
Öffentlichkeitsgesetz.ch
Geschäftsstelle
Damweg 9
CH-3001 Bern
031 330 15 61

Staatskanzlei Graubünden
Herrn Claudio Riesen
Regierungsgebäude
7001 Chur

Bern, 17. März 2015

**Vernehmlassung zum Erlass eines kantonalen Gesetzes über das
Öffentlichkeitsprinzip (Öffentlichkeitsgesetz)**

Sehr geehrter Herr Kanzleidirektor
Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung, an der Vernehmlassung für ein Öffentlichkeitsgesetz im Kanton Graubünden teilzunehmen, bedanken wir uns freundlich.

Der Verein Öffentlichkeitsgesetz.ch setzt sich ein für die konsequente Umsetzung der schweizerischen Öffentlichkeitsgesetze, auf Bundesebene wie in den Kantonen, ein. Wir erachten den ungehinderte Zugang zu amtlichen Informationen als wichtiges Gut einer freien Gesellschaft.

Namentlich für Journalistinnen und Journalisten hat sich das Öffentlichkeitsprinzip seit seiner Einführung beim Bund 2006 sowie in den meisten Kantonen ab 1998 zu einem wichtigen Arbeitsinstrument entwickelt. Es ermöglichte Recherchen, die öffentliche Debatten (über Themen wie das öffentliche Beschaffungswesen, die Verteilung landwirtschaftlicher Subventionen oder die Hochschulfinanzierung) ausgelöst und so zum demokratischen Leben in der Schweiz beigetragen haben. Auch weltweit kennen heute die meisten Rechtsstaaten Transparenzgesetze. Dass ein Staat im Geheimen handelt respektive nur nach Gutdünken informiert, ist nicht mehr zeitgemäss. In diesem Sinne begrüssen wir es sehr, dass der Kanton Graubünden vom Geheimhaltungsprinzip

mit Öffentlichkeitsvorbehalt zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt wechseln will.

Lassen Sie uns im Folgenden zu den einzelnen Punkten des Gesetzesentwurfes Stellung beziehen:

Art. 1 bis 6 Allgemeine Bestimmungen

Wir begrüssen es, dass das Öffentlichkeitsprinzip für alle Organe der öffentlichen Hand, von kommunaler bis kantonaler Ebene, sowie für weitere Akteure, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen, gelten soll (anders als etwa im Vernehmlassungsentwurf des Kantons Luzern). Die in Art. 3 bis 5 genannten Ausnahmen und Vorbehalte sind angemessen. Die Definition eines amtlichen Dokuments in Art. 6 ist zweckmässig.

Art. 7 Öffentlichkeitsprinzip

Der Entwurf dieses Artikels deckt sich mit den entsprechenden Artikeln im Bundes- und in allen kantonalen Informationsgesetzen (mit Ausnahme des Appenzell-ausserrhodischen) und ist zweckmässig.

Art. 8 und 9 Ausnahmen

Die Ausnahmen in Art. 8 und 9 sind sinnvoll definiert. Wichtig ist, dass die Interessen, die einem Zugang zu Dokumenten entgegenstehen, *überwiegen* müssen, wie Art. 8 Abs. 1 festhält (analog zu fast allen kantonalen Gesetzen mit Ausnahme des st.-gallischen).

Die Aufzählung öffentlicher und privater Interessen, die den Anspruch auf Information überwiegen können, in Abs. 2 und 3 ist aufgrund des Worts «namentlich» nicht abschliessend – anders als beispielsweise Art. 7 des Bundesgesetzes (BGÖ). Es können also theoretisch noch weitere Interessen geltend gemacht werden, was für Rechtsunsicherheit sorgt. Die bisherige Rechtspraxis zeigt zudem, dass von einem Gesetz nicht explizit genannte Ausnahmegründe von den Gerichten kaum akzeptiert werden – der Gesetzestext suggeriert mithin etwas, was der Praxis nicht entspricht. Wir empfehlen Streichung des Worts «namentlich».

Verzichtbar ist Abs. 3 Bst. c, sind doch Urheberrechte schon aufgrund von Art. 5 ausreichend geschützt.

Art. 10 bis 15 Verfahren

Soweit der Gesetzesentwurf das Zugangsverfahren so regelt, wie das in den anderen kantonalen Öffentlichkeitsgesetzen und im BGÖ praktisch identisch geschieht (Art. 10, 11 und 12 Abs. 1), erscheint uns dies zweckmässig.

Als falsch erachten wir hingegen, dass der Entwurf weder ein Schlichtungsverfahren noch einen Öffentlichkeitsbeauftragten vorsieht – dies im Gegensatz zum Bund sowie zur Mehrheit der Kantone mit Öffentlichkeitsprinzip (AG, FR, GE, JU, NE, SO, SZ, TI, UR, VD und VS). Das Argument gegen eine Schlichtungsstelle lautet: «Die Erfahrungen auf Bundesebene zeigen, dass es wegen des Schlichtungsverfahrens zu erheblichen Verzögerungen im Verfahren kommt, zumal wenn der Schlichtungsversuch scheitert und auch noch das ordentliche Verwaltungsverfahren Platz greift». Das war vor allem in der Vergangenheit tatsächlich so, was aber vor allem daran lag, dass der Eidg. Beauftragte (EDÖB) personell unterdotiert war. Dieser Missstand ist mittlerweile gemildert. Zieht man in Betracht, dass die Parteien die Empfehlungen des EDÖB mehrheitlich akzeptieren – und künftig vermutlich noch mehr akzeptieren werden, je mehr sich die immer noch junge Praxis festigt –, so dürfte das Schlichtungsverfahren unter dem Strich im Gegenteil eine Beschleunigung des Verfahrens bei geringeren Kosten bewirken.

Unsere Erfahrungen zeigen zudem, dass die spezialisierten Öffentlichkeitsbeauftragten qualitativ sehr gute Entscheide treffen, die von den Gerichten bisher grossmehrheitlich bestätigt wurden. Dagegen waren die Entscheide der nicht spezialisierten Rekursinstanzen der üblichen Verwaltungsrechtspflege, beispielsweise im Kanton Zürich oder in beiden Basel, nicht immer von bester Qualität – obwohl diese Kantone über sehr kompetente, aber eben nur beratende Fachstellen verfügen.

Art. 11 Schutz von Personendaten Dritter

Es ist sinnvoll, Personendaten Dritter speziell zu schützen. In der Formulierung des vorliegenden Gesetzesentwurfes geht dieser Schutz aber sehr weit, indem der Zugang nur *ausnahmsweise* gegen den Willen angehörter Drittpersonen gewährt werden darf, selbst wenn das öffentliche Interesse überwiegt. Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass angehörte Drittpersonen sich oft selbst dann gegen eine Offenlegung wehren, wenn keine oder nur eine geringfügige Persönlichkeitsverletzung damit verbunden wäre, und dass es für Behörden oft bequem ist, die Verweigerung des Zugangs auf nicht einverständene Drittpersonen abzuwälzen. Es erschien uns angemessen, auf das Wort «ausnahmsweise» in Art. 11 Abs. 3 zu verzichten und einfach festzuhalten, dass Personendaten Dritter nur dann gegen deren Willen offengelegt werden, wenn das

öffentliche Interesse überwiegt.

Art. 15 Kosten und Gebühren

Wir begrüßen, dass der Zugang zu Dokumenten kostenlos sein soll, haben doch Gebühren sehr häufig eine abschreckende Wirkung, wodurch Sie das Ziel des Gesetzes unterlaufen. Gerade wenn auf ein Schlichtungsverfahren verzichtet werden soll, ist es umso wichtiger, dass ein erster Instanzenzug kostenlos ist, würden doch Kosten viele Gesuchsteller davon abhalten, einen ersten abschlägigen Bescheid anzufechten, und somit die Umsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes schwächen.

Art. 16 Übergangsbestimmung

Die weitaus meisten Kantone kennen keine Limitierung des zeitlichen Geltungsbereichs des Öffentlichkeitsprinzips (das Bundesgesetz ist in dieser Hinsicht eine Ausnahme), der Entwurf für das KGÖ sieht indes eine solche Limitierung vor. Die Begründung lautet, «dass die Erstellerin-nen und Ersteller von Dokumenten vor Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes von der legitimen Annahme ausgingen, diese seien vertraulich». Das mag korrekt sein, ist aber ein schwaches Argument, solange die Offenlegung der Dokumente keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen und keine Persönlichkeitsrechte verletzt – und täte sie das, kämen Art. 8, 9 und 11 zur Anwendung. Die alleinige Tatsache, dass ein Dokument vor einem bestimmten Datum erstellt wurde, darf nicht zur Aufhebung des Öffentlichkeitsprinzips führen. Uns sind keine Fälle bekannt, wo das Fehlen einer solchen Limitierung zu Problemen geführt hätte. Wir empfehlen, Art. 16 aus dem Entwurf zu streichen.

Wir verbleiben
mit freundlichen Grüßen



Martin Stoll
Präsident Öffentlichkeitsgesetz.ch



Titus Plattner
Vorstand Öffentlichkeitsgesetz.ch