerung des Zugangs ist justizabel, das heisst, er kann auf dem Beschwerdeweg überprüft werden.

Im Unterschied zu den amtlichen Informationen, die eine Behörde von sich aus der Öffentlichkeit bekannt gibt (sog. aktive oder proaktive Information), lösen unter dem Öffentlichkeitsprinzip die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller, welche um Zugang zu Informationen nachfragen, deren Abgabe an sie aus (sog. passive oder reaktive Information). Im Unterschied zu den individuellen Zugangsrechten kommt es beim Informationszugang nach dem Öffentlichkeitsprinzip nicht auf persönliche Merkmalen des Gesuchstellers oder der Gesuchstellerin beziehungsweise auf bestimmte Merkmale einer Personenkategorie und grundsätzlich auch nicht auf die Interessenlage des Gesuchstellers oder Gesuchstellerin an. Vielmehr wird mit dem Zugangsverfahren das Prinzip «*acces to one, acces to all*» realisiert. Dadurch kann das Öffentlichkeitsprinzip als ein Instrument der Kontrolle von Verwaltung und Staat sowohl durch die Bürgerinnen und Bürger wie die Öffentlichkeit verstanden werden. In der Fachliteratur werden als Hauptzwecke des erleichterten Informationszugangs

nach dem Öffentlichkeitsprinzip zumeist die Stärkung der freien Meinungsbildung und der Wahrnehmung der demokratischen Rechte durch die Bürgerinnen und Bürger genannt. Mit dem Öffentlichkeitsprinzip soll die Transparenz von Auftrag und Tätigkeit der Verwaltung sichergestellt und somit Vertrauen und Akzeptanz geschaffen werden (vgl. Isabelle Häner, Das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung im Bund und in den Kantonen, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 2003, S. 281).

Mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips wird die Tragweite des Amtsgeheimnisses neu festgelegt, fallen doch amtliche Informationen beziehungsweise amtliche Dokumente, die unter Anwendung der gesetzlichen Regelung über das Öffentlichkeitsprinzip von der Behörde zugänglich gemacht werden, nicht mehr unter das strafrechtlich geschützte Amtsgeheimnis. Unter diesem Blickwinkel ist die gesetzliche Regelung über das Öffentlichkeitsprinzip Ausdruck des in den letzten Jahrzehnten eingetretenen Kulturwandels hin zu einer offenen Verwaltung im demokratischen Rechtsstaat und in einer modernen Informationsgesellschaft.

3 Regelung des Öffentlichkeitsprinzips der Verwaltung in den Kantonen und beim Bund

3.1 Aargau

Das aargauische Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen vom 24. Oktober 2006 (IDAG; SAR Nr. [150.700](#)) gilt für die öffentlichen Organe von Kanton und Gemeinden. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten ist nicht möglich, wenn entsprechende Gesetzesbestimmungen bestehen oder überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Das Gesetz konkretisiert diese Interessen nicht weiter. Unabhängig von einer Interessenabwägung ist der Zugang ausgeschlossen zu Protokollen nicht öffentlicher Sitzungen und zu allen amtlichen Dokumenten von hängigen Geschäften, von Verfahren und über Positionen in laufenden Vertragsverhandlungen (§ 7). Enthält ein amtliches Dokument Personendaten Dritter, das heisst von einer Person, die nicht mit dem Gesuchsteller oder der Gesuchstellerin identisch ist, sind diese Daten auszusondern oder zu anonymisieren. Ist dies nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich, wird der Zugang zum Dokument nur gewährt, soweit ein überwiegendes Interesse an der Bekanntgabe besteht (§ 6). Keine Aussonderung oder Anonymisierung wird vorgenommen, wenn die betroffene Person die im Dokument enthaltenen Personendaten selber öffentlich zugänglich gemacht hat, wenn der öffentliche Zugang offensichtlich im Interesse der betroffenen Person liegt oder wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe der Personendaten besteht. Zieht die zuständige Behörde die teilweise oder vollständige Abweisung des Gesuchs in Betracht, hat sie der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin vorgängig Mitteilung zu machen. Innert der Frist von 30 Tagen kann der Erlass einer anfechtbaren Verfügung verlangt werden (§ 38). Die beauftragte Person für Öffentlichkeit und Datenschutz wacht über die Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips.

Einzelheiten zur Gesuchstellung und zum weiteren Verfahren regelt die Verordnung zum IDAG (SAR Nr. [150.711](#)).

3.2 Basel-Landschaft und Basel-Stadt

Die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt haben den Entwurf eines kombinierten Gesetzes über die Information und den Datenschutz gemeinsam erarbeitet. Dieses Gesetz ist im Kanton Basel-Stadt am 1. Januar 2012 in Kraft getreten (SG Nr. [153.260](#)), im Kanton Basel-Landschaft mit hier nicht weiter interessierenden Abweichungen am 1. Januar 2013 (SGS Nr. [162](#)). Im Folgenden wird auf die Gesetzgebung im Kanton Basel-Landschaft eingegangen.

Das Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Basel-Landschaft legt den Grundsatz fest, dass jede Person Anspruch auf Zugang zu den Informationen hat, die bei einem öffentlichen Organ vorhanden sind, ausgenommen die Aufzeichnungen, die nicht fertiggestellt sind (§ 23). Dem Gesetz unterstellt sind die Organisationseinheiten von Kanton und Gemeinden einschliesslich deren juristischen Personen mit öffentlichen Aufgaben. Das öffentliche Organ hat den Informationszugang im Einzelfall zu verweigern, wenn eine besondere gesetzliche Geheimhaltungspflicht oder wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (§ 27). Als öffentliche Interessen führt das kantonale Gesetz unter anderem die öffentliche Sicherheit, die Beziehungen mit anderen Gemeinwesen, der freie Meinungs- und Willensprozess, die Position in Verhandlungen an. Private Interessen, die den Informationszugang ausschliessen, liegen insbesondere vor, wenn der Zugang den Schutz der Privatsphäre beeinträchtigt oder wenn der Zugang zu Informationen verlangt wird, die dem öffentlichen Organ freiwillig mitgeteilt worden sind.

Wer ein Gesuch um Zugang zu Informationen stellt, muss die gewünschte Information hinreichend genau bezeichnen. Teilt die Behörde mit, dass sie dem Einsichtsgesuch nicht entsprechen will, hat der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin die Möglichkeit, bei ihr innert 30 Tagen eine anfechtbare Verfügung zu verlangen. Eine angemessene Gebühr nach Aufwand kann bei aufwendigen Verfahren, wie bei komplizierten Verhältnissen oder bei umfangreichen Anonymisierungen von Informationen, und für die Anfertigung von Kopien oder sonstigen Datenträgern erhoben werden. Der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin wird darauf hingewiesen, wenn die Behandlung des Gesuchs mit Kostenfolgen verbunden ist. Gemäss der Informations- und Datenschutzverordnung (SGS Nr. [162.11](#)) ist der Arbeitsaufwand bis zu einer Stunde kostenlos.

3.3 Bern

Im Kanton Bern wurde erstmals in der Schweiz der Zugang zu den Verwaltungsdokumenten mittels Öffentlichkeitsprinzip garantiert. Unter dem Titel «Information auf Anfrage» ist das Öffentlichkeitsprinzip im Informationsgesetz vom 2. November 1993 geregelt ist (BSG Nr. [107.1](#), vgl. Art. 27–31), dies, nachdem die totalrevidierte Kantonsverfassung einen Grundsatzartikel erhalten hatte. Dem Öffentlichkeitsprinzip sind auch die Gemeinden, die Anstalten und die Privaten, soweit sie in Erfüllung der ihnen übertragenen öffentlichen Aufgaben tätig sind, unterstellt. Einsicht in amtliche Akten besteht, soweit nicht überwiegenden öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Zu den öffentlichen Interessen zählt die wesentliche Beeinträchtigung der Entscheidungsfindung von Behörden, die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und ähnliche Tatbestände sowie der unverhältnismässige Aufwand, der bei der Behörde durch das Einsichtsrecht entsteht. Zu den privaten Interessen zählt der Schutz des persönlichen Geheimbereichs und namentlich der Persönlichkeitsschutz in nicht rechtskräftig abgeschlossene Verwaltungs- und Justizakten. Einsichtsgesuche sind schriftlich einzureichen, und für besonderen daraus entstehenden Aufwand können Gebühren erhoben werden. Bei den Behörden des Kantons und der Gemeinden können formlose, gebührenfreie Anfragen zu den Tätigkeitsbereichen der Verwaltung gestellt werden. Derzeit ist eine Teilrevision des bernischen Informationsgesetzes geplant, welches hinsichtlich des Öffentlichkeitsprinzips den Ersatz des Begriffs der Akteneinsicht durch «Zugang zu Informationen» vorsieht.

Gemäss der Informationsverordnung vom 26. Oktober 1994 (Nr. [107.111](#)) ist bei Dokumenten mit besonders schützenswerten Personendaten, die nicht abgedeckt werden können, die ausdrückliche Zustimmung der betroffenen Person erforderlich. Die Behörde lehnt das Gesuch ab, wenn die Zustimmung verweigert wird, die Verweigerung der Zustimmung vermutet werden muss oder wenn das Einholen der Zustimmung mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden ist.

3.4 Glarus

Seit dem 1. Januar 2023 gilt im Kanton Glarus das Öffentlichkeitsprinzip. Vom informationsrechtlichen Zugang zu amtlichen Dokumenten ausgenommen sind laut dem Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG, GS Nr. [1F/1](#)) die Leistungserbringer des Gesundheits- und Sozialwesens, insbesondere das Kantonsspital Glarus und die Sozialversicherungen Glarus (§ 2 Abs. 3). Als unter das Zugangsverbot fallend bezeichnet das Gesetz folgende Kategorien von amtlichen Dokumenten: Unterlagen und Protokolle nicht öffentlicher Sitzungen, amtliche Dokumente hängiger Geschäfte und Verfahren, amtliche Dokumente über Positionen in laufenden Vertragsverhandlungen sowie amtliche Dokumenten, die spezialgesetzlich als geheim oder vertraulich bezeichnet werden (Art. 12). Als überwiegende öffentliche Interessen, die der Einsichtnahme bei den anderen amtlichen Dokumenten entgegenstehen, werden unter anderem die Beeinträchtigung der freien Meinungs- und Willensbildung des öffentlichen Organs, die Gefährdung der Position eines öffentlichen Organs in laufenden und in absehbaren Verhandlungen und die zielkonforme Durchführung konkreter Massnahmen genannt. Als überwiegende private Interessen gilt insbesondere der Schutz der Privatsphäre Dritter. Enthält das amtliche Dokument Personendaten Dritter, sind diese vor der Gewährung des Zugangs nach Möglichkeit zu anonymisieren oder zu pseudonymisieren (Art. 13 Abs. 4 und 31). Für die Geltendmachung des Informationszugangs werden keine Kosten erhoben. Eine angemessene Gebühr kann erhoben werden bei aufwendigen Verfahren, insbesondere bei komplizierten Verhältnissen oder bei umfangreichen Anonymisierungen oder Pseudonymisierungen von amtlichen Dokumenten.

3.5 Graubünden

Das Öffentlichkeitsgesetz (BR [171.000](#)) ist Kanton Graubünden auf die kantonale Ebene beschränkt. Es gilt grundsätzlich für die Behörden, Verwaltungen und Kommissionen des Kantons und der kantonalen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen sowie für Private, denen der Kanton öffentliche Aufgaben übertragen hat. Das Gesetz sieht jedoch aus unterschiedlichen Gründen Ausnahmen vom Geltungsbereich vor: So unterstehen etwa die Graubündner Kantonalbank, die Rhätische Bahn, die Justizbehörden im Bereiche der Rechtspflege und die Leistungserbringer des Gesundheits- und Sozialwesens, namentlich das Kantonsspital Graubünden, die Psychiatrischen Dienste Graubünden, sowie die Sozialversicherungsanstalt nicht dem Öffentlichkeitsprinzip (Art. 3). Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, soweit überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (Art. 8). Das Gesetz umschreibt, was amtliche Dokumente sind und welche überwiegenden öffentliche Interessen den Zugang ausschliessen können. Insbesondere genannt sind die Beeinträchtigung der freien Meinungs- und Willensbildung des öffentlichen Organs, die Gefährdung der Position eines öffentlichen Organs in laufenden oder absehbaren Verhandlungen und der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit. Für den Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eine Gebühr erhoben, wenn die Behandlung eines Gesuchs mit erheblichem Aufwand verbunden ist. Im Übrigen ist der Zugang zu amtlichen Dokumenten gebührenfrei (Art. 15).

3.6 Schaffhausen

Im Kanton Schaffhausen gewähren laut Kantonsverfassung die Behörden Einsicht in amtliche Akten, soweit keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (Art. 47 Abs. 3 KV). Information der Öffentlichkeit und Einsichtnahme in amtliche Akten der kantonalen Behörden werden im Organisationsgesetz geregelt (RB Nr. [172.100](#)). Das Gesetz hält fest, dass Gesuche um Einsicht in amtliche Akten der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit schriftlich einzureichen sind und für besonderen Aufwand eine Gebühr erhoben wird. Als überwiegende öffentliche Interessen, die der Einsichtnahme entgegenstehen, werden die Beeinträchti-

gung der Entscheidungsfindung durch die vorzeitige Bekanntgabe von internen Arbeitspapieren, Anträgen, Entwürfen und dergleichen und die Schadenszufügung namentlich durch die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit angeführt. Ein unverhältnismässiger Aufwand bei der Behörde und die Beeinträchtigung von Positionen in laufenden und künftigen Verhandlungen und Zivilprozessen sind weitere öffentliche Interessen, die der Einsicht entgegenstehen. Als überwiegende private Interessen gilt insbesondere der Schutz des persönlichen Geheimbereichs. Enthält ein amtliches Dokument besonders schützenswerte Personendaten, dürfen diese bekannt gegeben werden, wenn die betroffene Person dem ausdrücklich zustimmt (Art. 8 Abs. 3 i.V.m. Art. 5 Kantonales Datenschutzgesetz, Nr. [174.100](#)). Ansonsten ist zu prüfen, ob eine Anonymisierung der Daten möglich oder das Einsichtsgesuch abzuweisen ist.

Gemäss den Bestimmungen des Parlamentsrechts kann in die Protokolle der Sitzungen des Ratsbüros und der Kommissionen des Parlaments analog der Regelung für Regierung und Verwaltung Einsicht genommen werden. In Kommissionsprotokolle besteht Einsicht erst nach Erledigung des Geschäfts (Art. 14 Gesetz über den Kantonsrat vom 20. Mai 1996, Nr. [171.100](#))

3.7 Schwyz

Seit 1. November 2008 gilt im Kanton Schwyz das Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung und den Datenschutz (SRSZ Nr. [140.410](#)). Dem Gesetz sind unter anderen auch die schwyzerischen Bezirke und Gemeinden unterstellt. Jede Person hat Anspruch darauf, amtliche Dokumente einzusehen und Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten. Würde die Bearbeitung des Gesuchs dem öffentlichen Organ einen ausserordentlich hohen Aufwand verursachen, kann der Zugang zu den amtlichen Dokumenten vom Nachweis eines schutzwürdigen Interesses abhängig gemacht werden (§ 5). Generell von der Einsichtnahme ausgeschlossen sind amtliche Dokumente von Administrativuntersuchungen, Disziplinarverfahren und von hängigen Einsprache- und Verwaltungsbeschwerdeverfahren sowie von internen Mitberichtsverfahren. Auch bei amtlichen Dokumenten aus nicht öffentlichen Verhandlungen der Behörden besteht kein Einsichtsrecht, bei Beschlüssen jedoch wie bei den übrigen amtlichen Dokumenten insoweit, als nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (§ 6). Zieht das zuständige öffentliche Organ die teilweise oder vollständige Abweisung des Einsichtsgesuchs in Betracht, teilt es dies dem Gesuchsteller oder der Gesuchstellerin mit kurzer Begründung mit. Dieser oder diese kann eine anfechtbare Verfügung oder stattdessen die Durchführung eines Schlichtungsverfahrens bei der beauftragten Person für Öffentlichkeit und Datenschutz verlangen.

3.8 Solothurn

Gestützt auf die Arbeiten des Pionierkantons Bern und weil der Datenschutz bis dahin lediglich auf Verordnungsstufe geregelt war, entstand im Kanton Solothurn ein Informations- und Datenschutzgesetz, das auf den 1. Januar 2003 in Kraft gesetzt wurde (BGS Nr. [114.1](#)). Die Solothurner Verfassung vom 8. Juni 1986 versteht das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten als Teil des Grundrechts auf Meinungs- und Informationsfreiheit (vgl. § 11 Abs. 3; Nr. [111.1](#)). Entsprechend breit ist der Geltungsbereich des Informations- und Datenschutzgesetzes angelegt: Es gilt für alle Behörden und Organe einschliesslich des Kantonsrates und der Gemeinden. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann aufgrund schützenswerter privater und aufgrund wichtiger öffentlicher Interessen eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden. Für amtliche Dokumente aus nicht öffentlichen Verhandlungen und für Dokumente mit Positionen aus Vertragsverhandlungen besteht das Recht auf Zugang erst nach einer Schutzfrist von 30 Jahren seit der letzten Aufzeichnung. Ausnahmegewilligungen können insbesondere für die wissenschaftliche Forschung oder für die Gesetzesinterpretation erteilt werden (§ 13). Der Zugang zu amtlichen

Dokumenten kann vom Nachweis eines schutzwürdigen Interesses abhängig gemacht werden, wenn dieser Zugang einen besonderen Aufwand der Behörde erfordert. Der Zugang zu Personendaten, die in amtlichen Dokumenten enthalten sind, richtet sich nach den datenschutzrechtlichen Bestimmungen über das Bekanntgeben der Personendaten, was ausser für den Fall einer besonderen gesetzlichen Grundlage hauptsächlich nur mit Einwilligung der betroffenen Person möglich ist. In- des dürfen Name, Vorname, Geburtsdatum und Adresse einer Person auch bekannt gegeben werden, wenn dafür keine Rechtsgrundlage besteht. Über die Anwendung der Vorschriften wacht der oder die Beauftragte für Information und Datenschutz. Gemäss der Informations- und Datenschutzverordnung vom 10. Dezember 2001 (Nr. [114.2](#)) kann die Behörde ein schriftliches Zugangsgesuch verlangen. Die dem Informationszugang entgegenstehenden Interessen werden, soweit möglich, durch Abdecken gewahrt. Zugang zu amtlichen Dokumenten wird in der Regel bei der zuständigen Behörde während der ordentlichen Büro-Öffnungszeiten gewährt.

3.9 St. Gallen

Im Kanton St. Gallen haben die Gesetzgebungsarbeiten zum Öffentlichkeitsprinzip eine lange Vorgeschichte. Die Kantonsverfassung vom 1. Januar 2003 verlangt ein Gesetz über die Informationsverbreitung und den Zugang zu amtlichen Informationen von Kanton und Gemeinden. Ein erster Entwurf des Regierungsrates des Kantons St. Gallen stiess in der Vernehmlassung auf breite Ablehnung. Daraufhin stellte der Regierungsrat die Weiterarbeit am Gesetz im Einvernehmen mit dem Kantonsparlament ein. Nach einem Urteil des kantonalen Verwaltungsgerichtes und der Gutheissung einer Motion im Kantonsrat nahm die Regierung die Arbeiten am Erlas- sentwurf Ende 2011 wieder auf. Am 16. September 2014 hat das Kantonsparlament das Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, OeffG, sGs Nr. [140.2](#)) verabschiedet. Es gilt für den Kanton und die Gemeinden. Geregelt wird der Informationszugang, für den das kantonale Gesetz ähnliche Ein- schränkungen des öffentlichen und privaten Interesses aufführt wie das Öffentlich- keitsgesetz des Bundes (Art. 6). Zum Vornherein kein Anspruch auf Zugang besteht zu nicht öffentlichen Verhandlungen öffentlicher Organe sowie zu Unterlagen und Aufzeichnungen solcher Verhandlungen (Art. 2 Abs. 4 und 7 Abs. 1). Die Gesuche um Einsicht in ein amtliches Dokument und um dessen Aushändigung oder Zustel- lung sind schriftlich beim zuständigen öffentlichen Organ einzureichen. Dieses hört betroffene Dritte und, falls das Dokument im Besitz mehrerer öffentlicher Organe ist, die anderen öffentlichen Organe an. Innerhalb von 14 Tagen nach Erhalt einer ab- lehrenden Mitteilung der Behörde kann der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin eine Verfügung verlangen. Für das Verfahren um Einsicht sowie die Stellungnahme können Gebühren erhoben werden. Einfache und rasch zu bearbeitende Gesuche sollen dabei unentgeltlich abgewickelt werden. Gemäss dem kantonalen Daten- schutzgesetz dürfen Personendaten, an denen ein wesentliches öffentliches Inte- resse besteht, welches das schutzwürdige Interesse der betroffenen Person an der Geheimhaltung der Personendaten überwiegt, oder an denen der Empfänger oder die Empfängerin ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft macht, welches das schutzwürdige Interesse der betroffenen Person an der Geheimhaltung der Perso- nendaten überwiegt, bekannt gegeben werden (Art. 11 Abs. 1d und 1e DSG; Nr. [142.1](#)).

3.10 Thurgau

Das Öffentlichkeitsprinzip im Kanton Thurgau geht auf die Volksinitiative «Offenheit statt Geheimhaltung – Für transparente Behörden im Thurgau» zurück. Am 19. Mai 2019 nach 80 Prozent der Stimmenden eine Ergänzung der Kantonsverfassung über die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips beim Kanton, den politischen Ge- meinden und Schulgemeinden an (§ 11 Abs. 3 und 4 KV, RB Nr. [101](#)). Gemäss dem Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip (RB Nr. [170.6](#)) wird die Einsichtsgewährung in amtliche Akten aufgeschoben, eingeschränkt oder verweigert, soweit überwie- gende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Öffentliche Interessen

sind namentlich die öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie die unmittelbar gefährdete Wirksamkeit von staatlich angeordneten Massnahmen (§ 10). Dem Dokumentenzugang unterliegen auch die Protokolle parlamentarischer Kommissionen, dies nach Abschluss der Beratungen, nach der Kenntnisnahme oder nach der Schlussabstimmung im Parlament beziehungsweise nach Ablauf der Referendumsfrist oder nach der Volksabstimmung. Das Gesuch um Einsicht ist an das öffentliche Organ zu richten, das die Akten erstellt hat oder besitzt. Es soll sich durch eine möglichst genaue Bezeichnung oder Bestimmbarkeit der verlangten Akten auszeichnen, muss aber nicht begründet werden. Das öffentliche Organ kann verlangen, dass die gesuchstellende Person das Gesuch präzisiert. Andernfalls gilt das Gesuch als zurückgezogen. Auf querulatorische oder missbräuchliche Gesuche wird nicht eingetreten. Die weiteren Verfahrensbestimmungen sehen eine Schlichtungsmöglichkeit beim Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten vor (§§ 15 ff.).

3.11 Uri

Seit 1. April 2007 gilt im Kanton Uri das Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der kantonalen Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, OeG; RB Nr. [2.2711](#)). Das Recht auf Einsicht in amtliche Dokumente ist auf volljährige Personen beschränkt. Einsichtsgesuche sind schriftlich und unterschrieben einzureichen und die amtlichen Dokumente sind hinreichend genau zu bezeichnen. Die Dokumente können vor Ort eingesehen werden ausnahmsweise und gegen Gebühr in Kopie zugestellt. Überwiegende öffentliche oder private Interessen können der Einsichtnahme entgegenstehen. Auf jeden Fall dürfen amtliche Dokumente erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage darstellen, getroffen ist. Wenn die Behörde das Recht auf Zugang zu einem amtlichen Dokument einschränken, aufschieben oder verweigern will und der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin damit nicht einverstanden ist, legt sie die Streitsache der oder dem Datenschutzbeauftragten vor, um eine gütliche Einigung zu versuchen. Scheitert der Einigungsversuch, trifft die ersuchte Behörde eine Verfügung.

3.12 Zug

Seit Mitte 2014 hat der Kanton Zug ein Öffentlichkeitsgesetz (BGS Nr. [158.1](#)), das für die kantonalen und kommunalen Organe gilt. Darunter fallen auch die parlamentarischen Kommissionen. Einzig der Zugang zu Sitzungsprotokollen einer besonderen parlamentarischen Untersuchungskommission unterliegt einer Sperrfrist von zehn Jahren (§ 12). Im Übrigen enthält das Gesetz ähnliche Einschränkungen des öffentlichen und privaten Interesses für die Einsichtnahme wie das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes. Das Gesuch um Dokumentenzugang ist schriftlich einzureichen, bedarf keiner Begründung, muss aber hinreichend genau formuliert sein (§ 13). Personendaten Dritter sind nach Möglichkeit zu anonymisieren oder zu entfernen. Können die Personendaten nicht anonymisiert oder entfernt werden, sind die betroffenen Personen anzuhören. Die Behörde lehnt das Gesuch ab, wenn die Zustimmung verweigert wird oder wenn das Einholen der Zustimmung mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden wäre (§ 14). Der Zugangsentscheid unterliegt den gleichen Verfahrensregeln wie andere Verfügungen. Das Verfahren ist in der Regel kostenlos (§ 17).

3.13 Zürich

Das Zürcher Gesetz über die Information und den Datenschutz stammt vom 12. Februar 2007 (LS Nr. [170.4](#)) und richtet sich an die Behörden und Verwaltungen von Kanton und Gemeinden. Nachdem das Gesetz an die europäische Datenschutzreform angepasst worden ist, soll es einer weiteren Revision unterworfen werden. Insbesondere soll neue Erlass klärer zwischen den verschiedenen Abschnitten, namentlich zwischen dem Öffentlichkeitsprinzip und dem Datenschutz, unterscheiden. Im Folgenden gehen wir auf den Vernehmlassungsentwurf vom Juni 2022 (VE) ein.

Entsprechend der Kantonsverfassung hat jede Person Anspruch auf Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Informationen. Verursacht die Bearbeitung des Gesuchs einen unverhältnismässigen Aufwand, kann das öffentliche Organ den Zugang indes vom Nachweis eines schutzwürdigen Interesses abhängig machen (§ 15 VE). Der Gesetzesentwurf nimmt bestimmte Kategorie von amtlichen Dokumenten vom Informationszugang aus: Bei Geschäften des Regierungsrates und der Gemeinderäte sind dies zur Wahrung des Kollegialprinzips die Anträge sowie Mitberichte und Stellungnahmen, allgemein die Aufzeichnungen, die nicht fertig gestellt sind oder ausdrücklich zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind (§ 16 VE). Gesuche auf Informationszugang können formlos gestellt werden. Doch wird ein rechtsgültig unterzeichnetes Gesuch verlangt, wenn vertiefte Abklärungen, insbesondere unter Einbezug von Dritten, erforderlich sind. Bei den Informationen sind Personendaten zu anonymisieren oder zu entfernen. Ist dies nicht möglich, gibt das öffentliche Organ den betroffenen Dritten die Gelegenheit zur Stellungnahme. Es kann den Informationszugang dennoch gewähren, je nach den vom Dritten geltend gemachten Interessen. Das Organ entscheidet durch Verfügung. Die Auferlegung von Kosten für die Bearbeitung des Gesuchs bei erheblichem Aufwand möglich (§ 20 VE). Weiterhin verzichtet wird im Vernehmlassungsentwurf auf ein förmliches Schlichtungsverfahren durch den Beauftragten oder die Beauftragte für den Datenschutz.

3.14 Weitere Kantone

Das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung kennen auch weitere Kantone, namentlich sämtliche Westschweizer Kantone und das Wallis. Im Kanton Obwalden ist das Öffentlichkeitsgesetz am 1. März 2023 in Kraft getreten (GDB Nr. [131.3](#)), im Kanton Nidwalden sind gesetzgeberische Vorarbeiten im Gange. Das appenzellausserrhodische Gesetz über Information und Akteneinsicht (Informationsgesetz) vom 28. April 1996 (bGS Nr. [133.1](#)) enthält kein Öffentlichkeitsprinzip, setzt es doch für die Einsicht in amtliche Akten im Grundsatz weiterhin ein berechtigtes Interesse voraus (vgl. § 12 Abs. 3 Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 30. April 1995, Nr. [111.1](#)), dies im Unterschied zur Regelung im Kanton Appenzell-Innerrhoden. Doch haben in diesem Kanton die Korporationen und Anstalten das Recht zugesprochen erhalten, einen Interessennachweis zu verlangen (Art. 27 Abs. 3 Datenschutz-, Informations- und Archivgesetz vom 28. April 2019, Nr. [172.800](#)).

3.15 Bund

3.15.1 Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung

Das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR [152.3](#)) ist am 1. Juli 2006 in Kraft getreten. Das Gesetz hat 24 Artikel und gilt für die Organe der Bundesverwaltung. Es umschreibt die amtlichen Dokumente, die der Öffentlichkeit zugänglich sein sollen, und bestimmt im Einzelnen das Zugangsverfahren. Das Öffentlichkeitsprinzip berechtigt dazu, von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten, die amtlichen Dokumente am Ort der Behörde einzusehen oder gegen Gebühr Kopien der Dokumente anzufordern (Art. 6 BGÖ). In Artikel 7 umschrieben sind die Gründe, die es der Behörde erlauben, den Zugang zu amtlichen Dokumenten einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern. Zu nennen sind die Beeinträchtigung der Meinungs- und Willensbildung einer Behörde, die Beeinträchtigung der Durchführung behördlicher Massnahmen, die Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit des Landes, die Beeinträchtigung der Aussenbeziehungen, die Offenbarung von Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnissen sowie die Beeinträchtigung der Privatsphäre Dritter. Wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, hat die interessierte Person die Möglichkeit, ein Schlichtungsverfahren einzuleiten (Art. 13 ff. BGÖ). Das Schlichtungsgesuch ist an den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten zu

richten. Seine Empfehlungen zum Öffentlichkeitsprinzip auf Bundesebene sind im Internet veröffentlicht (<https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/de/home.html>).

Einzelheiten des Verfahrens regelt die Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ) vom 24. Mai 2006 (SR [152.31](#)). Deren Artikel 6 konkretisiert – in nicht abschliessender Weise – die Interessenabwägung, wenn öffentliche Interessen am Zugang dem Recht einer Drittperson auf Schutz der Privatsphäre entgegenstehen: Das öffentliche Interesse könne namentlich überwiegen, wenn die Zugänglichmachung einem besonderen Informationsinteresse der Öffentlichkeit dient, insbesondere aufgrund wichtiger Vorkommnisse oder wenn die Person, deren Privatsphäre durch die Zugänglichmachung beeinträchtigt werden könnte, zu einer dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehenden Behörde in einer rechtlichen oder faktischen Beziehung steht, aus der ihr bedeutende Vorteile erwachsen. Gemäss Artikel 20 der Verordnung haben die Bundeskanzlei und die Departemente einen Berater oder eine Beraterin für die Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips zu ernennen.

3.15.2 Umweltschutzgesetz

Währenddem das Öffentlichkeitsgesetz nur für die dem Gesetz unterstellten Bundesorgane gilt, sind die in amtlichen Dokumenten enthaltenen Umweltinformationen sowie die Informationen im Bereich der Energievorschriften, die sich auch auf die Umwelt beziehen, kraft besonderem Bundesrecht auch zugänglich, wenn sie bei kantonalen Organen vorhanden sind. Gemäss Artikel 10g Absatz 4 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) vom 7. Oktober 1983 (SR [814.01](#)) besteht ein Zugangsrecht auf solche Dokumente, und die Kantone, die keine Zugangsbestimmungen erlassen haben, haben die Bestimmungen des USG und des BGÖ sinngemäss anzuwenden. Die Bundesregelung geht auf das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention; SR [0.814.07](#)) zurück.

3.15.3 Evaluation des Öffentlichkeitsprinzips

Im Auftrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes evaluierte im Jahr 2014 eine breit abgestützte Gruppe von Experten inner- und ausserhalb der Bundesverwaltung das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip umfassend. Gemäss dem Schlussbericht vom 9. Dezember 2014 ging es um die Frage, ob in der Bundesverwaltung der Paradigmenwechsel vom Geheimhaltungs- zum Öffentlichkeitsprinzip stattgefunden hat. Die Mehrheit der untersuchten Verwaltungsbehörden hat einen gewissen Kulturwandel vollzogen; eine Minderheit noch nicht. Die Tatsache, dass die Zahl der Gesuche insgesamt relativ tief ist und einzelne Bereiche strikteren Geheimhaltungsgrundsätzen unterliegen, trägt dazu bei, dass der Paradigmenwechsel noch nicht in allen Behörden gleichermassen stattgefunden hat. Gemäss Einschätzung der Expertinnen und Experten sind die Behörden aber grundsätzlich in der Lage, mit dem Öffentlichkeitsprinzip umzugehen. Die Evaluation hat ausserdem aufgezeigt, dass die Ressourcen des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten im Bereich des obligatorischen Schlichtungsverfahrens ungenügend waren (sie dauerten zu lang) und dass die Praxis bei der Gebührenerhebung noch uneinheitlich ist. Die Evaluation hat ferner aufgezeigt, dass es ein Bedürfnis nach einem regelmässigen Austausch zwischen den Öffentlichkeitsberaterinnen und -beratern gibt. Damit die Behörden gegenseitig voneinander lernen und mögliche "Good Practices" erkennen können, muss dieser Austausch über die Koordination im Einzelfall hinausgehen.

In der Folge wurden in der Bundesverwaltung und beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten Korrekturen im Vollzug des Öffentlichkeitsprinzips ohne weitere Gesetzesänderungen vorgenommen. Punktuell führt die Revi-

sion von Spezialgesetzen wie etwa im Bahninfrastrukturbereich, wo den Geheimhaltungsbedürfnissen im Kontext von Sicherheitskontrollen besser Rechnung getragen wurde, zur weiteren Klärung von Praxisfragen. Zu den Gebühren hat die Bundesversammlung eine Änderung von Artikel 17 BGÖ beschlossen. Neu ist die Gebührenfreiheit in Verfahren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten vorgesehen und die Gebührenerhebung wird auf Gesuche «mit besonders aufwändiger Bearbeitung» beschränkt (BBl 2022 [2408](#); vgl. www.parlament.ch/de, Rubrik Geschäft [Nr. 16.432](#)).

3.16 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Beim Bund und bei fast allen Kantonen finden sich Regelungen zum Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung. Regelungsort und -umfang sind unterschiedlich ausgestaltet: In einigen Kantonen bestehen verfassungsrechtliche, in anderen Kantonen und beim Bund nur gesetzesrechtliche Ansprüche auf den Informationszugang. Auch im Kanton Luzern besteht kein zwingender Grund, das Öffentlichkeitsprinzip in die Verfassung aufzunehmen. Weder Wortlaut noch Sinn des geltenden § 35 KV stehen der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips auf Gesetzesstufe und in einem vom Gesetz festgelegten Umfang entgegen. In den Kantonen wird das Öffentlichkeitsprinzip teilweise in relativ wenige Bestimmungen in einem Verwaltungsorganisations- oder Datenschutzgesetz geregelt, teilweise sind es eigenständige Öffentlichkeitsgesetze im Umfang von 12 bis 20 Bestimmungen. In einigen Kantonen sind Information der Öffentlichkeit und Datenschutz kombiniert, in weiteren werden Information, Datenschutz und Archivwesen systematisch in einem Erlass zusammenfasst. Insbesondere diese breiten Gesamterlasse beanspruchen eine umfassende formelle Geltung, indem das Öffentlichkeitsprinzip für den Regierungsrat und die kantonale Verwaltung, für die Gemeinden und ganz oder teilweise für die staatlichen Aufgabenträger ausserhalb der Kantons- und Gemeindeverwaltungen Anwendung finden, somit auf öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten, Stiftungen und andere mehr. Letztlich ist es aber unerheblich, ob das normative Regelwerk in einem Erlass oder in verschiedenen Gesetzen enthalten ist. Zudem wurde im Kanton Luzern das Datenschutzgesetz unlängst umfassend revidiert.

Im Sinn des Öffentlichkeitsprinzips gewähren die Regelungen von Bund und Kantonen einen individuellen Rechtsanspruch auf den Zugang zu amtlichen Informationen beziehungsweise amtlichen Dokumenten. Der Anspruch darf weder vom Nachweis eines schutzwürdigen Interesses abhängig gemacht werden, noch darf eine Begründung verlangt werden, wozu die Information verwendet werden soll. Der Anspruch ist grundsätzlich voraussetzungslos. Verschiedene Normen schliessen indes den Zugang zu amtlichen Informationen von Gesetzes wegen aus, womit Zugangsgesuche keiner weiteren inhaltlichen Prüfung durch das zuständige Verwaltungsorgan bedürfen. Ausnahmekataloge erlauben es der Behörde sodann im Einzelfall zu prüfen, ob nicht überwiegende öffentliche Interessen dem Informationszugang entgegenstehen. Zeichnet sich ab, dass dem Informationszugang nichts entgegensteht, sind auch noch die privaten Interessen zu berücksichtigen. Enthalten die amtlichen Dokumente Personendaten, kommt ein Anhörungsverfahren zum Zuge. Die Einholung von Einwilligungen erzeugt Verwaltungsaufwand und hat Verzögerungen zur Folge, welche die nachgesuchten Informationen unter Umständen weniger attraktiv, da weniger aktuell machen.

Die Praktiken in den Kantonen bei der Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips sind allein aufgrund der Gesetzesbestimmungen nur schwer abschätzbar, da diese offen ausgestaltet sind und die Behörden im Einzelfall Güterabwägungen vorzunehmen haben. Zudem findet in sämtlichen Kantonen, die das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt haben, wie auch beim Bund, der Vollzug dezentral statt. Das heisst, die einzelnen Behörden, welche das amtliche Dokument erstellt haben oder denen das Dokument zugekommen ist, beurteilen die eingehenden Gesuche und entscheiden gegebenenfalls durch Verfügung über die Verweigerung oder die Einschränkung des In-

formationszugangs. Die in der Regel kostenlosen Entscheide können beim Regierungsrat oder bei einem kantonalen Gericht angefochten werden. Während beim Bund ein Schlichtungsverfahren obligatorisch ist, verzichten weitaus die meisten Kantone darauf (z.B. im Kanton Aargau Abschaffung im Rahmen der Teilrevision 2019, im Kanton Zürich Nichteinführung im Rahmen der Totalrevision gemäss Vernehmlassungsentwurf 2022).

4 Grundzüge der Revision

4.1 Informationstätigkeit und Informationszugang

Die Information der Öffentlichkeit durch die staatlichen Organe wie auch die Gewährleistung des Zugangs zu den amtlichen Informationen, die bei den Verwaltungsorganen vorhanden sind, dienen gleichermaßen dazu, Transparenz zu schaffen über den öffentlichen Auftrag wie auch über die Art und Weise von dessen Erfüllung und damit das Vertrauen in den demokratischen Rechtsstaat zu stärken. Erfahrungen der Kantone, die im Sinn des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung das Zugangsrecht auf amtliche Informationen eingeführt haben, zeigen, dass verschiedene Wechselwirkungen zwischen der Informationstätigkeit und dem Informationszugang als Facetten einer gesamthaften Informationspolitik bestehen. In unserem Entwurf wird dies unmittelbar ersichtlich. So gilt der Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen als erfüllt, wenn die Informationen in einem amtlichen Publikationsorgan veröffentlicht oder im kantonalen Webauftritt zugänglich gemacht worden sind. Es ist davon auszugehen, dass weniger Zugangsgesuche anfallen, wenn die Behörden von sich aus informieren. Diese Informationstätigkeit umfasst dabei zum einen die aktive Information über die Ziele und Tätigkeit der Organe des Staates, die von allgemeinem Interesse sind, zum andern die Information über eine bestimmte Verwaltungstätigkeit, wenn Anfragen von einer Mehrzahl von Personen oder von Medien an die Verwaltungsstellen gerichtet werden. Als modernes Informationsmittel steht dabei der kantonale Internetauftritt im Vordergrund, namentlich wenn Informationen über die Verwaltungsorganisation und die einzelnen Aufgaben- und Fachbereiche oder besondere Sachberichte aus der Verwaltungstätigkeit zur Verfügung gestellt werden.

Zur Informationstätigkeit gegenüber der Öffentlichkeit hat der Kantonsrat im Zusammenhang mit der Teilrevision vom 15. Mai 2017 des Organisationsgesetzes bereits eine Regelung getroffen. Gemäss § 25 Absatz 4 OG informiert die Verwaltung die Öffentlichkeit sachlich und rechtzeitig über ihre Ziele, ihre Tätigkeit und ihre Organisation sowie über Angelegenheiten von allgemeinem Interesse. Unter «Angelegenheiten von allgemeinem Interesse» sind Informationen, die Belange von öffentlichem Interesse betreffen und für die Meinungsbildung und zur Wahrung der rechtsstaatlichen und demokratischen Rechte der Bevölkerung von Bedeutung sind, zu verstehen (vgl. die Ausführungen in der Botschaft B [67](#) des Regierungsrates über die Präzisierung der Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereiche der Departements- und der Dienststellenleitungen vom 15. November 2016). Mit den vorgesehenen Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip werden im Organisationsgesetz und in weiteren Gesetzen für den Informationszugang Regelungen auf gleicher Normstufe geschaffen wie für die Informationstätigkeit.

4.2 Geltungsbereich des Öffentlichkeitsprinzips

Das Öffentlichkeitsprinzip im Sinn unseres Entwurfs gilt für die Organe der Zentralverwaltung, das heisst für den Regierungsrat, die Departemente, die Staatskanzlei und die Dienststellen (vgl. § 22 Abs. 1 OG). Im Bildungsbereich gehören auch die Schulen, die als Abteilungen von Dienststellen geführt werden, zu den unterstellten Stellen. Naturgemäss sind bei sozialen Bildungseinrichtungen weniger Informationen zugänglich als bei Verwaltungsstellen. Von der Ausweitung auf Träger kantонаler Aufgaben ausserhalb der kantonalen Verwaltung sieht unser Entwurf ab. Damit

wird dem Aspekt Rechnung getragen, dass diese Trägerschaften rechtlich selbständige Organisationen sind. Kleinere dieser Organisationen, die kantonale Aufgaben erfüllen, namentlich im Sozialbereich, verfügen zudem nicht über eine Administration, welche Zugangsgesuche bearbeiten könnte.

Hingegen stellt der Entwurf zur Diskussion, in den luzernischen Gemeinden das Öffentlichkeitsprinzip einzuführen. Die Gemeinden erbringen wichtige öffentliche Leistungen und sind demokratisch organisiert. Deshalb sollen sie zur Transparenz verpflichtet werden (vgl. Kap. 5.5). Gemäss dem Entwurf soll die Regelung für den Regierungsrat und die Kantonsverwaltung erst dann sinngemäss auch für die Gemeinderäte und die Gemeindeverwaltung gelten, wenn die Gemeinden nach einer Übergangszeit kein eigenes Reglement über das Öffentlichkeitsprinzip erlassen haben.

Beim Bund und in den Kantonen werden die Regelungen zum Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung wenigstens sinngemäss auf die Gerichtsverwaltung angewendet. Dies ist auch in unserem Entwurf so vorgesehen (vgl. Kap. 5.6 zur Änderung des Justizgesetzes).

4.3 Umfang des Zugangsrechts

4.3.1 Begriff der amtlichen Informationen

In der Verwaltung werden Informationen in elektronischen Informations-, Geschäftsverwaltungs- und Dokumentationssystemen sowie in Aktendossiers zusammengetragen (vgl. § 13 ff. Organisationsverordnung [OV] vom 4. Juli 2017 i.V.m. § 21b Abs. 1 OG). Regelmässig werden sie im Zusammenhang mit einem bestimmten, in einer Geschäftskontrolle erfassten Geschäft gesammelt. Dabei kann es sich um Mitteilungen in Form von Briefen, Stellungnahmen und E-Mails sowie um Berichte, Konzepte, Pläne, Statistiken und dergleichen handeln. Diese Informationen können vom Verwaltungsorgan selbst erstellt, von ihm in Auftrag gegeben und empfangen worden sein (z.B. Rechtsgutachten) oder ihm von Personen ausserhalb der Verwaltung im Zusammenhang mit einem Verwaltungsgeschäft oder aufgrund gesetzlicher Pflichten zugekommen sein (z.B. Gesuchsunterlagen). Amtliche Dokumente können somit auch Informationen privaten Ursprungs sein, die von der Verwaltung im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung zur Kenntnis genommen worden sind. Nicht nur die von der Verwaltung erstellten oder ihr zugegangenen Geschäftsunterlagen, sondern auch die auf zusammengestellten Unterlagen abgestützten Entscheide und Beschlüsse, Richtlinien und Weisungen der Verwaltungsorgane sowie die bei der Beschlussfassung abgefassten Protokolle sind amtliche Informationen. Der Zugang zu amtlichen Informationen, namentlich zu Beschlüssen, gewährt aber selbstverständlich nicht das Recht auf Teilnahme an der Beschlussfassung der Behörden in Verhandlungen und Sitzungen. Desweitem besteht der Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen aus übergangsrechtlichen Gründen auf Informationen, die nach dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung angelegt worden sind (vgl. § 70a OG-Entwurf).

Die in unserem Entwurf verwendete Bezeichnung «amtliche Informationen» und der hier in gleichen Sinn benützte Begriff des «amtlichen Dokuments» umfassen alle amtlichen Aufzeichnungen unabhängig von ihrer Darstellungsform oder ihrem Informationsträger, die sich im Besitz von Verwaltungsorganen befinden und zur Erfüllung ihrer Aufgaben dienen. Informationen können elektronisch vorhanden, aber noch nicht auf einem Informationsträger aufgezeichnet sein. Es handelt sich dabei um Daten aus Datenbanken, bei denen die von der Verwaltung benutzte Software darauf ausgerichtet ist, Auszüge zu generieren. Können aus Datenbeständen mittels eines einfachen elektronischen Vorgangs Dokumente erstellt werden, so soll auch in Bezug auf diese das Öffentlichkeitsprinzip gelten. Bezugspunkt des Öffentlichkeitsprinzips bildet indes die Aufzeichnung in einzelnen Dokumenten beziehungsweise in den elektronisch gespeicherten Dateien, nicht der Zugang zu Datenbeständen oder

-systemen. Die Gefahr von Vertraulichkeits- und Persönlichkeitsverletzungen wäre bei umfangreichen offenzulegenden Aufzeichnungen in der Praxis zu gross, da der Informationszugang nicht mehr im Einzelnen sorgfältig geprüft werden könnte. In einer Verordnung kann das Nähere geregelt werden, damit auf die technische Entwicklung angemessen eingegangen werden kann. Steht der Zugang zu amtlichen Registern infrage, gehen ohnehin die spezialgesetzlichen Zugangsregeln vor (vgl. Erläuterungen zu § 68b Abs. 4 OG-Entwurf).

4.3.2 Generelle Ausschlüsse des Informationszugangs

Das Öffentlichkeitsprinzip gewährt jeder Person – unabhängig von Alter, Staatsangehörigkeit und Wohnsitz – ein Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen. Wie bei den anderen Kantonen (vgl. Kap. 3) ergibt sich der Umfang des Informationszugangs aus dem Zusammenspiel von verschiedenen Bestimmungen unseres Gesetzesentwurfs. Der aus dem Geltungsbereich fliessende Ausschluss des Öffentlichkeitsprinzips haben wir in Kapitel 4.2 ausgeführt. Gemäss der Konzeption unseres Entwurfs sind vom Zugangsrecht sodann nicht sämtliche amtlichen Informationen, die in den kantonalen Verwaltungsstellen zusammengetragen werden, erfasst. Namentlich die Akten eines hängigen Verwaltungsbeschwerdeverfahrens sind vom Informationszugang nach dem Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen; es kommen die spezifischen Verfahrensregeln für das Akteneinsichtsrecht im (verwaltungsinternen) Verwaltungsbeschwerdeverfahren zur Anwendung (vgl. § 68b Abs. 2 OG-Entwurf in Verb. mit § 48 f. VRG). Unser Entwurf enthält auch Bestimmungen zu bestimmten *Kategorien* amtlicher Informationen, bei denen von Gesetzes wegen der Informationszugang ausgeschlossen ist (z.B. solche, welche die Dienststellen nach § 33a OG für gewerbliche Leistungen nutzen; vgl. § 68c Abs. 1b OG-Entwurf).

Schliesslich werden im Gesetzesentwurf eine Reihe von *Kriterien* aufgeführt, die den Informationszugang ausschliessen (vgl. § 68c Abs. 1–3 OG-Entwurf). Ausgeschlossen vom Zugang sind beispielsweise Entwürfe, die noch nicht fertiggestellt sind, und Dokumente, die zwar in Form von ausgearbeiteten Entwürfen vorliegen, jedoch erst von der zuständigen Behörde beschlossen werden müssen. Mit dem Ausschuss des Zugangs von amtlichen Informationen, die Teil eines laufenden Geschäftes oder Verfahrens sind, sollen die Aufgabenerfüllung und die Funktionsfähigkeit der kantonalen Behörden sichergestellt werden. Weitere sachbezogene Ausschlüsse vom Informationszugang können in der Spezialgesetzgebung enthalten sein (vgl. auch Kap. 5.2–5.10).

Eine besondere Regelung ist für den Regierungsrat erforderlich. Gemäss § 53 der Kantonsverfassung fasst und vertritt der Regierungsrat seine Beschlüsse als Kollegialbehörde. Diesem Kollegialprinzip ist auch im Rahmen der Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip Rechnung zu tragen. Zusätzlich zu den Aufzeichnungen, welche die Verhandlungen der Regierungsmitglieder festhalten, sollen daher die Verhandlungsunterlagen nicht öffentlich zugänglich sein und auch nach der Beschlussfassung nicht zugänglich werden (§ 68c Abs. 3 OG-Entwurf). Dies soll in der Verordnung näher bestimmt werden. Zu denken ist dabei hauptsächlich an die von den Departementen vorgelegten Entwürfe, Anträge und Mitberichte. Das Kollegialprinzip begrenzte schon bisher die Informationspolitik gegenüber der Öffentlichkeit. Die zu Dokumenten ausgearbeiteten Beschlüsse des Regierungsrates hingegen unterliegen wie die Dokumente der übrigen Verwaltungsorgane dem Öffentlichkeitsprinzip. Viele Regierungsbeschlüsse werden ohnehin der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, etwa wenn sie dem Kantonsrat unterbreitet werden (z.B. Botschaften zu Gesetzesentwürfen, Stellungnahmen zu parlamentarischen Vorstössen), in der Rechtssammlung zur Veröffentlichung gebracht oder im Rahmen von Medienorientierungen oder -mitteilungen bekannt gegeben werden (z.B. Stellungnahmen in Vernehmlassungsverfahren des Bundes, vgl. § 6 Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren vom 4. Juli 2017; SRL Nr. [36b](#)).

4.3.3 Ausschluss oder Beschränkung des Informationszugangs nach Interessenabwägung

Liegt ein genereller Ausschlussgrund vor, ist das Zugangsgesuch ohne weitere inhaltliche Prüfung abzulehnen. Ist kein Ausschlussgrund gegeben, hat die zuständige Verwaltungsstelle das Gesuch um Informationszugang nach pflichtgemässen Ermessen zu prüfen. Sie muss dabei abklären, ob nicht überwiegende öffentliche Interessen oder schützenswerte private Interessen dem Informationszugang im Einzelfall ganz oder teilweise entgegenstehen. Diese Informationstätigkeit unterliegt wie die übrige Sachstätigkeit der kantonalen Verwaltung den allgemeinen, in der Verfassung aufgeführten Grundsätzen staatlichen Handelns, namentlich dem Verhältnismässigkeitsprinzip, der Rechtsgleichheit und der Gleichbehandlung. Die Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips spielt konkret eine Rolle, wenn ein eingeschränkter Zugang zu amtlichen Informationen in Frage kommt. Mit dem Anonymisieren von Personen- und Ortsnamen oder dem Pseudonymisieren, dem Einschwärzen von einzelnen Sätzen und Abdecken von Teilen eines Dokuments sowie dem Aufschieben des Zugangs (§ 68d OG-Entwurf) kann unter Umständen den öffentlichen oder privaten Interessen genügend Rechnung getragen werden. Der Grundsatz der Gleichbehandlung ist insbesondere zu beachten hinsichtlich der Medien, die ein Zugangsgesuch stellen.

Soll das Recht auf Informationszugang seine Wirkung entfalten, müssen die öffentlichen Interessen, welche die Information im Einzelfall einschränken oder ausschliessen, von einer gewissen Bedeutung sein. Es muss ausserdem eine gewisse Wahrscheinlichkeit bestehen, dass die öffentlichen Interessen, zum Beispiel hinsichtlich der öffentlichen Sicherheit, gefährdet sind. Die Gefahrenbeurteilung kann sich im Verlaufe der Zeit ändern. Liegen öffentliche Interessen gegen die Informationsabgabe vor, geht es nicht wie üblicherweise im Verwaltungshandeln um die Abwägung von einander gegenüberstehenden öffentlichen und privaten Interessen. Vielmehr muss das mit einer Anfrage oder einem Gesuch befasste Verwaltungsorgan das Risiko, dass ein Schaden in den öffentlichen Interessen eintritt, abschätzen (sog. Schadensprüfung). Schützenswerte private Interessen sind in die Interessenbeurteilung einzubeziehen. Zu denken ist dabei an den Schutz von Berufsgeheimnissen, von Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnissen von Unternehmen sowie namentlich der persönlichen Daten im Sinn des Persönlichkeitsschutzes. Das Bundesgericht befand, eine Verletzung der jeweiligen öffentlichen oder privaten Interessen müsse aufgrund der Zugänglichkeit des betreffenden Dokuments wahrscheinlich erscheinen, wobei nicht jede geringfügige oder unangenehme Konsequenz als Beeinträchtigung gelten kann. Im Rahmen der nach Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Bekanntmachung und dem Schutz der Privatsphäre beziehungsweise der informationellen Selbstbestimmung jener Personen, deren Daten im Dokument enthalten sind, präziserte es diesen Ansatz dahingehend, als die Gefahr einer ernsthaften Schädigung der Persönlichkeit mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit drohen muss. Mithin hat die aufgrund der Zugangsgewährung drohende Verletzung gewichtig zu sein; sie muss zwar nicht mit Sicherheit eintreten, jedoch darf eine Beeinträchtigung oder Gefährdung auch nicht lediglich denkbar oder (entfernt) möglich erscheinen (vgl. BGE 144 II 77 E. 5.8, 142 II 324 E. 3.4, 133 II 209 E. 2.3.3; Urteil des Bundesgerichtes 1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015 E. 4.1.3). Besteht ein ernsthaftes Risiko, ist das Verwaltungsorgan ungeachtet der von einem Anfragenden oder einer Gesuchstellerin allenfalls dargebrachten Gründe zur Geheimhaltung verpflichtet. Vorbestehende Klassifizierungen von amtlichen Informationen – «öffentlich», «intern», «vertraulich» und «geheim» gemäss § 8 der Informatiksicherheitsverordnung vom 22. November 2016 (SRL Nr. [26b](#)) – können zwar wichtige Anhaltspunkte zur Beurteilung von Einsichtsgesuchen darstellen, vermögen indes den Zugang nicht von vornherein auszuschliessen (vgl. Urteil 1C_122/2015 vom 18. Mai 2016 E. 2.3). Ohnehin kann der Zugang im Sinn des Verhältnismässigkeitsprinzips nur solange verweigert werden, als dass überwiegende Interesse an der Geheimhaltung bestehen.

Da amtliche Informationen oft Personendaten enthalten, würde mit einem absoluten Vorrang des Datenschutzes das Zugangsrecht auf amtliche Informationen ausgehebelt. Deshalb soll in einer neuen Bestimmung im Datenschutzgesetz das entsprechende Vorgehen geregelt werden (vgl. unsere Ausführungen zu § 11a Abs. 2 KDSG-Entwurf in Kap. 5.4). Im Wesentlichen sind die betroffenen Dritten, sofern in einem ersten Schritt die zuständige Behörde die Zugangsgewährung zum amtlichen Dokument überhaupt in Betracht zieht, in der Regel anzuhören. In diesem zweiten Schritt erhalten sie Gelegenheit, ihre Interessen an der Nicht-Zugänglichmachung einzubringen. Gestützt auf diese Stellungnahme hat die Behörde den Entscheid zu treffen. Die Regelung gilt für sämtliche Gemeinwesen, die das Öffentlichkeitsprinzip einführen, somit insbesondere für die Gemeinden. Aufgenommen wird der Grundsatz, dass Personendaten Dritter durch das Verwaltungsorgan nach Möglichkeit zu anonymisieren sind. Mit Dritten sind Personen gemeint, deren Angaben sich nicht auf die Person beziehen, welche das Zugangsgesuch gestellt hat. Dieser Grundsatz folgt der entsprechenden Regel im Öffentlichkeitsgesetz des Bundes. Demgegenüber wurde beispielsweise bei der Beratung des St. Galler Öffentlichkeitsgesetzes die Meinung vertreten, es könne nicht Aufgabe der Verwaltung sein, amtliche Dokumente nachträglich zu anonymisieren, und in diesen Fällen sei der Zugang zu verweigern. Im Sinn des Verhältnismässigkeitsprinzips wird in unserem Entwurf vorgeschlagen, die Anonymisierung, das heisst bei einem amtlichen Dokument die Einschwärzung oder die Abdeckung von bestimmten Teilen, in das Gesetz aufzunehmen. Damit sollte in vielen Fällen dem Informationsbedürfnis und dem Persönlichkeitsschutz ausreichend Rechnung getragen werden können. Es kann indessen auch bei einer Anonymisierung nicht ausgeschlossen werden, dass Personen, die mit den Einzelheiten einer Angelegenheit vertraut sind, erkennen können, um welche Personen es geht. Um das verhindern zu können, müsste der Zugang für alle ausgeschlossen werden, was die transparente Staatstätigkeit verunmöglicht (vgl. betreffend den Fall eines Gerichtsurteils BGE 133 I 106 E. 8.3).

4.4 Zugangsverfahren und Gebühren

Das Konzept des Öffentlichkeitsprinzips geht von einem einzelfallweisen Informationszugang aus. Wer den Zugang zu bestimmten amtlichen Informationen beansprucht, hat ein Gesuch zu stellen, worin der Gegenstand hinreichend genau bezeichnet ist. Das zuständige Verwaltungsorgan prüft, ob es Gründe gibt, die dem Zugang entgegenstehen. Indem in unserem Gesetzesentwurf die Verwaltung angehalten ist, über ihre Tätigkeit Auskunft zu geben (§ 68a Abs. 1 OG-Entwurf), kann sie dem Gesuchsteller oder der Gesuchstellerin Hilfeleistungen bieten: Die Auskunft kann allenfalls bereits genügen (z.B. Hinweis auf eine Internetseite des Kantons) oder zur Eingrenzung des Gesuchs führen oder dazu beitragen, dass aufgrund der klaren Rechtslage gar kein Gesuch eingereicht wird. Die Motive des Gesuchstellers oder der Gesuchstellerin für das Zugangsgesuch sind grundsätzlich nicht von Belang, ist doch, wie in Kapitel 4.4 ausgeführt, das Gesuch ohne deren Berücksichtigung im Hinblick auf die dem Informationszugang entgegenstehenden Interessen zu beurteilen (vgl. § 68a Abs. 1-3). Die gesuchstellende Person muss keine besonderen persönlichen Voraussetzungen erfüllen (z.B. Volljährigkeit). Gründe, Motive oder Interessen können nur eine Rolle spielen, wenn eine Abwägung zwischen sich entgegenstehenden (Grund-)Rechtspositionen erforderlich ist, etwa wenn relevante private Geheimhaltungsinteressen Dritter dem Zugänglichmachen entgegenstehen könnten.

Dem Zugangsgesuch wird entsprochen, indem das Verwaltungsorgan die Informationen dem Gesuchsteller oder der Gesuchstellerin zur Verfügung stellt. Anonymisierte Dokumente, das heisst anonymisierte Kopien von Dokumenten, können auf dem elektronischen Weg zugestellt werden, sofern der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin einverstanden ist. Ausnahmsweise muss am Ort des Verwaltungssitzes Einsicht gewährt. Zieht das Verwaltungsorgan die vollständige oder teilweise

Abweisung des Gesuchs in Betracht, kann die gesuchstellende Person aufgrund der Mitteilung innert zehn Tagen entscheiden, ob sie einen beschwerdefähigen Entscheid verlangen will. Für diese Mitteilung werden keine Kosten erhoben.

Ist die Bearbeitung des Zugangsgesuchs erheblich, sieht der Gesetzesentwurf eine Grundlage für die Gebührenerhebung vor (vgl. § 68e Abs. 3 OG). Es ist vorgesehen, in der Verordnung den Aufwand in zeitlicher Hinsicht zu bezeichnen, welche die Gebührenfolge auslöst (z.B. ab eine halben oder einer ganzen Stunde). Auf die Kostenfolge ist der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin aufmerksam zu machen. Ist der Aufwand sogar ausserordentlich hoch, beispielsweise weil zahlreiche Dritte zu konsultieren sind, sieht eine weitere Bestimmung vor, dass der Zugang vom Nachweis eines schutzwürdigen Interesses abhängig gemacht werden kann. Verschiedene Kantone sehen eine solche Möglichkeit vor (vgl. Kap. 3), um die Verwaltung von «interesselosen» Anfragen zu schützen. Im Übrigen soll der allgemeine Grundsatz des Verwaltungsrechts gelten, dass für den Erlass eines Entscheides eine Gebühr zu bezahlen ist.

4.5 Besondere Regeln für die Justizöffentlichkeit

Die Justizöffentlichkeit beschlägt verschiedene Aspekte des Verfassungs- und Verfahrensrechts, nämlich die Partei-, Publikums-, Medien-, Verhandlungs-, Beratungs-, Entscheidungsöffentlichkeit. Die Bundesverfassung legt in Artikel 30 Absatz 3 fest, dass Gerichtsverhandlung und Urteilsverkündung öffentlich sind, soweit das Gesetz nicht Ausnahmen festlegt. In einem am 16. Juni 2021 ergangenen Urteil fasste das Bundesgericht seine Rechtsprechung zur Entscheidungsöffentlichkeit wie folgt zusammen (BGE 147 I 407 E. 6.4.2 und 8.2): Der Grundsatz der Justizöffentlichkeit gewährleistet einen grundsätzlichen Anspruch auf Einsicht in alle Urteile nach der Urteilsverkündung, auch wenn diese bereits vor einiger Zeit ergangen sind. Dabei spielt es zunächst keine Rolle, ob es sich bei der Anfrage um ein einziges Urteil, einzelne Urteile oder um eine grosse Zahl von Entscheiden handelt. Sofern der Einsichtsanspruch die Anonymisierung einer grossen Zahl von Urteilen erfordert, steht er jedoch unter dem Vorbehalt, dass diese Arbeit für die Gerichtsbehörde nicht einen übermässigen Aufwand darstellt. Der Anspruch auf Einsicht in Urteile nach der Urteilsverkündung ist sodann nicht absolut und kann insbesondere zum Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV) der Prozessbeteiligten eingeschränkt werden. Die Einschränkung des Anspruchs erfolgt in Übereinstimmung mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip. So kann dem Schutz der Persönlichkeitsrechte der Verfahrensbeteiligten in aller Regel durch Anonymisierung Rechnung getragen werden. Allenfalls rechtfertigt sich auch eine Teilschwärzung des interessierenden Urteils. Wo die Privatsphäre der Betroffenen weder durch eine Anonymisierung noch durch eine teilweise Schwärzung genügend geschützt werden kann – etwa weil Einsicht in Urteile verlangt wird, die Personen betreffen, welche den Gesuchstellenden bekannt sind –, ist eine Interessenabwägung vorzunehmen zwischen den Einsichtsinteressen und dem Schutz der Persönlichkeit. Dabei gilt es einerseits zu beachten, dass einigen spezifischen Einsichtsinteressen – wie z.B. jenen von Medienschaffenden, Forscherinnen und Forscher, sowie jenen der Anwaltschaft – grundsätzlich ein erhöhtes Gewicht zukommt. Andererseits nimmt die Wichtigkeit des Persönlichkeitsschutzes der Verfahrensbeteiligten – insbesondere in Strafrechtsangelegenheiten – mit zunehmender zeitlicher Distanz zu einem Verfahren zu. Was die Modalitäten der Einsichtsgewährung betrifft, hielt das Gericht fest, dass sich aus dem Bundesrecht kein Anspruch auf Zustellung der gewünschten Urteile ergibt. Vielmehr ist eine Einsichtnahme auf der Gerichtskanzlei zumutbar. Dort können Kopien der (anonymisierten) Urteile erstellt werden. Eine Gebühr darf erhoben werden, wenn die Bearbeitung des Einsichtsgesuchs einen nicht geringen Aufwand erfordert. Die Gebühr darf jedoch nicht übermässig ausfallen. Dabei empfehle es sich, die gesuchstellende Person über die Rechtsgrundlage für die Gebührenerhebung und die zu erwartende Höhe der Gebühr zu informieren, wenn diese einen namhaften Betrag ausmachen

könnte; die gesuchstellende Person hat so die Möglichkeit, ihr Begehren allenfalls anzupassen oder zu präzisieren.

Zur Justizöffentlichkeit in Strafverfahren hielt das Bundesgericht im Besondern fest, dass in begründeten Fällen ein Einsichtsrecht von Interessierten in strafprozessuale Entscheide der nichtgerichtlichen Verfahrenserledigung der Staatsanwaltschaft besteht (BGE 147 I 463 E. 3.1.2). Dieses Einsichtsrecht bezieht sich sowohl auf Straf Erkenntnisse wie auch Einstellungs- und Nichtanhandnahmeverfügungen der Staatsanwaltschaften. Bei nicht verfahrensbeteiligten Dritten ist ein schutzwürdiges Informationsinteresse vorausgesetzt, das gegen allfällige besondere Geheimhaltungsinteressen der Justizbehörden oder von mitbetroffenen Dritten abzuwägen ist. Einsichtsgesuche dürfen insbesondere das gute Funktionieren der Strafjustiz nicht gefährden und finden eine Schranke auch am Rechtsmissbrauchsverbot. Bei entgegenstehenden privaten oder öffentlichen Interessen ist allerdings zu prüfen, ob diesen durch Kürzung oder Anonymisierung ausreichend Rechnung getragen werden kann (BGE 134 I 286 E. 6.3). Im Fall von Medienschaffenden ergibt sich das schutzwürdige Informationsinteresse an Entscheiden ohne Weiteres aus der Kontrollfunktion der Medien (BGE 137 I 16 E. 2.4). Der Grundsatz der Justizöffentlichkeit bildet indes keine Grundlage für die Gewährung von Einsicht in die Akten eines rechtskräftig abgeschlossenen Strafverfahrens; hierfür gelangen mangels besonderer Vorschriften die aus der Rechtsprechung entwickelten Regeln zu Artikel 29 BV zur Anwendung (vgl. unsere Ausführungen in Kap. 2).

Im verwaltungsrechtlichen Verfahren gelangt – abgesehen von den allgemeinen Verfahrensgrundrechten der Bundesverfassung – die kantonale Verfahrensordnung zur Anwendung, mithin das luzernische Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege. Dieses Gesetz regelt das Recht der Parteien auf Akteneinsicht in hängigen und in abgeschlossenen eigenen Angelegenheiten (§§ 48 f. VRG) und die Verhandlungen vor den Verwaltungs- und Gerichtsbehörden. In Verwaltungssachen verhandeln und beraten die Behörden grundsätzlich unter Ausschluss der Parteien und der Öffentlichkeit (§ 38 VRG). Zur Entscheidungsöffentlichkeit im Verwaltungsbeschwerdeverfahren ist in § 141a VRG der Grundsatz festgehalten, dass bei der Veröffentlichung von Rechtsmittelentscheiden und der Gewährung des Zugangs zu Rechtsmittelentscheiden dem Persönlichkeits- und Datenschutz insbesondere durch Unkenntlichmachen der Namen der Parteien Rechnung zu tragen. Das Gesetz über die amtlichen Veröffentlichungen (Publikationsgesetz) vom 20. März 1984 (PubG; SRL Nr. 27) bildet die Rechtsgrundlage für die Veröffentlichung von Leitentscheiden und weiteren Entscheiden der Gerichts- und Verwaltungsbehörden mittels einer im Internet zugänglichen Datenbank (vgl. § 13 PubG: «Luzerner Gerichts- und Verwaltungsentscheide», [LGVE](#)). Im Übrigen dürfen die Gerichts- wie die Verwaltungsbehörden im Rahmen ihres Informationsauftrages über Entscheide informieren, an denen ein öffentliches Interesse besteht.

Bei den Beschwerdeverfahren, die vor Kantonsgericht als verwaltungsgerichtliche Instanz geführt und mit Entscheid abgeschlossen worden sind, gelten die oben dargelegten Regeln über die Entscheidungsöffentlichkeit nach Artikel 30 Absatz 3 BV. Vom Grundsatz der Justizöffentlichkeit werden die Verwaltungsbehörden nicht erfasst. Ist das Rechtsmittelverfahren vor den Verwaltungsbehörden abgeschlossen, haben diese für den Zugang zu ihren Entscheiden inskünftig die Bestimmungen zum Öffentlichkeitsprinzip anzuwenden. Im Ergebnis ermöglicht diese Regelung die Rechtsprechungsöffentlichkeit in ähnlichem Umfang wie in gerichtlichen Verfahren.

5 Die Erlassentwürfe im Einzelnen

5.1 Organisationsgesetz

Vorbemerkung

Das Organisationsgesetz vom 13. März 1995 (OG; SRL Nr. [20](#)) lautet mit dem vollständigen Titel «Gesetz über die Organisation von Regierung und Verwaltung». Es enthält nebst den Bestimmungen zu den Aufgaben und zur Organisation des Regierungsrates auch die Bestimmungen zu den Aufgaben und zur Organisation der kantonalen Verwaltung (Teil 2, §§ 20 ff.). Zudem enthält das Organisationsgesetz bereits verschiedene Bestimmungen über die Informationstätigkeit der Verwaltung (vgl. § 21 Abs. 4 und § 29 Abs. 1e sowie unsere Ausführungen in Kap. 4.1). Der sachliche Zusammenhang zum einen zu den Verwaltungstätigkeiten und zum anderen zur Informationstätigkeit legt eine Ergänzung des Organisationsgesetzes mit den Bestimmungen über den Informationszugang nach dem Öffentlichkeitsprinzip nahe.

§ 68a

Nach dem Öffentlichkeitsprinzip kann die Verwaltung den Zugang zu ihren Dokumenten gewähren, soweit nicht überwiegende öffentliche oder schützenswerte private Interessen entgegenstehen. Gemäss Absatz 1 gilt dieser Grundsatz auch für die Information über eine bestimmte Verwaltungstätigkeit auf Anfrage hin. Wenn geregelt ist, dass auch mündliche Informationsbegehren gestellt werden können, besteht die Chance, dass weniger formelle Verfahren geführt werden müssen. Da der Informationszugang im Gesuch einer hinreichend genauen Bezeichnung der bei der Verwaltung vorhandenen Informationen bedarf (vgl. § 68f Abs. 1 Satz 1), können Anfragen zu einer Klärung über den vorhandenen Informationsbestand wie auch über die Voraussetzungen des Informationszugangs dienen. Daraus kann aber kein Anspruch abgeleitet werden, dass Verzeichnisse über die Informationsbestände neu geschaffen werden und Auskünfte zu den inhaltlichen Ausführungen in einzelnen amtlichen Dokumenten erteilt werden müssen. Auch eine Rechtsberatung im Einzelfall ist ausgeschlossen.

Der Zugang nach dem Öffentlichkeitsprinzip bezieht sich auf bestimmte, bei den Verwaltungsorganen vorhandene Informationen. Als Verwaltungsorgane gelten im Sinn des § 22 OG der Regierungsrat, die Departemente, die Dienststellen und die Staatskanzlei. Beim Begriff der Verwaltungsaufgabe, welche zugängliche Informationen erst schaffen, ist es unter den Gesichtspunkten des Öffentlichkeitsprinzips nicht entscheidend, ob die Aufgabe in einem Gesetz im formellen Sinn umschrieben ist. Vielmehr kommt es auf die Ausübung amtlicher Verrichtungen an (vgl. § 1 Abs. 1 Haftungsgesetz, SRL Nr. [23](#)), für die amtliche Informationen eine Voraussetzung oder eine Folge bilden. Unser Konzept des Öffentlichkeitsprinzips geht dabei von einem einzelfallweisen Informationszugang aus. Das einzelne Zugangsgesuch ist jeweils von den um Information angefragten Verwaltungsorganen, das heisst hauptsächlich von den Dienststellen der kantonalen Verwaltung, zu prüfen. Will das Verwaltungsorgan den Zugang verweigern oder einschränken oder zeitlich aufschieben, muss es dies begründen. Die pauschale Begründung, es handle sich um ein Amtsgeheimnis, genügt der Begründungspflicht nicht. Keiner inhaltlichen Beurteilung bedarf ein Zugangsgesuch, wenn der Gesetzgeber die Beurteilung schon vorweggenommen hat, indem eine besondere rechtliche Bestimmung den Zugang für Dritte ausschliesst.

Absatz 2 zählt in nicht abschliessender Weise auf, welche öffentlichen Interessen den Informationszugang beziehungsweise der Informationsabgabe entgegenstehen. Wie in Kapitel 4.2 ausgeführt, müssen die entgegenstehenden öffentlichen Interessen von einer gewissen Bedeutung sein. Nicht jede geringfügige Konsequenz (z.B. zusätzliche Arbeit, unerwünschte öffentliche Aufmerksamkeit) soll als überwiegendes öffentliches Interesse gelten. In der Abschätzung einzubeziehen ist, dass we-

gen des Grundsatzes «access to one, access to all» bei der Gewährung des Informationszugangs grössere Zurückhaltung geboten sein kann. Im Sinn des Verhältnismässigkeitsprinzips hat das zuständige Verwaltungsorgan sodann zu klären, ob sich der Schutz der amtlichen Informationen auf einen Teil oder auf alle in einem Verwaltungsdokument enthaltenen Informationen bezieht.

Gemäss Absatz 2a liegt im öffentlichen Interesse der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Auszuschliessen wären beispielsweise Einsichtsgesuche in Risikobeurteilungen und Prüfberichte über die Informatiksysteme der kantonalen Verwaltung sowie Sicherheitsdispositive und Einsatzbefehle der Luzerner Polizei. Ein öffentliches Interesse ist sodann gegeben, wenn die Meinungs- und Willensbildung der Verwaltungsorgane beeinträchtigt werden kann (Abs. 2b). Eine ähnliche Bestimmung enthält das Bundesrecht in Artikel 7 Absatz 1a BGÖ. In seiner Botschaft zum Öffentlichkeitsgesetz hielt der Bundesrat fest, dass damit verhindert werden solle, dass die Verwaltung durch eine verfrühte Bekanntgabe von Informationen während eines Entscheidungsprozesses unter allzu starken Druck der Öffentlichkeit geraten würde, wodurch die Bildung einer eigenen Meinung und eines eigenen Willens verhindert werden könnte. Die frühzeitige Bekanntgabe bestimmter Positionen könne je nach Umständen die öffentliche Auseinandersetzung vorzeitig blockieren: Es sei schwieriger, seine Meinung im Scheinwerferlicht zu ändern (vgl. Bundesblatt 2003, S. 2007). Dieser Beurteilung ist zuzustimmen. Die freie Meinungs- und Willensbildung der Behörde ist allerdings regelmässig nicht mehr beeinträchtigt, wenn der aus diesem Prozess resultierende Beschluss getroffen ist. Zur Bedeutung der Umsetzung von Beschlüssen, insbesondere durch Informations- und Vollzugsmassnahmen, vgl. Abs. 2c sowie § 68c.

Von einer Information gemäss Absatz 1 sollen die Verwaltungsorgane absehen, wenn ihre Massnahmen dadurch nicht ausgeführt werden können oder in ihrer Wirkung gefährdet wären (Abs. 2c). Als Beispiele zu erwähnen sind die Durchführung einer beschlossenen Aufsichtsmaßnahme gegenüber einer Gemeinde oder einem anderen Träger einer öffentlichen Aufgabe sowie andere zielgerichtete Vollzugsmaßnahme. Als weiteren Grund für den Ausschluss von Informationen nennt Absatz 2d die Beziehungen zu Behörden oder Dritten. Die verfassungsrechtlich gebotene Zusammenarbeit zwischen den Gemeinwesen, insbesondere mit Bund und Kantonen sowie den luzernischen Gemeinden, soll nicht beeinträchtigt werden. Der Behördenverkehr – zwischen Regierung und Parlament, zwischen Regierungs- und Verwaltungsorganen verschiedener Gemeinwesen – muss in einer den Usancen entsprechenden Form gewährleistet sein und insbesondere im föderalistischen Staatsgefüge muss den kantonalen Behörden ein angemessener Rahmen gegeben werden, in dem sie sich mit den Behörden anderer Gemeinwesen austauschen können. Wenn beispielsweise eine Stellungnahme erst der politischen Behörde eines anderen Gemeinwesens zugehen muss, könnte der vorzeitige Informationszugang, der zum Beispiel Medienvertretern gewährt würde, die guten Beziehungen gefährden.

In Absatz 3 sind die schützenswerten privaten Interessen erwähnt, die einer Information gemäss Absatz 1 entgegenstehen können. Beispielfhaft genannt werden zum einen die Privatsphäre und zum anderen die Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse. Diesbezügliche Angaben sollen auch unter dem Öffentlichkeitsprinzip vertraulich bleiben; das heisst, sie sind zu entfernen, abzudecken oder zu anonymisieren oder pseudonymisieren, sofern überhaupt der Informationszugang gewährt wird. Die Zugänglichmachung von eingereichten technischen Informationen oder Plänen und von Zahlenangaben könnte den Wettbewerb zwischen den Marktteilnehmern verzerren. Der Gegenstand des Geheimnisses muss fabrikations- oder geschäftsrelevant sein, was auf technische, betriebswirtschaftliche und kaufmännische Informationen (wie Einkaufsquellen, Preiskalkulationen und Zahlen des Betriebsergebnisses) zutrifft. Allenfalls kann die Behörde in Zusammenhang mit dem Informationszugang Hinweise auf besondere Nutzungsvorschriften geben. Beispielsweise

sieht das Bundesgesetz über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz, URG) vom 9. Oktober 1992 (SR [231.1](#)) Verwendungseinschränkungen von veröffentlichten Werken (vgl. Art. 19 Abs. 1) vor, womit auch den schützenswerten privaten Interessen bei den nach dem Öffentlichkeitsprinzip zugänglichen Unterlagen Genüge getan ist. Die Aufzählung der privaten Interessen in Absatz 3 der Bestimmung ist ohnehin nicht abschliessend zu verstehen. Für die Auslegung des Geheimnisbegriffes kann insbesondere auf die Rechtsprechung zu Artikel 162 StGB verwiesen werden. Ein Geheimnis setzt voraus, dass die infrage stehenden Tatsachen relativ unbekannt sind und ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse sowie ein Geheimhaltungswille des «Geheimnisherrn» besteht. Auch wenn die Absätze 2 und 3 zwischen überwiegenden öffentlichen Interesse und schützenswerten privaten Interesse trennen, können diese Interessenssphären durchaus zusammenhängen. So kann ein grundlegendes öffentliches Interesse an der Geheimhaltung von Angaben zu den Auskunftspersonen bestehen (vgl. die zum Schutz von privaten Gewährspersonen entwickelte Rechtsprechung in BGE 122 I 153 E. 6c). Der Schutz eines Geschäftsgeheimnisses kann ein überwiegendes öffentliches Interesse gemäss Absatz 2 darstellen, wenn eine Dienststelle gewerbliche Leistungen im Sinn von § 33a [OG](#) erbringt.

Absatz 4 zielt auf den Schutz der in Verwaltungsdokumenten enthaltenen Personendaten, mithin auf den Schutz der Privatsphäre und den Schutz persönlicher Daten gemäss Artikel 13 BV. In einem neuen § 11a des Kantonalen Datenschutzgesetzes soll der Umgang mit Personendaten bei der Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips für alle Gemeinwesen verbindlich geregelt werden (vgl. dazu Kap. 5.4).

§ 68b

In dieser Bestimmung werden wegen ihrer Bedeutung die Verfahren aufgezählt, in denen die unter Teil 5a im Organisationsgesetz aufgestellten Regeln über das Öffentlichkeitsprinzip keine Anwendung finden sollen. Insbesondere sollen sie bei Verfahren der Zivil- und der Strafrechtspflege, die auch von Verwaltungsbehörden wie zum Beispiel der kantonalen Staatsanwaltschaft geführt werden, keine Anwendung finden. Dieser Ausschluss betrifft sowohl die hängigen als auch die abgeschlossenen Verfahren in ihrer Gesamtheit («bei Verfahren», Abs. 2). Zur Justizöffentlichkeit der Strafverfahren gilt die in Kapitel 4.6 dargestellte Rechtsprechung. Weiter soll das Öffentlichkeitsprinzip nicht zwischen Behörden angewandt werden, so namentlich in Amts- und Rechtshilfeverfahren. Für die Datenbekanntgabe unter Organen geht, soweit keine spezialrechtlichen Regelungen insbesondere zur Amtshilfe bestehen, die Bestimmung des § 9 Kantonales Datenschutzgesetz vom 2. Juli 1990 (KDSG, SRL Nr. [38](#)) vor. In Anlehnung an § 8 Absatz 1b VRG kann auf der Grundlage des Öffentlichkeitsprinzips sodann kein Zugang zu amtlichen Informationen in Zusammenhang mit den Schul-, Berufs- und Fähigkeitsprüfungen verlangt werden; damit werden die Prüfungsorgane und -kommissionen von solchen aussichtslosen Begehren entlastet.

Absatz 2 regelt für die für die Verwaltung wichtigen verwaltungsrechtlichen Verfahren den Ausschluss. Für den Zugang zu den Verfahrensakten des erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens, das von kantonalen Dienststellen geführt wird, und der Rechtsmittelverfahren vor den Instanzen der verwaltungsinternen Rechtspflege gilt das massgebende Verfahrensrecht, somit hauptsächlich die Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (VRG; SRL Nr. [40](#)). Dieses regelt die Akteneinsicht und gewährleistet den Verfahrensparteien die Einsicht in die Verfahrensunterlagen, namentlich die prozessualen Eingaben und die eingereichten, beigezogenen oder hergestellten Beweismittel wie Urkunden, Protokolle und Gutachten (vgl. §§ 48 ff. VRG). Der Hinweis auf das «massgebliche» Verfahrensrecht weist auf die vom Bundesgericht aus Artikel 29 BV abgeleiteten Grundsätze zum Einblick in die Verfahrensakten hin, wonach nicht verfahrensbetroffene Dritte für die Akteneinsicht ein schützenswertes Interesse glaubhaft machen müs-

sen und der Einsicht keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen dürfen (vgl. unsere Ausführungen in Kap. 2). Für den Zugang zu Entscheidungen von Verwaltungsbehörden gilt alsdann das gesetzliche Öffentlichkeitsrecht. Betreffend die Gerichtsbehörden vgl. unsere Ausführungen zur Justizöffentlichkeit in Kapitel 5.6.

Die Verwaltungsorgane haben Unterlagen im Sinn des Gesetzes über das Archivwesen (Archivgesetz) vom 16. Juni 2003 (SRL Nr. [585](#)) in der Regel nach zehn Jahren dem Staatsarchiv zur Archivierung anzubieten. Absatz 3 hält fest, dass nach der Ablieferung beim Staatsarchiv sollen einzig die Bestimmungen des Archivgesetzes zur Anwendung kommen (vgl. auch unsere Ausführungen in Kap. 5.7).

Absatz 4 behält spezialgesetzliche Regelungen vor, deren Geltung von der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips der Verwaltung nicht infrage gestellt werden sollen. Diese Regelungen können Erleichterungen oder Erschwerungen, namentlich beim Informationszugang, vorsehen (z.B. elektronisch geführtes Register, Kreis der Zugriffsberechtigten, Nutzungsbedingungen und -auflagen, Gebührenpflicht). Sie können in bereits seit längerem geltenden Gesetzen aufgestellt worden sein oder auch nach Inkrafttreten der vorliegenden Bestimmungen geschaffen werden. Räumt das Gesetz einen unbedingten Informationsanspruch ein, der nicht durch Verfügung entsteht und auch gegen den Willen des Betroffenen geltend gemacht werden kann, bedarf es der Interessenabwägungen gemäss Öffentlichkeitsprinzip nicht (vgl. BGE 124 I 17 E. 6b). Einen Grundsatz, wonach im Zweifel dem Öffentlichkeitsprinzip der Vorrang einzuräumen ist, kann es somit nicht geben. Mit Blick auf das geltende Recht sei als Beispiel einer das Öffentlichkeitsprinzip begrenzenden Regelung erwähnt die Beschränkung der Einsicht in die Stellungnahmen des Vernehmlassungsverfahrens auf die Mitglieder des Kantonsrates gemäss dem Kantonsratsgesetz vom 28. Juni 1976 (§ 59 Abs. 2 KRG, SRL Nr. [30](#); vgl. zur Neuregelung Kap. 5.3). Weitere Beispiele für besondere Regelungen über den Informationszugang finden sich bei Bestimmungen des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 über die Einsicht in die Stimmregister (§ 11 Abs. 2; SRL Nr. [10](#)) und bei den Bestimmungen des Statistikgesetzes vom 13. Februar 2006 über den Zugang zu den nicht veröffentlichten statistischen Ergebnissen (§ 18 Abs. 2; SRL Nr. [28a](#)). Gestützt auf die spezialgesetzliche Grundlage können Abweichungen auch lediglich in einer Verordnung umschrieben sein. Als Beispiel kann auf das Gesetz über die Geoinformation und die amtliche Vermessung (Geoinformationsgesetz) vom 8. September 2003 (SRL Nr. [29](#)) verwiesen werden: Dieses Spezialgesetz enthält einen Grundsatz über die teilweise Öffentlichkeit von raumbezogenen Daten und regelt deren Abgabe in digitalisierter Form und unter Auflagen und Bedingungen (§ 10 Abs. 1). Gestützt auf Delegationsnormen (§§ 10 und 34) finden sich die Gebührenregelungen in der Geoinformationsverordnung vom 13. Februar 2004 (SRL Nr. [29a](#)). Auch nach Einführung des Öffentlichkeitsprinzips bleiben diese Spezialregelungen allesamt anwendbar, namentlich hinsichtlich der Kostenpflicht. Sollten sich aus der Anwendung von weiteren Bestimmungen im Luzerner Recht Zweifel ergeben, ob bestehende Vertraulichkeitsregeln dem Öffentlichkeitsprinzip vorgehen, kommt der Auslegung von Sinn und Zweck der divergierenden Normen entscheidende Bedeutung zu. Erwähnen Bestimmungen das Amtsgeheimnis, umfasst dieses nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes nur noch Informationen, die eines besonderen Schutzes bedürfen beziehungsweise gerade nach dem Öffentlichkeitsprinzip in der Regel nicht zugänglich sind (BGE 146 II 265; vgl. unsere Ausführungen in Kap. 2 am Schluss). Der Vorbehalt besonderer gesetzlicher Vorschriften bezieht sich nur auf kantonales Recht. Im Sinn des allgemeingültigen Vorrangs des Bundesrechts sei auf bundesrechtliche Bestimmungen bezüglich Grundbuch, Handelsregister, Strafregister usw. hingewiesen, die besondere Einsichtsregelungen vorsehen und damit den Informationszugang abschliessend regeln.

§ 68c

In dieser Bestimmung sind die amtlichen Informationen aufgeführt, für welche der Zugang in der Regel ausgeschlossen ist, ohne dass es weiterer Interessenbeurteilungen und -abwägungen bedarf. Werden dennoch Zugangsgesuche gestellt, sind diese abzuweisen (vgl. zur Ausnahme Abs. 4). Dem Ausschluss liegt der Leitgedanke zugrunde, dass die Aufgabenerfüllung und die Leistungsfähigkeit der Verwaltungsorgane sichergestellt werden sollen. Weitere sachbezogene Ausschlüsse vom Informationszugang können in der Spezialgesetzgebung enthalten sein (vgl. unsere Ausführungen zu § 68b).

Gemäss Absatz 1a ist der Zugang zu amtlichen Informationen ausgeschlossen, die noch nicht fertiggestellt sind. Als Hauptanwendungsfall dieser Bestimmung sind die Entwürfe von Dokumenten zu nennen. Wird in der Verwaltung an einem Entwurf gearbeitet, beispielsweise in einer Dienststelle, im Stab eines Departementes oder in einer Projektorganisation oder einer Arbeitsgruppe, soll kein Zugangsrecht bestehen. Damit kann die Leistungsfähigkeit der Verwaltung gewährleistet werden.

In Anlehnung an § 33a [OG](#) ist der Informationszugang ausgeschlossen, wenn amtliche Informationen von der Verwaltung für gewerbliche Leistungen Verwendung finden (Abs. 1b). Mit der freien kommerziellen Nutzung werden die Handlungsmöglichkeiten in einem marktwirtschaftlichen Umfeld gewahrt.

Ausgeschlossen von der Öffentlichkeit sind gemäss Absatz 1c Verhandlungspositionen, welche die kantonalen Behörden, beispielsweise gegenüber anderen Gemeinwesen in der interkantonalen Zusammenarbeit, einnehmen. Als Verhandlungen sind alle Arten von Verhandlungen gemeint. Solche könne mit anderen Gemeinwesen, also zwischen Verhandlungsdelegationen von Kanton und Gemeinden oder anderen Organisation des öffentlichen oder privaten Rechts, stattfinden. Verhandlungen zwischen Behörden können auch in Kommissionen oder ähnlichen Gremien laufen; der Abschluss eines privatrechtlichen Vertrags oder einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ist nicht vorausgesetzt. Nicht im öffentlichen Interesse kann insbesondere der Zugang zu Dokumenten sein, welche die eigene Verhandlungsposition darlegen (z.B. hinsichtlich finanzieller Zusagen). Mit der Bestimmung sollen nicht nur laufende, sondern auch künftige Verhandlungen geschützt werden können, wobei diese Verhandlungen nicht notwendigerweise unmittelbar bevorstehen müssen.

Gemäss Absatz 1d sollen die Informationen, die den Organmitgliedern als Hilfsmittel bei der Aufgabenerfüllung dienen, nicht zugänglich sein. Der Begriff «Organmitglieder» schliesst an die Umschreibung in § 22 Absatz 1 [OG](#) an, welche als Verwaltungsorgane den Regierungsrat, die Departemente, die Staatskanzlei und die Dienststellen bezeichnet. Der Begriff der Hilfsmittel bei der Aufgabenerfüllung ist § 3 Absatz 2 [KDSG](#) entnommen. Somit sind persönliche Aufzeichnungen von Behördenmitgliedern und Verwaltungsangestellten nicht zugänglich. Darunter fallen Informationen, die zwar dienstlichen Zwecken dienen, deren Benutzung aber ausschliesslich dem Verfasser oder der Verfasserin oder einem eng begrenzten Personenkreis als Arbeitshilfsmittel vorbehalten ist, beispielsweise Notizen auf Papier oder in elektronischer Form und persönliche Dokumente wie Kondolenzkarten (vgl. Robert Bühler, Art. 5 N. 28, Basler Kommentar Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014). Als persönliche Hilfsmittel erwähnt sind neben den Notizen die (elektronischen oder papierenen) Agenden, die dem Inhaber oder der Inhaberin und in der Regel auch dem Mitarbeiterstab als Arbeitsmittel bei der Termin- und Aufgabenplanung dienen (vgl. § 3 Abs. 2 [KDSG](#)). Die vom Öffentlichkeitsprinzip ausgeschlossenen Dokumentenkategorie ist vergleichbar mit der dem Akteneinsichtsrecht eines Verwaltungsverfahrens nicht unterliegenden Aktenstücke (wie Anträgen, Notizen, Skizzen, Zeitungsartikel, Mitberichte, Hilfsbelege und dergl.; vgl. BGE 125 II 473 E. 4a). Sogenannte Handakten wie zum Beispiel Vortragsnotizen können indes nach deren Ablieferung an das Staatsarchiv gemäss den Einsichtsregeln des Archivrechts zugänglich gemacht werden. Im Kontext der Regierungstätigkeit rechnen

wir zu den nicht zugänglichen Aufzeichnungen insbesondere Aktennotizen von persönlichen Mitarbeitern der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher zu politischen Themen. In der Verordnung soll der Begriff der Hilfsmittel konkretisiert werden.

Der in Absatz 2 genannte Grundsatz, dass amtliche Informationen erst nach der Beschlussfassung zugänglich sind, ergänzt die Regelung in Absatz 1a, wonach kein Zugang zu nicht fertiggestellten Dokumenten besteht. Allein gestützt auf Absatz 1a wäre zum Beispiel ein Dokument, welches von der Abteilung oder von einem Stab für den Dienststellenleiter oder die Dienststellenleiterin unterschriftsreif vorbereitet worden ist, zugänglich. Durch Absatz 2 Satz 1 ist der Zugang für solche Dokumente erst nach der Beschlussfassung (z.B. über die Art und Weise des Vorgehens, die Verwaltungsorganisation, den Beizug von Dritten) durch das zuständige Organ möglich. Somit können hängige Verwaltungsgeschäfte mit der nötigen Sorgfalt und Effizienz bearbeitet und bereinigt und die verwaltungsinternen Entscheidungsabläufe beförderlich durchgeführt werden. Zudem bleiben die zuständigen Organe in vollem Umfang entscheidungsfähig. Für hängige Entscheids- und Beschwerdeverfahren gelten die spezifischen Regelungen des Verwaltungsverfahrensrechts (vgl. § 68b Absatz 2 OG-Entwurf). Insbesondere ist sicherzustellen, dass zum Beispiel ein Beschwerdeentscheid den beteiligten Verfahrensparteien bereits zugestellt ist.

Aus Absatz 2 Satz 1 geht hervor, dass der Informationszugang zu Beschlüssen, die von den Organen getroffen sind, im Rahmen des Vorliegens der Voraussetzungen des Öffentlichkeitsprinzips nach § 68a gewährleistet ist. Selbst wenn der Beschluss getroffen ist, sollen dadurch aber die Protokolle nicht öffentlicher Sitzungen, die den Beratungs- oder Diskussionsverlauf zum jeweils getroffenen Beschluss wiedergeben, nicht zugänglich werden (Abs. 2 Satz 2). Damit löst unser Entwurf den Zielkonflikt zwischen der Transparenz und der Funktionsfähigkeit von Gremien an nicht öffentlichen Sitzungen. Die Nichtöffentlichkeit von Sitzungen kann in einer Rechtsvorschrift ausdrücklich geregelt (vgl. für den Regierungsrat § 6 [OG](#)) oder durch langjährige feste Praxis bestimmt sein.

Mit der Regelung in Absatz 3 wird der Schutz des Kollegialprinzips des Regierungsrates gemäss § 53 der Kantonsverfassung (SRL Nr. [1](#)) weiter ausgeführt: Soweit zur Wahrung des Kollegialprinzips erforderlich, sollen die Verhandlungsunterlagen des Regierungsrates nicht öffentlich zugänglich sein. Mitberichte (insbes. zu finanziellen und rechtlichen oder rechtspolitischen Aspekten eines Geschäfts), Aussprachepapiere mit Beilagen wie Entwürfe usw. der Departemente sowie der Staatskanzlei einschliesslich des Rechtskonsulenten oder der Rechtskonsulentin des Regierungsrates in Zusammenhang mit den Regierungsgeschäften stellen solche Unterlagen dar. Dazu kann im Verordnungsrecht das Weitere bestimmt werden. Für die eigentlichen, «formellen» Beschlüsse, Entscheide, Erlasse usw. des Regierungsrates gelten die Voraussetzungen des § 68a, das heisst, sie sind zugänglich, soweit keine überwiegenden öffentlichen oder schützenswerten privaten Interessen entgegenstehen. Viele dieser Beschlüsse werden schon heute veröffentlicht oder zur Veröffentlichung aufbereitet (z.B. in Form von Vorlagen zuhanden des Kantonsrates, Stellungnahmen an den Bund, Verordnungen für die amtliche Publikation in der Gesetzesammlung). Nach § 68e Absatz 2 (Satz 2) gilt der Anspruch auf Zugang zu solchen Informationen wie bei den übrigen Verwaltungsorganen als erfüllt, wenn sie veröffentlicht worden sind.

Absatz 4 ermöglicht den Zugang zu Protokollen und Verhandlungsunterlagen, wenn eine Frage der Rechtsanwendung geklärt werden muss oder wenn Abklärungen für wissenschaftliche Arbeiten unterstützt werden sollen. Bei diesen Zugangsarten handelt es sich um Ausnahmen, die selten zur Anwendung gelangen.

§ 68d

Der Informationszugang soll aufgeschoben werden können, wenn zunächst die Öffentlichkeit informiert werden soll, insbesondere wenn in absehbarer Zeit eine Medienorientierung stattfinden soll. Das Anliegen eines Journalisten oder einer Journalistin, einen exklusiven Zeitungsartikel verfassen zu können, begründet keinen vorgängigen Zugangsanspruch (vgl. Bernische Verwaltungsrechtsprechung [BVR] 2010 S. 241 ff.). Unter der Öffentlichkeit im Sinn einer Teilöffentlichkeit können auch besondere Empfängerinnen und Empfänger des amtlichen Dokumentes gehören, denen vorgängig der Inhalt bekannt gegeben werden soll, insbesondere damit sie sich auf Medienanfragen vorbereiten können.

§§ 68e und 68f

Wer Zugang zu amtlichen Informationen beansprucht, hat ein Gesuch einzureichen. Dieses hat den verlangten Zugang hinreichend genau zu umschreiben (§ 68f Abs. 1 Satz 1). Eine genügende Umschreibung kann beispielsweise der Titel und das Erstellungsdatum eines Dokuments sein oder die Bezeichnung einer angemessenen Zeitspanne, in der die amtliche Information erstellt worden ist. Mit dem an sich üblichen Erfordernis der Spezifizierung soll verhindert werden, dass der Verwaltung ein unverhältnismässig hoher Aufwand entsteht, insbesondere wenn Recherchen ohne thematische oder zeitliche Einschränkung verlangt würden. Eine besondere Begründung für die Ausübung des Zugangsrechts ist hingegen nicht nötig, denn eine besondere Interessenlage, namentlich ein gegenüber der Allgemeinheit herausragendes persönliches Interesse, bildet nicht die Voraussetzung für den Zugang (§ 68f Abs. 1 Satz 2; vgl. unsere Ausführungen in Kap. 2). Dementsprechend muss das Gesuch auch keine Angaben zum Verwendungszweck enthalten. Desweiteren kommt es auf den Wohnsitz oder die Staatsangehörigkeit der Person, welche den Zugang verlangt, ebenfalls nicht an (vgl. § 68e Abs. 1: «jede Person»). Eine gewisse minime Urteilsfähigkeit ist indes allein schon für die Formulierung des Gesuchs vorausgesetzt.

Der Zugang zu den amtlichen Informationen umfasst deren Aushändigung mittels Zustellung einer (physischen oder elektronischen) Kopie, ausnahmsweise lediglich die Einsichtnahme am Sitz des Verwaltungsorgans (§ 68e Abs. 2 Satz 1). Damit der Zugang für alle erhalten bleibt, sind beispielsweise bei Urkunden Massnahmen zu treffen, um das Original zu schützen. Ist das Dokument bereits veröffentlicht, genügt die Angabe der Fundstelle, das heisst des Orts der Veröffentlichung (z.B. Internetadresse; § 68e Abs. 2 Satz 2).

Das Verwaltungsorgan kann betroffene Dritte, zum Beispiel ein Unternehmen, anhören, wenn unklar ist, ob ein relevantes Geschäftsgeheimnis vorliegt (§ 68f Abs. 2).

Einfache und rasch zu bearbeitende Gesuche sollen kostenlos sein. Nur für erheblichen Aufwand sollen Gebühren erhoben werden (§ 68e Abs. 3). Damit soll der Bedeutung des Öffentlichkeitsprinzips Rechnung getragen werden. Die Einzelheiten sollen auch hier auf Verordnungsstufe geregelt werden. So könnte beispielsweise bestimmt werden, dass der Aufwand bis zu einer Stunde kostenlos ist und erst ab der zweiten Stunde ein Ansatz am unteren Ende der üblichen Kostenspanne in Rechnung gestellt wird. Dabei kann der Rolle der Medien in der politischen Willens- und Meinungsbildung Rechnung getragen werden (vgl. zu einer vergleichbaren Regelung § 6 Gebührentarif und Kostenverordnung für die Staatsverwaltung vom 28. Mai 1982; SRL Nr. [681](#)). Auf jeden Fall ist der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin vorgängig über Gebührenerhebung und -höhe zu orientieren.

Gemäss § 68c Absatz 4 kann bei einem ausserordentlich hohen Aufwand der Informationszugang von Nachweis eines schutzwürdigen Interesses abhängig gemacht werden. Damit soll die Verwaltung von «interesselosen» Anfragen, welche die normale Verwaltungstätigkeit beeinträchtigen können, geschützt werden.

Im Sinn eines einfachen Verfahrens soll das Verwaltungsorgan, das den Zugang zu einem amtlichen Dokument verweigert, nur einen Entscheid erlassen, wenn der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin dies ausdrücklich innert der Frist von zehn Tagen seit Zustellung der Mitteilung verlangt (§ 68f Abs. 3). Hat das Verwaltungsorgan einen betroffenen Dritten angehört, steht auch diesem das Recht zu, einen beschwerdefähigen Entscheid zu verlangen (§ 68f Abs. 4).

Der Entscheid soll in einem raschen Verfahren ergehen (§ 68f Abs. 5).

§ 68g

Die Anfechtung von Entscheiden gemäss § 68f richtet sich nach den Verfahrensregeln des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege. Entscheide aller Organe – das sind die Departemente und Dienststellen, aber auch die Staatskanzlei (inkl. Beauftragter für Datenschutz, Finanzkontrolle) – sollen einheitlich mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Kantonsgericht angefochten werden können. Damit wird die Staatskanzlei, die im Sinn des OG als Dienststelle gilt, soweit nichts anderes geregelt ist (§ 14 Abs. 1 OG), den anderen Departementen und Dienststellen als übrige untere Instanzen gemäss § 6 Absatz 1a VRG gleichgestellt. Dieser Rechtsmittelweg ist VRG-konform (vgl. § 148 Abs. 1d VRG). Soweit das Kantonsgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerden beurteilt, erhält es zur Erfüllung seiner Aufgabe selbstverständlich Zugang zu den amtlichen Informationen, zu denen das Verwaltungsorgan dem Beschwerdeführer oder der Beschwerdeführerin den Zugang verweigert hat. Es ergibt sich aus der Natur der Sache, dass im Rahmen der Gewährung des rechtlichen Gehörs der beschwerdeführenden Person jedoch noch keine Einsicht gewährt werden kann (vgl. § 49 Abs. 1a und b VRG). Das Urteil des Kantonsgerichtes kann mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten angefochten werden. Insbesondere kann die Verletzung von Bundesrecht unter Einschluss des Verfassungsrechts und die offensichtlich unrichtige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden (Art. 95 lit. a-c und Art. 97 Abs. 1 Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR [173.110](#)). Die Anwendung kantonalen Rechts prüft das Bundesgericht allerdings nur auf Willkür hin. Nach der ständigen Praxis des Bundesgerichtes liegt Willkür in der Rechtsanwendung erst dann vor, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwider läuft. Dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 138 I 305 E. 4.3; BGE 137 I 1 E. 2.4 S. 5). Die gerügten Verletzungen von Grundrechten und von kantonalem Recht muss den strengen Anforderungen von Artikel 106 Absatz 2 BGG genügen, das heisst, in der Beschwerde ist klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids darzulegen, inwiefern die angerufenen Rechte verletzt worden sein sollen.

§ 69

Die Aufzählung über das im Verordnungsrecht näher zu Regelnde ist redaktionell anzupassen.

§ 70a

In Übereinstimmung mit den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts stellt diese Bestimmung eine Rückwirkung des Anspruchs auf den Zugang nach dem Öffentlichkeitsprinzip aus.

Inkrafttreten

Als organisatorische Vorschrift sind die Bestimmungen zum Öffentlichkeitsprinzip unbefristet zu erlassen. Aus Gründen des Vollzugs ist das Inkrafttreten der Gesetzesänderungen auf den Anfang eines Kalenderjahres vorzusehen. Mit dem Inkrafttreten ist nach den Beratungen des Kantonsrates Rates frühestens auf den 1. Januar 2025 zu rechnen.

5.2 Stimmrechtsgesetz

Gemäss § 115 Absatz 3 Stimmrechtsgesetz vom 25. Oktober 1988 (SRL Nr. [10](#)) können die Protokolle der Gemeindeversammlung jederzeit, das heisst nicht nur innerhalb der 10tägigen Anfechtungsfrist gemäss Absatz 2, von den Stimmberechtigten eingesehen werden. Mit der Änderung von Absatz 3 soll die Beschränkung auf die Stimmberechtigten aufgehoben werden. Damit wird der öffentliche Zugang zu den Protokollen von Gesetzes wegen – und unabhängig von einer kommunalen Regelung über das Öffentlichkeitsprinzip (Kap. 5.5) – gewährleistet.

5.3 Kantonsratsgesetz

In der Kantonsverfassung vom 17. Juni 2007 (KV; SRL Nr. [1](#)) und im Kantonsratsgesetz vom 28. Juni 1976 (KRG; SRL Nr. [30](#)) finden sich spezifische Regelungen über die Parlamentsöffentlichkeit: Gemäss § 38 Absatz 3 KV sind die Sitzungen des Kantonsrates öffentlich. Aus wichtigen Gründen, zum Beispiel bei Störungen, kann die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden (vgl. § 40 Abs. 3 und § 43 Abs. 2 KRG). Die Verhandlungen des Kantonsrates werden protokolliert und veröffentlicht (§ 57 KRG). Über die öffentlichen Verhandlungen und die Veröffentlichung der Anträge und Ratsdebatten sowie über die Zeitungen und elektronischen Medien werden die politischen Beratungen für die Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Auf die Sessionen des Kantonsrates hin erhalten die akkreditierten Medienvertreterinnen und -vertreter die gleichen Informationen wie die Ratsmitglieder. Weiter besteht die Usanz, dass die Traktanden der Sitzungen des Kantonsrates und die meisten Unterlagen zu den einzelnen Geschäften im Internet aufgeschaltet werden. Um das Funktionieren des Parlaments sicherzustellen, hält die Verfassung aber auch fest, dass die Vorbereitungen in den Kommissionen des Kantonsrates nicht öffentlich sind (§ 41 Abs. 3 KV). Im Kantonsratsgesetz sind das Sitzungsgeheimnis, die Information der Öffentlichkeit und die Verwendung der Kommissionsprotokolle im Einzelnen geregelt (§§ 29–31 KRG). Aufgrund dieser parlamentsrechtlichen Bestimmungen ist es nicht möglich beziehungsweise nicht erforderlich, den Kantonsrat unter besondere Regelungen über das Öffentlichkeitsprinzip zu stellen. Auch beim Bund ist die Bundesversammlung vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes nicht erfasst, dasselbe trifft auf beinahe alle Kantonsparlamente zu (zu den Ausnahmen Schaffhausen und Zug vgl. Kap. 3).

Gelten für den Kantonsrat und seine Organe ausschliesslich die parlamentsspezifischen Regeln und finden die Regeln des Öffentlichkeitsprinzips der Verwaltung keine Anwendung, so sollen auch die Parlamentsdienste von der Geltung des Öffentlichkeitsprinzips ausgeschlossen sein. Die Informationsrechte des Kantonsrates gegenüber dem Regierungsrat und der Verwaltung bleiben weiterhin in den §§ 25 ff. KRG geregelt. So wie sich ein staatliches Organ gegenüber einem anderen staatlichen Organ nicht auf das Öffentlichkeitsprinzip berufen kann, so soll sich auch der Kantonsrat gegenüber dem Regierungsrat nicht auf das Öffentlichkeitsprinzip abstützen müssen. Somit ist an den Bestimmungen über das Zusammenwirken von Regierungsrat und Kantonsrat nichts zu ändern. Einzig § 59 KRG bedarf einer Anpassung: Nach geltendem Recht ist die Einsichtnahme in Vernehmlassungen, die im Vorbereitungsverfahren ausserhalb der Verwaltung eingeholt werden, auf die Mitglieder des Kantonsrates beschränkt (vgl. § 59 Abs. 2 KRG). Neu sollen diese Vernehmlassungen jeder Person zugänglich gemacht werden. Die im Vernehmlassungsverfahren eingegangenen Stellungnahmen der politischen Parteien, Gemeinden und Organisationen werden für die Beratungen des Regierungsrates und des Kantonsrates ohnehin zusammengetragen und in der Regel in einem Dokument zusammengestellt. Deshalb soll die Staatskanzlei auch die erstellten Zusammenstellungen öffentlich zugänglich machen können. Die Kantonsverfassung ordnet die Vernehmlassungen den politischen Mitwirkungsrechten zu. Sie gibt jeder Person das Recht, in Vernehmlassungsverfahren zu kantonalen Verfassungs- und Gesetzesentwürfen sowie zu weiteren kantonalen Vorhaben von allgemeiner Tragweite

Stellung zu nehmen (§ 27 Abs. 1 KV). Oft machen die Parteien und grössere Organisationen wie Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften ihre Stellungnahmen von sich aus den Medien zugänglich. Aus diesen Gründen erachten wir den Zugang zur Zusammenstellung der Vernehmlassungsantworten als folgerichtig. Bei Eingaben von Privatpersonen soll hingegen von der Angabe des Namens abgesehen werden, um die Personen zu schützen.

5.4 Kantonales Datenschutzgesetz

Das Verhältnis von Öffentlichkeitsprinzip und Datenschutz ist in gesetzgeberischer Hinsicht schwierig zu regeln, sollen nicht restriktive Regeln geschaffen werden, welche entweder einseitig den Informationszugang der Öffentlichkeit oder das Geheimhaltungsinteresse an persönlichen Daten verwirklichen (vgl. Isabelle Häner, Art. 7 N. 50–60 und Art. 9 N. 1–16, Basler Kommentar Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014; Stephan C. Brunner/Alexandre Flückiger, Nochmals: Der Zugang zu amtlichen Dokumenten, die Personendaten enthalten, in: Jusletter, 4. Oktober 2010). Auch unser Entwurf will nicht eine kategorische Lösung treffen, wenn es um den Zugang zu amtlichen Dokumenten mit Personendaten geht. Vielmehr ist eine Güterabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Information, wie es durch die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips verkörpert wird, und dem privaten Interesse am Schutz der Personendaten vorzunehmen. Im Verordnungsrecht sollen weitere Konkretisierungen vorgenommen werden. Um eine einzelfallweise Betrachtung von Persönlichkeitsschutz und Öffentlichkeitsprinzip kommen die zuständigen Verwaltungsorgane dennoch kaum herum. Die verantwortlichen Organe haben ihren Ermessenspielraum wahrzunehmen. Die vorgesehene Regelung gilt unabhängig von einer kommunalen Regelung über das Öffentlichkeitsprinzip (hierzu Kap. 5.5).

In Teil 2.2 des Kantonalen Datenschutzgesetzes vom 2. Juli 1990 (KDSG; SRL Nr. [38](#)) ist das Bekanntgeben von Personendaten als Sonderform der Datenbearbeitung geregelt. Bekanntgeben ist gemäss der Legaldefinition das Übermitteln oder das Zugänglichmachen von Personendaten, insbesondere durch Einsichtgewähren, Weitergeben oder Veröffentlichen (§ 2 Abs. 4 Satz 2 KDSG). In einem neuen § 11a soll der Umgang mit Personendaten geregelt werden, wenn ein Gemeinwesen das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung eingeführt hat und deren Organe die Gewährung des Zugangs zu amtlichen Informationen in Betracht ziehen, welche Personendaten umfassen. Als Gemeinwesen gelten insbesondere der Kanton und die Gemeinden (vgl. § 3 Abs. 1 KDSG i.V.m. § 1 VRG).

Unser Entwurf sieht ähnlich wie in anderen Kantonen ein mehrstufiges Verfahren vor. Gemäss Absatz 1 stehen die Verwaltungsorgane grundsätzlich in der Pflicht, vor der Gewährung des Zugangs zu amtlichen Informationen zu prüfen, ob Personendaten betroffen sind. Personendaten sind gemäss der Legaldefinition in § 2 DSG zum einen Angaben über eine bestimmte oder bestimmbar natürliche Person und zum anderen die als besonders schützenswert bezeichneten Personendaten, namentlich über die religiöse, weltanschauliche oder politische Haltung, die Gesundheit, die Intimsphäre sowie über verwaltungs- und strafrechtliche Massnahmen und Sanktionen und Massnahmen der Sozialhilfe. Damit fallen auch die mit einer Person verbundenen persönlichen Verhältnisse in einem amtlichen Dokument unter die Anonymisierungspflicht gemäss Absatz 2.

Unter Anonymisierung gemäss Absatz 2 ist jede Massnahme zu verstehen, die bewirkt, dass die Identität der betroffenen Person nicht mehr oder nur mit ausserordentlichem Aufwand festgestellt werden kann. Personendaten können eingeschwärzt werden oder durch Pseudonyme ersetzt werden, Informationsteile können abgedeckt werden. Die Anonymisierungspflicht umfasst indes nur die Personendaten Dritter. Mit Dritten sind Personen gemeint, deren Angaben sich nicht auf die Person beziehen, welche das Zugangsgesuch gestellt hat. Nicht immer ist jedoch eine

Anonymisierung mit einem verhältnismässigen Aufwand möglich und nötig. Beispielsweise kann es Fälle geben, bei denen es durch eine Anonymisierung gar nicht möglich ist, das Ziel der Nicht-Bestimmbarkeit einer Person zu erreichen. Zu denken ist an eine Bewilligung, die sich auf ein Grundstück bezieht, dessen Eigentümerin oder Eigentümer im Grundbuch öffentlich ersichtlich ist. Eine Anonymisierung wäre unverhältnismässig, zumal in einem Bauverfahren schon eine Bekanntmachung mittels öffentlicher Auflage erfolgt ist. Es kommt daher die Regel, dass Personendaten aus allgemein zugänglichen amtlichen Veröffentlichungen bekannt gegeben werden dürfen, zur Anwendung (Abs. 2 Satz 2 in Verb. m. § 10 Abs. 2 KDSG). Oft wird sich ein Zugangsgesuch auf spezifische Personendaten beziehen, zum Beispiel eine Liste mit Namen. Handelt es sich dabei um Namen von Mitgliedern einer gewählten Kommission oder Expertengruppe, wäre eine Anonymisierung, auch wenn sie technisch möglich wäre, gar nicht nötig, da diese Mitglieder eine öffentliche Aufgabe erfüllen und davon auszugehen ist, dass sie mit Annahme des öffentlichen Auftrages ihre Zustimmung zur Nennung des Namens gegeben haben. Überdies sind Namensnennungen allein keine Bekanntgabe von besonders schützenswerten Personendaten im Sinn des Kantonalen Datenschutzgesetzes. Bei der Wahl in ein beratendes Gremium kann die Einwilligung in die Namensnennung nach den Umständen vorausgesetzt werden (Abs. 3 in fine). Nichtsdestotrotz kann es besondere Umstände geben, welche es dem Gemeinwesen in seiner Arbeitgeberfunktion erlauben müssen, Namen von Angestellten in einem amtlichen Dokument abzudecken, namentlich wenn nach Drohungen Massnahmen zum Schutz der persönlichen Integrität oder sogar von Leben und Gesundheit von Angestellten geboten sind (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_33/2016, E. 5.8.2).

Stellt das Verwaltungsorgan bei der Prüfung des Gesuchs fest, dass es um die eigenen Personendaten des Gesuchstellers oder der Gesuchstellerin geht, muss es im Sinn des Verhältnismässigkeitsprinzips keine Anonymisierung vornehmen. Vor der Abgabe von amtlichen Dokumenten mit Personendaten der gesuchstellenden Person hat sich diese in der Regel über ihre Identität auszuweisen.

Mit Absatz 3 schliessen wir an § 10 Absatz 1b KDSG an, wonach privaten Personen und Organisationen Personendaten bekannt gegeben werden dürfen, wenn die betroffene Person eingewilligt hat oder ihre Einwilligung nach den Umständen vorausgesetzt werden kann. In Zweifelsfällen dürfte allerdings das Verwaltungsorgan gut beraten sein, die Einwilligung der betroffenen Person einzuholen oder sie wenigstens nach Absatz 4 anzuhören.

Ausnahmsweise soll der Informationszugang auch ohne Einwilligung der betroffenen Person gewährt werden können, nämlich dann, wenn das öffentliche Interesse an den Informationen das Geheimhaltungsinteresse überwiegt (Abs. 4). Diese Bestimmung verdeutlicht, dass eine Interessenabwägung zwischen den öffentlichen Interessen am Zugang zu amtlichen Informationen (und der darin enthaltenen Personendaten) einerseits und privaten Interessen der in den amtlichen Informationen genannten Dritten nötig ist. Als Beispiel kann ein Beschluss genannt werden, mit dem einer Person oder einer Organisation für die Wahrnehmung einer kantonalen Aufgabe oder die Erbringung einer Leistung im öffentlichen Interesse Staatsbeiträge ausgerichtet werden. Bei solchen finanziellen Zuwendungen besteht ein erhebliches öffentliches Interesse an Transparenz (zu einem Konzessionsverhältnis von Transportunternehmen mit dem Staat vgl. BGE 144 II 77). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wird dem datenschutzrechtlichen Zweckbindungsgebot, welches auch dem luzernischen Datenschutzrecht zugrunde liegt (§ 4 Abs. 3 KDSG), ausreichend Rechnung getragen, wenn nicht anonymisierte Personendaten im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen (BGE 144 II 91 E. 4.10). Es kommt somit auf die Art der Personendaten an und den engen Zusammenhang zur öffentlichen Aufgabenerbringung sowie die rechtliche Stellung zum öffentlichen Aufgabenträger an. Für den Informationszugang in solch begründeten Fälle soll der Regierungsrat in der Verordnung das Nähere umschreiben. Dabei kann Artikel 6 der

Öffentlichkeitsverordnung (SR [152.31](#)) des Bundes Orientierung bieten. In diesem Zusammenhang wurde als weiteres Beispiel der Fall von Korruption genannt, bei dem das öffentliche Interesse aufgrund des besonderen Informationsinteresses das Geheimhaltungsinteresse überwiegen kann («wichtige Vorkommnisse», Art. 6 Abs. 2a Öffentlichkeitsverordnung). Aus Gründen des rechtlichen Gehörs sollte auch beim ausnahmsweisen Informationszugang aus überwiegendem öffentlichem Interesse die betroffene Person angehört werden. Es kann jedoch Ausnahmefälle geben, namentlich wenn die Person nicht auffindbar ist und nur durch polizeiliche Ermittlungen allenfalls gefunden werden könnte. Denkbar sind auch besondere Umstände, die es einer Behörde im Sinn einer antizipierten Beweiswürdigung erlauben, auf die Anhörung zu verzichten, namentlich wenn der in Frage stehende Informationsgehalt gering ist und die Information im Zusammenhang mit Leistungen für den Staat stehen, womit von der Zugänglichmachung keine ernsthaften Nachteile zu erwarten gewesen sind (vgl. BGE 142 II 340 E. 4.6.5-4.6.8 mit Hinw.).

5.5 Gemeindegesetz

Die Gemeinden sind demokratisch organisierte Gebietskörperschaften, die öffentliche Aufgaben erfüllen. Mit der vorgeschlagenen Änderung des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 (SRL Nr. [150](#)) werden die Gemeinden deshalb zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips verpflichtet. Gemäss dem neuen § 6a Absatz 1 sollen die Gemeinden zwar das Nähere in einem Reglement regeln, doch stellt die Übergangsbestimmung klar, dass nach einer Übergangsfrist die kantonalen Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip zur Anwendung gelangen, sollte eine Gemeinde kein Reglement erlassen. Die Übergangsfrist (z.B. fünf Jahre seit Inkrafttreten) ist noch zu bestimmen und hängt auch von den weiteren parlamentarischen Beratungen ab. Weitere Einzelheiten können in der Verordnung geregelt werden.

5.6 Justizgesetz

Wie in Kapitel 4.2 erwähnt, sollen auf die Gerichtsverwaltung die Bestimmungen zum Informationszugang in der Verwaltung analog Anwendung finden. Unter der Gerichtsverwaltung sind jene Tätigkeiten zu verstehen, welche die sachlichen und personellen Voraussetzungen für die Rechtsprechung schaffen, jedoch nicht Rechtsprechung sind. Mithin geht es um die Belange, die in den §§ 20–22 des Gesetzes über die Organisation der Gerichte und Behörden in Zivil-, Straf- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren vom 10. Mai 2010 (JusG; SRL Nr. [260](#)) als Rechtsetzung, Aufsicht und Verwaltung bezeichnet werden und ausserhalb der Kernaufgabe der Rechtsprechung liegen (vgl. BGE 137 I 1 und 133 II 209).

Es wird vorgeschlagen, § 22 JusG zu ergänzen. In Analogie zu § 21 Absatz 4 OG nimmt Absatz 5 zunächst die allgemeine Informationstätigkeit auf (Satz 1). Sodann haben die Leitungs- und Verwaltungsorgane des Gerichtswesens die für die Verwaltung geltenden Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip sinngemäss anzuwenden (Satz 2). Damit sind beispielsweise der in den Protokollen enthaltene Meinungs- und Willensbildungsprozess der Geschäftsleitung des Kantonsgerichtes, der Präsidentenkonferenz und des Gesamtgerichtes oder der Leitungen der organisatorischen Gruppen gemäss § 55 JusG nicht zugänglich. Gestützt auf die Kompetenz zur Regelung der Organisation der Gerichte und Schlichtungsbehörden (§ 20 Abs. 1 und 2 JusG) soll das Kantonsgericht die interne Zuständigkeit im Verordnungsrecht regeln. Das vom Kantonsgericht bezeichnete zuständige interne Organ hat Zugangsgesuche zu behandeln und die Interessenbeurteilungen und -abwägungen vorzunehmen. Allfällige Entscheide sollen beim Kantonsgericht mittels Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar sein. Die dem Kantonsgericht unterstellten Behörden, womit diejenigen im Grundbuch- und Konkurswesen sowie die besonderen Aufsichtskommissionen gemeint sind, wenden das Öffentlichkeitsprinzip grundsätzlich ebenfalls an; für ihre Tätigkeit ist indes der besondere bundesrechtliche Rahmen massgebend (bspw. bei der Einsicht in das Grundbuch) oder ihre Tätigkeit unterliegt dem besonderen Schutz der Persönlichkeitsrechte (Aufsichtskommissionen).

Bei den vom Kantonsgericht eingesetzten Prüfungskommissionen nach dem Anwalts- und dem Beurkundungsgesetz wird das Öffentlichkeitsprinzip wie im Prüfungsbereich der kantonalen Schulen nicht angewendet (vgl. § 68b Abs. 1 OG-Entwurf, Kap. 5.1).

5.7 Archivgesetz

Der Regierungsrat, die kantonale zentrale Verwaltung sowie weitere Personen und Organisationen, die gestützt auf die Rechtsordnung kantonale Aufgaben erfüllen, sind den Bestimmungen des Archivgesetzes vom 16. Juni 2003 (SRL Nr. [585](#)) unterstellt. Demnach haben diese Organe ihre Unterlagen, das heisst die aufgezeichneten Informationen, die bei der Erfüllung ihrer Aufgaben empfangen oder erstellt werden, dem Staatsarchiv abzuliefern. Das Staatsarchiv sorgt für die fachgerechte Aufbewahrung und die Aufbereitung des Archivguts. Das Archivgut steht der Öffentlichkeit nach Ablauf einer ordentlichen Schutzfrist von 30 Jahren zur freien Einsichtnahme zur Verfügung. Verlängerte Schutzfristen von mindestens 100 Jahren bestehen für besonders schützenswerte Personendaten. Weitere Beschränkungen der Einsichtnahme bestehen bei überwiegenden schutzwürdigen öffentlichen oder privaten Interessen; das Staatsarchiv kann die Einsichtnahme für bestimmte Kategorien oder im Einzelfall nach Ablauf der Schutzfrist für höchstens weitere 20 Jahre beschränken oder untersagen (vgl. §§ 10 ff. Archivgesetz).

Das Archivgesetz enthält die Vorschrift, dass Unterlagen öffentlich zugänglich bleiben, wenn sie bereits vor der Ablieferung an das Staatsarchiv öffentlich zugänglich waren (§ 10 Abs. 2). Mit dem Öffentlichkeitsprinzip erhält diese Zugangsregel eine erweiterte Bedeutung: Nicht nur die zu Publikationszwecken erstellten oder sonstigen Informationen, sondern auch die im Sinn des Öffentlichkeitsprinzips bereits zugänglich gewesenen amtlichen Informationen der Verwaltung bleiben nach der Übernahme und der Aufbewahrung durch das Staatsarchiv für die Öffentlichkeit zugänglich. Damit bestimmt die ursprüngliche Verbreitungsform den weiteren Zugang zur amtlichen Information. Aus dieser Zugangsregel folgt im Umkehrschluss, dass die nicht nach dem Öffentlichkeitsprinzip zugänglich gemachten amtlichen Informationen den Beschränkungen der Schutzfristen und allfälligen weiteren Auflagen gemäss der Archivgesetzgebung unterliegen. Nur diesen spezifischen Archivzugangsregeln unterstellt bleiben sodann die Organe, die aufgrund des Geltungsbereichs nicht dem Öffentlichkeitsprinzip unterstellt sind, aber der Ablieferungspflicht an das Staatsarchiv unterliegen (vgl. § 1 Abs. 1d Archivgesetz) und natürlich alle amtlichen Dokumente, die vor Inkrafttreten der Bestimmungen zum Öffentlichkeitsprinzip erstellt worden sind (vgl. Übergangsbestimmung § 70a OG-Entwurf). Wer vor Ablauf einer Schutzfrist Einsicht in vom Staatsarchiv aufbewahrte Unterlagen nehmen will, muss dem Staatsarchiv ein schriftliches Gesuch einreichen, seine Personalien angeben und eine Begründung nennen, das heisst den Benutzungszweck einschliesslich der Veröffentlichungsabsichten darlegen (vgl. § 10 Archivverordnung vom 9. Dezember 2003; SRL Nr. [586](#)). Die Voraussetzungen zur Einsicht vor Ablauf der Schutzfrist sind im Gesetz geregelt. Alle in Anwendung des Archivgesetzes getroffenen Entscheide können nach den Vorschriften des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege angefochten werden. Für die amtlichen Dokumente, die das Staatsarchiv selber erstellt, gelten wie bei den übrigen Dienststellen der kantonalen Verwaltung die Regeln zum Öffentlichkeitsprinzip. Zur Klarstellung soll lediglich in § 15 des Archivgesetzes eine Sachüberschrift angepasst werden.

5.8 Finanzkontrollgesetz

Die Finanzkontrolle ist das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht des Kantons und unterstützt den Kantonsrat bei der Ausübung der Oberaufsicht und den Regierungsrat, die Departemente und die Staatskanzlei sowie das Kantonsgericht bei der Erfüllung ihrer Aufsichtstätigkeit (vgl. § 1 Abs. 1 Finanzkontrollgesetz vom 8. März 2004; SRL Nr. [615](#)). Das Finanzkontrollgesetz regelt, welcher Behörde die Ergebnisse ihrer Prüfung sowie Beanstandungen zukommen (§§ 14 ff.). Ausserdem bestimmt das

Finanzkontrollgesetz, welcher Behörde die Finanzkontrolle ihren Tätigkeitsbericht vorlegt (§ 17 Abs. 1).

Im Entwurf ist eine Bestimmung zur Nichtöffentlichkeit des Berichtswesens enthalten (§ 17a). Damit wird bisherigen Parlamentsbeschlüssen Rechnung getragen. Der damalige Grosse Rat hat bei der Beratung des Entwurfes des Finanzkontrollgesetzes einen Antrag auf Veröffentlichung des Tätigkeitsberichts abgelehnt, um dessen Aussagekraft nicht zu gefährden (vgl. Verhandlungen des Grossen Rates [GR] 2004, S. 120 f.). Eine solche Regelung kennen auch andere Kantone.

5.9 Steuergesetz

Im Kanton Luzern wurde die Einsicht in das Steuerregister während der Registerauf-
lage abgeschafft. Mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung ist nicht beabsichtigt, das Einsichtsrecht in das Register oder darüber hinaus ein Auskunfts- oder Zugangsrecht in Steuersachen einzuführen. Zur Klarstellung soll das Steuergesetz vom 22. November 1999 (SRL Nr. [620](#)) geändert werden, indem § 134 Absatz 2 über das Auskunftsrecht und die Aktenedition ergänzt wird. Das Öffentlichkeitsprinzip soll bei Steuerinformationen keine Anwendung findet – in der kantonalen Verwaltung wie auch den Gemeindeverwaltungen. Im Übrigen unterliegt die kantonale Dienststelle dem Öffentlichkeitsprinzip wie die übrigen Dienststellen der Verwaltung.

5.10 Gesetz betreffend die Erbschaftssteuern

Das Gesetz über die Handänderungssteuer vom 28. Juni 1983 (HStG; SRL Nr. [645](#)) und das Gesetz über die Grundstückgewinnsteuer vom 31. Oktober 1961 (GGStG; SRL Nr. [647](#)) verweisen für die Geheimhaltungspflicht auf das Steuergesetz (vgl. § 10 Abs. 5 HStG und § 27 Abs. 3 GGStG). Damit wird das Öffentlichkeitsprinzip auch für diese Steuerangelegenheiten ausgeschlossen (vgl. Kap. 5.9). Das Gesetz betreffend die Erbschaftssteuern vom 27. Mai 1908 (SRL Nr. [630](#)) enthält dagegen keine vergleichbare Bestimmung. Es soll deshalb eine analoge Regelung zu den genannten Bestimmungen des Handänderungssteuer- und des Grundstückgewinnsteuergesetzes aufgenommen werden. Hierfür ist im Gesetz betreffend die Erbschaftssteuern ein neuer § 15a vorgesehen. Das Gesetz vom 28. Juli 1919, in dem die Erbschaftsteuer für Nachkommen geregelt ist (SRL Nr. [652](#)), enthält einen Verweis auf das Gesetz betreffend die Erbschaftssteuern (§ 34 Abs. 1 Ziff. 4). Eine Ergänzung dieses Erlasses ist daher nicht mehr nötig.

6 Auswirkungen

Mit den vorgesehenen Erlassänderungen wird das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung eingeführt und damit der Zugang zu den bei den kantonalen Verwaltungsorganen vorhandenen amtlichen Informationen erleichtert. Wer auf der Grundlage des Öffentlichkeitsprinzips Zugang zu einem bestimmten amtlichen Dokument will, muss nicht mehr nachweisen oder glaubhaft machen, dass er oder sie über ein besonderes, schutzwürdiges Interesse an der Einsichtnahme verfügt, und so sein Einsichtsinteresse rechtfertigen. Dass für den Informationszugang kein Interessennachweis vorausgesetzt ist, bedeutet aber nicht, dass der Zugang unbeschränkt ist. Vielmehr ist es an der zuständigen Behörde, gestützt auf die gesetzliche Ordnung, im Einzelfall zu begründen, weshalb der Informationszugang gänzlich oder teilweise oder auch nur vorübergehend ausgeschlossen ist und weshalb das Zugangsgesuch abzuweisen ist. Entscheidend verändert sich mit dem Öffentlichkeitsprinzip somit die Stellung der Person, welche den Informationszugang erhalten möchte. Diese «neue Öffentlichkeit» von Verwaltungsdokumenten wird hohe Anforderungen an die Verwaltung stellen. Die zuständigen Organe haben bei jedem Gesuch zu prüfen, ob ein bestimmtes amtliches Dokument vorliegt und zugänglich ist oder ob im Einzelfall gesetzliche Ausnahmetatbestände und, wenn diese nicht bestehen, wichtige öffentli-

che Interessen oder schützenswerte private Interessen dem Zugang entgegenstehen. Liegt kein eindeutiges gesetzliches Zugangsverbot vor, müssen die Interessenlagen sorgfältig ermittelt werden. Am häufigsten dürften bei der Bearbeitung des Informationszugangs die Ermittlung der zu berücksichtigenden privaten Interessen, das heisst der schützenswerten Geheimnisse und weiteren Personendaten, Aufwendungen verursachen. Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips der Verwaltung schafft ein weiteres Instrument des Zugangs auf die bei den Behörden vorhandenen amtlichen Informationen. Dieses tritt zum verfahrensrechtlichen Akteneinsichtsrecht, zum datenschutzrechtlichen Auskunftsrecht und zu spezialrechtlichen Einsichtsrechten hinzu. Wie diese Konzepte des Informationszugangs geht das Konzept des Öffentlichkeitsprinzips zwar von einem einzelfallweise zu prüfenden Informationszugang aus. Im Unterschied zu den anderen Konzepten ist der Zugang nach dem Öffentlichkeitsprinzip aber nicht von der Stellung des Gesuchstellers oder der Gesuchstellerin im Verfahren oder von einem besonderen Zusammenhang zwischen der amtlichen Information und der Person des Gesuchstellers oder der Gesuchstellerin abhängig, weshalb der einmal gewährte Zugang auch für weitere Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller gilt, was den Verwaltungsaufwand reduziert, aber auch weitere Anforderungen an die Geschäftsverwaltung und Dokumentation der Verwaltungstätigkeit stellt.

Der Bund und fast alle Kantone haben den Wechsel vom Geheimhaltungs- zum Öffentlichkeitsprinzip bereits vollzogen. Die neuen Regeln zum Informationszugang leisten einen Beitrag für die Transparenz der kantonalen Verwaltung hinsichtlich ihres Auftrages, ihrer Organisation und ihrer Tätigkeit für die Bürgerinnen und Bürger, kann Grundlagen für die Wissens- und Meinungsbildung vermitteln und das Vertrauen in die kantonalen Behörden und die Verwaltung stärken. Aus der Rechtsprechung ist eine vielfältige, an den Einzelfällen orientierte Praxis ersichtlich. Trotz der Regelung im Gesetz verbleiben Ermessensspielräume, die von der Verwaltung und den am Informationszugang interessierten Personen, aber auch von Verwaltung und Gerichten nun auch im Kanton Luzern inskünftig immer wieder unterschiedlich beurteilt werden dürften. Grundsätzlich soll die Grenze zwischen Öffentlichkeit und Privatheit durch den Informationszugang nach dem Öffentlichkeitsprinzip nicht verschoben werden und der Schutz berechtigter Privatinteressen gewährleistet bleiben. Für das Verwaltungspersonal sind Informations- und Schulungsanlässe vorzusehen. Zudem sind Handlungsanleitungen zu entwickeln, damit sich das Öffentlichkeitsprinzip gut in die bestehenden Verfahren, die Organisation und die Technologie der Nutzung von Informationen und Daten in der Verwaltung einordnet. Allenfalls notwendige Anonymisierungen in amtlichen Dokumenten können nicht nur durch den Einsatz von Computern und entsprechender Software erstellt werden. Zur Sicherstellung eines einheitlichen Vollzugs ist die Einsetzung einer interdepartementalen Arbeitsgruppe geplant. Diese wird auch den Datenschutzbeauftragten in ihre Arbeit einzubeziehen haben. Der Verband Luzerner Gemeinden kann auf Wunsch hin bei der Ausarbeitung eines Leitfadens unterstützt werden. Grundsätzlich soll das Öffentlichkeitsprinzip mit den bestehenden personellen Ressourcen umgesetzt werden. Es ist vorgesehen, im Internet Webformulare zur Gesuchseinreichung aufzuschalten.

In finanzieller Hinsicht hängen die Auswirkungen der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der kantonalen Verwaltung von der Anzahl der Zugangsgesuche, zu deren Bearbeitung personelle Ressourcen eingesetzt werden müssen, und vom Inhalt der angebehrten Informationen ab. Auch die Verfahrensschritte, welche die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller nach Mitteilung der Nichtzugänglichkeit eines amtlichen Dokuments durch die Behörde ergreifen, spielen für den Verwaltungsaufwand eine Rolle. Aus den Statistiken von einzelnen Kantonen über die Zahl der jährlich eingehenden Informationszugangsgesuche kann nicht verlässlich abgeschätzt werden, wie viele Gesuche im Kanton Luzern zu erwarten sind (die Zahlen liegen bei Umrechnung der Angaben von anderen Kantonen auf unsere Verhältnisse im grossen Streuungsbereich von zirka 30-70 Gesuchen für die Kantonsverwaltung jährlich). Zu berücksichtigen ist, dass sich die Gesuchseingänge nicht gleichmässig auf

die einzelnen Verwaltungszweige verteilen werden. Aufgrund des Verwaltungsaufwands sollen Gebühren erhoben werden, wenn die Gesuchsbearbeitung aufwendig ist und wenn über die Mitteilung hinaus ein anfechtbarer Verwaltungsentscheid verlangt wird.

Nicht verlässlich abschätzbar sind derzeit allfällige Folgekosten, wenn im Zuge der weiteren Entwicklungen der elektronische Informationszugang ausgebaut würde, beispielsweise indem Datenbanken eingerichtet würden, die Beschlüsse und Entschiede über das Internet zugänglich machen.

7 Weiteres Vorgehen

Nach dem Vorliegen des Ergebnisses der Vernehmlassung ist die Vorlage zu bereinigen und vom Regierungsrat dem Kantonsrat zu unterbreiten.

Luzern, 16. Juni 2023



Justiz- und Sicherheitsdepartement

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Telefon 041 228 59 17
justiz@lu.ch
www.lu.ch