

**LUZERN**

# **Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Luzern**

*Entwurf Mantelerlass*

## Zusammenfassung

***Im Kanton Luzern sollen künftig amtliche Informationen vermehrt zugänglich sein. Der Regierungsrat unterbreitet dem Parlament einen Gesetzesentwurf, mit dem das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt werden soll. Die Transparenz der kantonalen Verwaltung wird dadurch erhöht.***

Im Kanton Luzern soll künftig jede Person Zugang zu amtlichen Informationen der kantonalen Verwaltung erhalten, ohne dass sie ein besonderes, schutzwürdiges Interesse an der Einsichtnahme nachweisen oder glaubhaft machen muss. Wird ein schriftliches Gesuch um Zugang zu einem bestimmten amtlichen Dokument gestellt, prüft die Verwaltung, ob im Einzelfall öffentliche Interessen oder schützenswerte private Interessen dem Zugang entgegenstehen und ob ein gesetzlicher Ausschlussgrund vorliegt. Ist dies nicht der Fall, wird der Zugang gewährt. Der Regierungsrat sieht in der Botschaft an den Kantonsrat die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips vor, indem Bestimmungen des Organisationsgesetzes, des Kantonsratsgesetzes, des Datenschutzgesetzes, des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, des Gemeindegesetzes, des Justizgesetzes, des Archivgesetzes, des Finanzkontrollgesetzes und zweier Steuererlasse angepasst werden. Mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips wird insbesondere die Transparenz der kantonalen Verwaltung hinsichtlich ihres Auftrages, ihrer Organisation und ihrer Tätigkeit erhöht. Mit dem Gesetz sollen auch Gemeinden die Möglichkeit erhalten, das Öffentlichkeitsprinzip einzuführen. Die Botschaft des Regierungsrates geht auf eine Motion zurück, die 2011 vom Kantonsrat teilweise erheblich erklärt wurde.

Gilt heute das Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt, soll künftig das Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt gelten: Der Einzelne muss nicht mehr glaubhaft machen, dass er ein besonderes, schutzwürdiges Interesse daran hat, Zugang zu bestimmten amtlichen Informationen zu erhalten. Vielmehr muss die Behörde begründen, wenn sie ihm *kein* Zugangsrecht zugestehen will. Der Gesetzesentwurf legt fest, in welchen Bereichen der kantonalen Verwaltung und für welche Kategorien der amtlichen Informationen die Einsicht ausgeschlossen ist. 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 –, wird im Einzelfall der Informationszugang ausgeschlossen oder eingeschränkt. Die Behörde muss die Verweigerung der Einsichtnahme begründen, und ihr Entscheid kann angefochten werden. In das Datenschutzgesetz soll eine neue Bestimmung aufgenommen werden, die den Zugang zu amtlichen Dokumenten mit anonymisierten Teilen ermöglicht und somit verhindert, dass schützenswerte Personendaten öffentlich zugänglich gemacht werden. Informationen aus laufenden Verfahren oder Geschäften fallen indes nicht unter das Öffentlichkeitsprinzip.

Nach dem Organisationsgesetz nehmen der Regierungsrat, die Departemente, die Staatskanzlei und die Dienststellen die Aufgaben der kantonalen Verwaltung wahr. Für sie soll das Öffentlichkeitsprinzip grundsätzlich gelten. Somit werden Regierungsratsbeschlüsse analog zu den Dokumenten der Verwaltung öffentlich einsehbar. Um das Kollegialprinzip für den Regierungsrat gemäss § 53 der Kantonsverfassung zu wahren, bleiben hingegen Anträge, Entwürfe und Mitberichte der Departemente an den Regierungsrat sowie das Verhandlungsprotokoll auch nach Einführung des Öffentlichkeitsprinzips nicht zugänglich. Der Entwurf sieht insbesondere vor, dass auch die Anstalten des kantonalen Rechts dem Öffentlichkeitsprinzip unterstellt werden.

Wurde bisher die Informationstätigkeit des Regierungsrates und der Verwaltung mittels Informationsrichtlinien geregelt, so sind im neuen Gesetzesentwurf Bestimmungen vorgesehen, welche die Informationstätigkeit wie auch den Informationszugang auf der gleichen Stufe regeln. Damit wird der Grundsatz der Kantonsverfassung über die Informationstätigkeit der Behörden konkretisiert und Rechtssicherheit geschaffen, wurde im Verwaltungsalltag doch bereits bisher häufig breit informiert und Auskunft gegeben.

# Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Mantelerlasses zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Luzern, welcher zehn Gesetzesänderungen umfasst.

## 1 Ausgangslage

Ihr Rat hat am 24. Januar 2011 die Motion M 660 von Alain Greter teilweise erheblich erklärt und uns damit beauftragt, einen Gesetzesentwurf zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der kantonalen Verwaltung vorzulegen. Um dem parlamentarischen Auftrag nachzukommen, wird eine Änderung des Gesetzes über die Organisation von Regierung und Verwaltung vom 13. März 1995 (Organisationsgesetz, OG; SRL Nr. 20) vorgeschlagen.

## 2 Öffentlichkeitsprinzip in 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 besonderes schutzwürdiges Interesse nachweisen oder wenigstens glaubhaft machen 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 Akteneinsicht oder Auskunft 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 insbesondere keinen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Akten (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). 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 Personalgesetz des Kantons Luzern hält die Angestellten zu Verschwiegenheit über dienstliche Angele-

genheiten 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).

Die Luzerner Kantonsverfassung vom 17. Juni 2007 enthält einen allgemeinen Grundsatz zur Informationstätigkeit der Behörden (§ 35 KV). Danach haben die Behörden die Öffentlichkeit rechtzeitig über ihre Ziele und Tätigkeiten zu informieren. Die Anwendung dieser Bestimmung ist mit einem weiten Ermessensspielraum verbunden, und es können daraus keine Rechtsansprüche abgeleitet werden. Klar auf eine bestimmte Person beschränkt sind individuelle Einsichtsrechte in die von Behörden und Privaten 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 sowie die eidgenössische und die kantonale Datenschutzgesetzgebung (vgl. Art. 10 Abs. 2 und 13 Abs. 2 BV). Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (VRG; SRL Nr. 40) umschreibt das Recht der Verfahrensbeteiligten auf Akteneinsicht in Verwaltungs- und Verwaltungsbeschwerdeverfahren. 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. Lehre und Rechtsprechung gewähren das Recht auf Akteneinsicht ausserdem ausserhalb eines hängigen Verfahrens (BGE 129 I 249 E. 3 und 122 I 153 E. 6a; Gerold Steinmann, St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, Rz. 54 zu Art. 29 BV). Wer ein Einsichtsrecht geltend macht, hat ein eigenes schutzwürdiges Interesse glaubhaft zu machen. Ein schutzwürdiges Interesse kann sich aus der Betroffenheit in einem spezifischen Freiheitsrecht, aus einer besonderen Sachnähe oder im Hinblick auf ein Verfahren ergeben. Das Einsichtsrecht findet seine Grenzen an entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen.

Das kantonale Gesetz über den Schutz von Personendaten (Datenschutzgesetz) vom 2. Juli 1990 (DSG; SRL Nr. 38) legt die Voraussetzungen des Bearbeitens von Personendaten durch die Gemeinwesen fest, wozu auch das Bekanntgeben von solchen Daten gehört, und enthält auch Bestimmungen, welche die Bekanntgabe an Organe und Privatpersonen regeln. Im luzernischen Verwaltungsrecht finden sich sodann punktuell weitere Bestimmungen über den Zugang zu gesammelten amtlichen Informationen, beispielsweise statistischen Daten (vgl. § 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. In solche amtliche Register kann jede Person Einsicht nehmen, wobei für die Einsichtnahme oder den Erhalt eines Registerauszuges teilweise ein Interessennachweis erbracht werden muss (vgl. zum Beispiel für das Grundbuch Art. 970 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907, ZGB; SR 210). Zum Teil sind amtliche Register indes nur für die Behörden zugänglich (wie im Strassenverkehrsbereich zum Beispiel das Fahrzeug- und Fahrzeughalterregister und das Administrativmassnahmenregister). Verwaltungsdokumente und Dokumente Privater, die der Verwaltung übergeben

wurden, sind typischerweise während öffentlicher Auflageverfahren einem weiteren Personenkreis zugänglich. So regeln die Spezialerlasse des Planungs- und Bau- sowie des Beschaffungsrechts, dass beispielsweise Richtplanentwürfe von kommunalen Behörden, Pläne im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens und Ausschreibungsunterlagen im Submissionsverfahren öffentlich aufzulegen sind.

Im Unterschied zu den individuellen Zugangsrechten sollen der Öffentlichkeit mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips amtliche Informationen im Rahmen der massgeblichen gesetzlichen Vorschriften für jedermann generell zugänglich werden. Gilt heute das Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt, soll künftig das Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt gelten: Der Einzelne – der Bürger oder die Bürgerin, ein Unternehmen, ein Medienvertreter oder eine Medienvertreterin – hat nicht mehr glaubhaft zu machen oder nachzuweisen, dass er ein besonderes, schutzwürdiges Interesse daran hat, Zugang zu bestimmten amtlichen Informationen 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. Im Unterschied zu den Informationen, die eine Behörde von sich aus abgibt, bestimmt unter dem Öffentlichkeitsprinzip der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin, worüber er oder sie informiert werden will.

Die Regelung des Öffentlichkeitsprinzips in einem Gesetz dient dem rechtsgleichen Informationszugang. Ein gestützt auf das Gesetz ergangener Behördenentscheid über die Verweigerung des Zugangs ist justiziabel, das heisst, er kann auf dem Beschwerdeweg überprüft werden. Ist das Zugangsrecht grundsätzlich nicht mehr von persönlichen Merkmalen des Gesuchstellers oder der Gesuchstellerin beziehungsweise von bestimmten Merkmalen einer Personenkategorie und der Interessenlage des Gesuchstellers oder Gesuchstellerin abhängig, kann es als ein Instrument der Kontrolle von Verwaltung und Staat durch die Bürgerinnen und Bürger sowie die Öffentlichkeit verstanden werden. In der Fachliteratur werden als Hauptzwecke des Öffentlichkeitsprinzips indes 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 – Neuere Entwicklungen, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 2003, S. 281). Unter diesem Blickwinkel ist das Öffentlichkeitsprinzip Teil des in den letzten Jahrzehnten eingetretenen Kulturwandels hin zu einer offenen Verwaltung im demokratischen Rechtsstaat und in einer modernen Informationsgesellschaft.

## **3 Regelungen beim Bund und in den Kantonen**

### **3.1 Bund**

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. Es regelt den Geltungsbereich, umschreibt die amtlichen Dokumente, die der Öffentlichkeit zugänglich sein sollen, und bestimmt im Einzelnen das Zugangsverfahren. Umschrieben sind sodann die Gründe, welche es der Behörde erlauben, den Zugang zu amtlichen Dokumenten einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern. Zu diesen zählen insbesondere die Meinungs- und Willensbildung einer Behörde, die Beeinträchtigung der zielkonformen Durchführung behördlicher Massnahmen, die Sicherheit des Landes, die Aussenbeziehungen und Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse sowie die Privatsphäre Dritter (Art. 7 BGÖ). 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). 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. Einzelheiten bestimmt die Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ) vom 24. Mai 2006 (SR 152.31). Die Empfehlungen des Beauftragten sind vor Gericht anfechtbar. Seine Praxis ist auf dem Internet unter [www.edoeb.admin.ch](http://www.edoeb.admin.ch) veröffentlicht.

Das Öffentlichkeitsgesetz gilt grundsätzlich nur für die dem Gesetz unterstellten Bundesorgane. Eine Ausnahme bilden die in amtlichen Dokumenten enthaltenen Umweltinformationen sowie die Informationen im Bereich der Energievorschriften, die sich auch auf die Umwelt beziehen. 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. Diese Regelung 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.

### **3.2 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. Es regelt den Zugang zu den amtlichen Dokumenten in lediglich drei Paragrafen (§§ 5–7 IDAG). Der Zugang zu Do-

kumenten ist nicht möglich, wenn spezielle 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. Enthält ein amtliches Dokument Personen-daten 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, ist der Zugang zu diesen Dokumenten nur unter eingeschränkten datenschutzrechtlichen Voraussetzungen möglich (z. B. mit Einwilligung des Betroffenen). Gemäss dem kantonalen Leitfaden gilt damit im Kanton Aargau in einer strengen Form der Vorrang des Datenschutzes vor dem Öffentlichkeitsprinzip. Die beauftragte Person für Öffentlichkeit und Datenschutz wacht über die Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips und führt bei Bedarf ein Schlichtungsverfahren durch. Sie ist administrativ dem Departement Volkswirtschaft und Inneres angegliedert. Einzelheiten zur Gesuchstellung und zum weiteren Verfahren regelt die Verordnung zum IDAG (SAR Nr. 150.711).

### **3.3 Basel-Landschaft und Basel-Stadt**

Im Kanton Basel-Stadt ist das Öffentlichkeitsprinzip in der neuen Kantonsverfassung vom 23. März 2005 verankert (§ 75 Abs. 2). In der Volksabstimmung vom 27. November 2011 wurde auch im Kanton Basel-Landschaft eine einschlägige Verfassungsbestimmung angenommen. 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 153.260), im Kanton Basel-Landschaft mit hier nicht weiter interessierenden Abweichungen am 1. Januar 2013 (SGS 162). Im Folgenden wird auf das Gesetz von 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. In weiteren Paragraphen werden die Einschränkungen beim Informationszugang sowie das Verfahren geregelt (Art. 27–34). Der Zugang ist im Einzelfall zu verweigern, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen, wofür das Gesetz ähnliche Gründe aufführt wie das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes. Bei besonderen Personendaten, bei deren Bearbeitung eine besondere Gefahr von Grundrechtsverletzungen besteht, namentlich Angaben über religiöse und politische Ansichten, über die Gesundheit, administrative oder strafrechtliche Sanktionen, wird vermutet, dass das private Interesse der betroffenen Person gegenüber dem Interesse einer Drittperson am Zugang überwiegt. Auf jeden Fall sind Personendaten vor der Zugangsgewährung zu anonymisieren. 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. Die gesuchstellende Person wird darauf hingewiesen, wenn die Behandlung des Gesuchs mit Kostenfolgen verbunden ist. Arbeitsaufwand bis zu einer Stunde ist kostenlos.

Die Gesetzesbestimmungen werden innerhalb der kantonalen Verwaltung von den Direktionen (Departementen) selbständig umgesetzt. Die Direktionen und die Landeskanzlei bezeichnen eine Stelle, die mit der Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips betraut ist. Die Landeskanzlei sammelt die statistischen Angaben namentlich über die Anzahl eingegangener Gesuche und deren Behandlung (§ 13 Informations- und Datenschutzverordnung, SGS 162.11). Die öffentlichen Organe haben grundsätzlich innert 30 Tagen nach Eingang des Gesuches den Zugang zu gewähren oder der gesuchstellenden Person die Mitteilung zukommen zu lassen, dass die Abweisung des Gesuchs in Betracht gezogen, oder, falls die Frist nicht eingehalten werden kann, ihr unter Angabe der Gründe mitzuteilen, bis wann der Entscheid vorliegen wird.

### **3.4 Bern**

Im Kanton Bern wurde erstmals in der Schweiz der Zugang zu den Verwaltungsdokumenten garantiert. Dem Öffentlichkeitsprinzip, das im Informationsgesetz vom 2. November 1993 geregelt ist (BSG 107.1, vgl. Art. 27–31), sind auch die Gemeinden unterstellt. Keine Einsicht in amtliche Akten besteht bei überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen. Zu letzteren zählt der Schutz des persönlichen Geheimbereichs. Die Einsicht in Dokumente mit besonders schützenswerten Personendaten erfordert die ausdrückliche Zustimmung der betroffenen Person. 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. In der Informationsverordnung vom 26. Oktober 1994 (BSG 107.111) finden sich das Nähere zur Abgrenzung zur Akteneinsicht, die Verfahrensbestimmungen zur Einsicht in die Dokumente und die Regelungen zum Umgang mit Personendaten.

### **3.5 Freiburg**

Das Freiburger Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten vom 9. September 2009 enthält Bestimmungen über die Informationstätigkeit und das Zugangsrecht zu amtlichen Dokumenten von Kanton und Gemeinden einschliesslich der Körperschaften des Staatskirchenrechts (SGF 17.5). Es regelt Aspekte wie die Öffentlichkeit von Sitzungen, die Informationspflichten der Behörden und die Ak-

kreditierung der Medien sowie die Register der Interessenbindungen von Legislativ- und Exekutivbehörden. Hinsichtlich des Öffentlichkeitsprinzips enthält das Gesetz Bestimmungen zum Umfang des Zugangsrechts und zum Schlichtungsverfahren vor dem oder der Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz (Art. 20–41). Entscheide sollen in der Regel innert einer Frist von 30 Tagen getroffen werden. Nimmt die Bearbeitung eines Einsichtsgesuches mehr als 2 Stunden in Anspruch, ist der Aufwand der Verwaltung zu entschädigen. Wenn der Betrag weniger als 30 Franken ausmacht, wird auf die Gebührenerhebung verzichtet. Für Medien werden keine Gebühren erhoben. Eine besondere kantonale Öffentlichkeits- und Datenschutzkommission übt die Oberaufsicht aus. Vorbehalten bleiben spezialgesetzliche Regelungen über das Verwaltungsverfahren und die Justizprozessordnungen sowie den Datenschutz.

### **3.6 Schaffhausen**

Im Kanton Schaffhausen werden Information der Öffentlichkeit und Einsichtnahme in amtliche Akten in drei Artikeln des Organisationsgesetzes geregelt (Schaffhauser Rechtsbuch 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 zur Hauptsache die Beeinträchtigung der Entscheidungsfindung durch die vorzeitige Bekanntgabe von internen Arbeitspapieren, Anträgen, Entwürfen und dergleichen und die Schadenszufügung namentlich durch die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit angeführt.

### **3.7 Schwyz**

Seit 1. November 2008 gilt im Kanton Schwyz das Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung und den Datenschutz (SRSZ 140.410; vgl. §§ 5–7). Dem Gesetz sind auch die schwyzerischen Bezirke und Gemeinden unterstellt, nicht jedoch die Gerichte und bestimmte Anstalten des öffentlichen Rechts. 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. Im Kanton Schwyz gilt das Öffentlichkeitsprinzip nicht vollumfänglich: Soweit die Bearbeitung eines Gesuches um Einsicht in amtliche Dokumente einen ausserordentlich hohen Aufwand verursacht, kann die Behörde den Nachweis eines schutzwürdigen Interesses verlangen. Weiter sehen die Bestimmungen ein Schlichtungsverfahren bei der beauftragten Person für Öffentlichkeit und Datenschutz vor.

### **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 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; BGS 111.1). Entsprechend breit ist der Geltungsbereich des Informations- und Datenschutzgesetzes angelegt: Dieses Gesetz gilt für alle Behörden und Organe einschliesslich des Kantonsrates und der Gemeinden. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann aber 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. Indes 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 (BGS 114.2) werden die dem Informationszugang entgegenstehenden schützenswerten oder wichtigen Interessen, soweit möglich, durch Abdecken gewahrt. Der Zugang findet in der Regel bei der zuständigen Behörde während der ordentlichen Büro-Öffnungszeiten statt, wobei die Behörde für die Sicherheit der Dokumente während der Einsichtnahme zu sorgen hat.

### **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 Erlassentwurf Ende 2011 wieder auf. Am 16. September 2014 hat das Kantonsparlament das Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung verabschiedet. Vorgeesehen sind Regelungen zur Information und zum Dokumentenzugang. Das Gesetz umschreibt die Art und Weise des Zugangs, definiert die amtlichen Dokumente und regelt das Verfahren. Die Gesuche um Einsicht in ein Dokument, um Auskunft über dessen Inhalt und um dessen Aushändigung oder Zustellung sind schriftlich beim zuständigen öffentlichen Organ einzureichen. Betroffene Dritte sind anzuhören. Innerhalb von 14 Tagen nach Erhalt einer ablehnenden Stellungnahme 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 Datenschutzgesetz dürfen Personendaten, an denen ein wesentliches öffentliches Interesse 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 Personendaten überwiegt, bekannt gegeben werden (Art. 11 DSG; sGS 142.1).

### **3.10 Uri**

Seit 1. April 2007 gilt im Kanton Uri das Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der kantonalen Verwaltung (RB 2.2711). Das Recht auf Einsicht in amtliche Dokumente ist auf volljährige Personen beschränkt. Einsichtsgesuche sind schriftlich und unterschrieben einzureichen. Die Dokumente müssen vor Ort eingesehen werden. Nur ausnahmsweise und gegen Gebühr werden Kopien 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. Bei Streitigkeiten kann der oder die Datenschutzbeauftragte eine gütliche Einigung versuchen, sofern der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin im Fall eines von der Behörde in Aussicht gestellten negativen Entscheides darum ersucht.

### **3.11 Zug**

Im Kanton Zug ist am 10. Mai April 2014 das neue Öffentlichkeitsgesetz in Kraft getreten (BGS 158.1). Dem Öffentlichkeitsprinzip sind die kantonalen Organe und die Gemeinden unterstellt. Ausgenommen vom Geltungsbereich sind namentlich die Justizbehörden im Bereich der Rechtspflege. Am Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes des Kantons Zug fällt auf, dass es auch für das Kantonsparlament gilt. Als Ausnahme hält das Gesetz fest, dass der Zugang zu Sitzungsprotokollen einer besonderen parlamentarischen Untersuchungskommission einer Sperrfrist von zehn Jahren ab dem Datum des letzten Protokolls unterliegt. Im Übrigen unterliegt das Einsichtsrecht den Einschränkungen der einer Einsicht entgegenstehenden überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen. Stets ausgeschlossen ist der Zugang zu amtlichen Dokumenten, solange der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage bilden, noch nicht getroffen ist. Personendaten Dritter sind vor der Einsichtnahme nach Möglichkeit zu anonymisieren oder zu entfernen. Können diese Daten nicht entfernt oder anonymisiert werden, sind die betroffenen Personen

anzuhören. Wird die Zustimmung verweigert oder ist deren Einholung mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden, lehnt die Behörde das Zugangsgesuch ab. Gesuche müssen schriftlich eingereicht werden und hinreichend genau formuliert sein. Bearbeitungsfristen sind nicht vorgesehen, doch sollen Gesuche beförderlich behandelt werden. Das Zugangsverfahren ist in der Regel kostenlos. Verursacht die Behandlung eines Zugangsgesuchs erheblichen Aufwand, dürfen kostendeckende Gebühren erhoben werden. Die beabsichtigte Gebührenerhebung ist der gesuchstellenden Person mitzuteilen. Um die kantonalen Behörden zu beraten, hat der Regierungsrat des Kantons Zug bei der Staatskanzlei eine Fachstelle bezeichnet.

### **3.12 Zürich**

Das Zürcher Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (LS 170.4) richtet sich an die Behörden und Verwaltungen von Kanton und Gemeinden. Im Unterschied zum Öffentlichkeitsgesetz des Bundes ist kein Schlichtungsverfahren vor dem oder der Beauftragten für Datenschutz vorgesehen. Hingegen gibt es eine Koordinationsstelle, welche die Verwaltung in Informationsangelegenheiten berät. Will das Verwaltungsorgan Zugang zu amtlichen Informationen gewähren und betrifft das Gesuch Personendaten, gibt das Organ den betroffenen Dritten Gelegenheit zur Stellungnahme innert angemessener Frist. Betrifft das Gesuch besondere Personendaten, bei denen eine besondere Gefahr der Persönlichkeitsverletzung besteht, lehnt das Organ das Gesuch ab, wenn die betroffenen Dritten dem Zugang nicht ausdrücklich zustimmen.

### **3.13 Weitere Kantone**

Das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung kennen auch weitere Kantone, namentlich die Westschweizer Kantone Genf, Jura, Neuenburg, Wallis und Waadt. Wie die oben beschriebenen kantonalen Regelungen unterscheiden sich auch die Bestimmungen und Praktiken dieser Kantone in einzelnen Punkten. Weitere Kantone regeln lediglich allgemein die Information der Öffentlichkeit (vgl. z.B. § 3 Staatsverwaltungsgesetz des Kantons Obwalden; GOB 130.1) oder führen bestimmte Voraussetzungen des Informationszugangs in einem Gesetz auf, ohne das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung eingeführt zu haben. So enthält das appenzell-ausserrhodische Gesetz über Information und Akteneinsicht (Informationsgesetz) vom 28. April 1996 (bGS 133.1) 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).

### 3.14 Fazit

Beim Bund und bei den Kantonen finden sich Regelungen zum Öffentlichkeitsprinzip in unterschiedlichem Umfang, von wenigen Paragrafen bis zu eigenen Erlassen. Hinzu kommt, dass neuerdings in einigen Kantonen der Datenschutz und die Information der Öffentlichkeit in einem Erlass kombiniert und in anderen Kantonen der Datenschutz, die Information und das Archivwesen systematisch in einem Erlass zusammenfasst werden, die meisten Kantone hingegen aus historischen Gründen Bereichsregelungen kennen. Zumeist beanspruchen die Regelungen eine umfassende formelle Geltung: Das Öffentlichkeitsprinzip soll für den Regierungsrat und die kantonale Verwaltung, die Gemeinden und ganz oder teilweise für die staatlichen Aufgabenträger ausserhalb der Verwaltung gelten. In der Praxis werden die aus dem Öffentlichkeitsprinzip abgeleiteten Rechte in den Kantonen nur zurückhaltend wahrgenommen. Regelmässig wird der Anspruch auf Zugang zu Informationen durch den Schutz personenbezogener Daten eingeschränkt. Die Einholung von Einwilligungen und auch das teilweise vorgesehene obligatorische Schlichtungsverfahren erzeugen Verwaltungsaufwand und haben Verzögerungen zur Folge, welche die nachgesuchten Informationen unter Umständen weniger attraktiv, da weniger aktuell machen. Die Praktiken in den Kantonen sind allein aufgrund der Gesetzesbestimmungen nur schwer abschätzbar, da diese offen ausgestaltet sind und die Behörden im Einzelfall Interessenabwägungen vorzunehmen haben. Wenigstens bei Regierungsbeschlüssen geben die Internetseiten der Kantone Bern und Zürich Hinweise auf die Praxis: Mittels Publikation in Datenbanken sollen rund die Hälfte der Beschlüsse zugänglich geworden sein.

## 4 Ergebnis der Vernehmlassung

Im Juni 2014 hat unser Rat das Justiz- und Sicherheitsdepartement zur Vernehmlassung über die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung ermächtigt. Im Rahmen dieses Verfahrens haben sich die im Kantonsrat vertretenen Parteien, der Verband Luzerner Gemeinden, drei Gemeinden, das Kantonsgericht, die Departemente, die Staatskanzlei, die Finanzkontrolle und der kantonale Datenschutzbeauftragte sowie der Verein «Öffentlichkeitsgesetz.ch» zum Gesetzesentwurf geäussert. Ihnen stand ein Fragebogen zur Verfügung.

Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips ist im Grossen und Ganzen auf Zustimmung gestossen. Von den Parteien stellte allerdings die CVP am Schluss der Vernehmlassungsfrist Ende September 2014 den Antrag, dieses Projekt sei «zum heutigen Zeitpunkt» zu sistieren. Die CVP sei nicht bereit, der Verwaltung in Unkenntnis der Auswirkungen des Projekts «Leistungen und Strukturen II», des Budgets 2015 und der Aufgaben- und Finanzplanung weitere Zusatzaufträge mit unklaren Kostenfolgen zu überbinden. Die FDP begrüsst das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung und insbesondere den Vorschlag, kein neues Gesetz zu schaffen, sondern an bestehenden Erlassen anzuknüpfen. Die SP ist mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips

ebenfalls einverstanden. Die SVP ist im Grundsatz für das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung, welches jedoch nicht für Sitzungen der Exekutiven und der Kommissionen gelten soll. Die Grünen sind für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips. Auch die Grünliberalen stehen der Einführung positiv gegenüber. Kritische Bemerkungen verschiedener Parteien gingen zum Geltungsbereich des Öffentlichkeitsprinzips ein, der in der Vernehmlassungsvorlage auf die Verwaltung beschränkt war und insbesondere die Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts nicht mit eingeschlossen hatte. Das Kantonsgericht lehnte das Öffentlichkeitsprinzip in der Gerichtsverwaltung ab.

Der Verband Luzerner Gemeinden (VLG) schätzt es, dass der Kanton die Gemeindeautonomie beachten und das Öffentlichkeitsprinzip nicht direkt von Gesetzes wegen auf die Organe der Gemeinden anwendbar erklären wolle. Einzig die FDP verlangte im Sinn einer Vereinheitlichung Mindestnormen im Gemeindegesetz. Auch der VLG geht indessen davon aus, dass die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips auf Stufe Kanton die Gemeinden zum Handeln veranlassen werde. Der Verband regte daher an, dass der Kanton für die Gemeinden ein Musterreglement zur Verfügung stellt.

Wie dieser Hinweis zielten zahlreiche eingegangene Bemerkungen auf den reibungslosen Vollzug des Öffentlichkeitsprinzips ab. So führte die CVP in ihrer Stellungnahme aus, der Vollzug stelle hohe Anforderungen an die Verwaltung: Die Beschaffung und Verbreitung der Dokumente sowie die Prüfung im Einzelfall stellten einen nicht unerheblichen Leistungsausbau dar. Die FDP machte geltend, bei der Umsetzung sei entscheidend, dass der Zugang zu amtlichen Dokumenten nicht schrankenlos gewährt werde und er nicht mit grossem Mehraufwand sowie zusätzlicher Bürokratie verbunden sein dürfe. Weitere Bemerkungen und Fragen gingen von den Departementen, der Finanzkontrolle und vom Datenschutzbeauftragten ein. Wir nahmen diese Eingaben zum Anlass, den Gesetzesentwurf im Hinblick auf die Umsetzung durch die Verwaltung zu überarbeiten und ausserdem mit Bestimmungen über die Information durch die Verwaltungsorgane zu ergänzen. Wir gehen in den nachstehenden Kapiteln darauf ein.

Im Fragebogen hatte das Justiz- und Sicherheitsdepartement insbesondere um konkrete Hinweise darüber ersucht, in welchen geltenden Erlassen mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips besondere Vorschriften aufgenommen werden sollen. Gestützt auf die eingegangenen Bemerkungen sieht unser Entwurf Ausnahmestimmungen bei der Finanzkontrolle und der Steuerverwaltung vor. Über die weiteren Auswirkungen des Öffentlichkeitsprinzips orientiert Kapitel 8. Umsetzungsfragen lassen sich auf Verordnungsebene und unter Begleitung durch eine interdepartementale Arbeitsgruppe lösen.

Insgesamt hat die Vernehmlassung ergeben, dass an der beabsichtigten Ergänzung des Organisationsgesetzes festgehalten werden kann, jedoch der Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsprinzips über die Zentralverwaltung hinaus auf Personen und Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts im Sinn des § 45 des Organisationsgesetzes, welche kantonale Aufgaben erfüllen, ausgedehnt werden muss. In der Folge beauftragte unser Rat das Justiz- und Sicherheitsdepartement, bei den kantonalen Anstalten und weiteren, von den Departementen gemeldeten Organisationen

eine zweite Vernehmlassung durchzuführen. Zur Diskussion gestellt wurde eine Gesetzesbestimmung, welche das Öffentlichkeitsprinzip auf diese Organisationen in dem Umfang zur Anwendung bringt, in dem sie kantonale Aufgaben erfüllen, jedoch den Zugang zu Informationen ausschliesst, soweit sie am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen und nicht hoheitlich handeln. Dieser Vorschlag wurde von der grossen Mehrheit der angefragten Anstalten akzeptiert. Die Spitalanstalten LUKS und Lups hätten die Unterstellungskompetenz beim Regierungsrat belassen wollen. Von den Organisationen und Interessenverbänden aus dem Sozialbereich gingen gemischte Reaktionen ein. Kritische Stimmen machten insbesondere auf die privatrechtliche Organisationsform und ihre Verankerung in der Zivilgesellschaft aufmerksam. Sie befürchteten einen administrativen Mehraufwand, vor allem hinsichtlich allenfalls notwendiger Gesuchsentscheide. Einzelne Verbände wiesen auf die beschränkte Anwendungsmöglichkeit des Öffentlichkeitsprinzips im Sozialbereich und auf die beachtliche Informationstätigkeit der Trägerschaften hin. Insgesamt ist mit der knappen Mehrheit der Organisationen davon auszugehen, dass nur wenige Anfragen eingehen werden, dass die Ausschlussgründe eine wirksame Funktion zum Schutz der öffentlichen und der privaten Interessen erfüllen (u. a. Wettbewerbstätigkeit, Schutz der Persönlichkeitsrechte, Nichtzugänglichkeit zu Sitzungsprotokollen von Leitungsgremien) und dass sich die Auswirkungen somit in Grenzen halten werden. Im vorliegenden Entwurf halten wir daher an der Fassung der zweiten Vernehmlassung fest.

## **5 Wichtige Unterschiede Vernehmlassungs- botschaft - Botschaft an den Kantonsrat**

Für die Ausarbeitung dieser Botschaft an Ihren Rat wurden sämtliche Kapitel der Vernehmlassungsbotschaft redaktionell bereinigt. Insbesondere das Kapitel 3 wurde aktualisiert. Das neue Kapitel 4 orientiert über die Vernehmlassungsergebnisse und die Weiterbearbeitung der Gesetzesentwürfe. In der Vernehmlassung geäusserte Fragen und Bemerkungen haben zu Umarbeitungen in den Kapiteln 6–8 geführt. Der Entwurf wurde als Mantelerlass ausgestaltet, das heisst als Erlass, der die Änderung verschiedener Gesetze unter einem gemeinsamen Titel («Mantelerlass Öffentlichkeitsprinzip») umfasst. Unsere Gesetzesentwürfe in dieser Botschaft unterscheiden



sich inhaltlich im Wesentlichen in folgenden Punkten von den Vernehmlassungsentwürfen:

Thema	geänderte Bestimmungen (in vorliegender Botschaft gegenüber Vernehmlassungsbotschaft)
I.1 Organisationsgesetz	
Information von Amtes wegen	§ 68a (neu)
Information auf Anfrage	§ 68b Absatz 1
Regierungsrat	§ 68d Absatz 3
Einzelheiten des Verfahrens	§ 68f Absatz 2, § 68g und § 68h Absatz 2
Anwendung auf Anstalten und andere Organisationen	§ 68i
I.3 Datenschutzgesetz	
Umschreibungen	§ 12b Absätze 3–5
I.4 Verwaltungsrechtspflegegesetz	
Information und Informationszugang	§ 141a (neu)
Rechtsprechung	
I.8 Finanzkontrollgesetz	
Ausnahme für Prüf- und Tätigkeitsberichte	§ 17a (neu)
I.9 und I.10 Steuererlasse	
Ausnahme für Steuerangelegenheiten	verschiedene Paragraphen
III. Inkrafttreten	Ziffer 3

## 6 Grundzüge der Revision

### 6.1 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 Internet zur Verfügung gestellt worden sind. Es ist davon auszugehen, dass weniger Zugangsgesuche anfallen, wenn die Behörden von sich aus offen infor-

mieren. Die offene Information 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 auf Anfrage von einzelnen Personen oder von Medien. Für die Information auf Anfrage und den Zugang zu amtlichen Informationen auf Gesuch hin sind dieselben rechtlichen Voraussetzungen massgebend: Es dürfen dem nicht überwiegende öffentliche oder schützenswerte private Interessen und besondere Geheimhaltungspflichten entgegenstehen. In diesem Sinn haben schon bisher die Informationsrichtlinien unseres Rates die Grenzen der Informationstätigkeit umschrieben, allerdings lediglich auf Verordnungsstufe (vgl. § 3 Reglement über die Information der Öffentlichkeit durch den Regierungsrat und die kantonale Verwaltung [Informationsrichtlinien] vom 21. November 1997; SRL Nr. 28). Mit den vorgesehenen Bestimmungen schaffen wir im Organisationsgesetz (OG; SRL Nr. 20) und in weiteren Gesetzen für die Informationstätigkeit und den Informationszugang Regelungen auf gleicher Normstufe. Damit wird der in § 35 der Kantonsverfassung enthaltene Grundsatz über die Informationstätigkeit der Behörden konkretisiert. Dadurch schaffen wir Rechtssicherheit, denn schon bisher wurde im Verwaltungsalltag häufig breit informiert und Auskunft gegeben. Wenn nicht nur geregelt ist, dass der Informationszugang in einem schriftlichen Verfahren möglich ist, sondern auch mündliche Informationsbegehren gestellt werden können, besteht ausserdem 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, können Anfragen zu einer Klärung über den vorhandenen Informationsbestand wie auch über die Voraussetzungen des Informationszugangs dienen. Damit nehmen wir Bedürfnisse aus der Vernehmlassung auf, den Vollzug des Öffentlichkeitsprinzips durch die Verwaltung zu erleichtern.

## **6.2 Der Zugang zu amtlichen Informationen im Besonderen**

### **6.2.1 Anwendungsbereich**

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). Kantonale Aufgaben können auf Personen und Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts übertragen werden (vgl. §§ 22 Abs. 2 und 45 ff. OG). Im Vordergrund stehen die rechtlich selbständigen Organisationen, an denen der Kanton beteiligt ist. In Anlehnung an die Kompetenzordnung im kantonalen Datenschutzgesetz hatte der Vernehmlassungsentwurf vorgesehen, dass der Regierungsrat über die Unterstellung dieser Organisationen unter das Öffentlichkeitsprinzip bestimmt. Gestützt auf das Ergebnis der Vernehmlassung soll die Unterstellung im Gesetz geregelt werden. Unser Entwurf sieht vor, dass die Bestimmungen zum Öffentlichkeitsprinzip auch für die Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts gelten, die über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen, wie auch für die übrigen Personen und Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts, denen kantonale Aufgaben übertragen sind.

Beim Bund und in den Kantonen werden die Regelungen zum Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung wenigstens sinngemäss auf die Gerichtsverwaltung angewendet. In der Vernehmlassung wurde ein Normentwurf vorgelegt, in dem die Gerichtsverwaltung dem Öffentlichkeitsprinzip unterstellt ist. Das Kantonsgericht hat sich indes in seiner Vernehmlassungsantwort dagegen ausgesprochen und im Falle der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips für die Gerichtsverwaltung Ausnahmen verlangt. Gestützt auf das Ergebnis der Vernehmlassung sieht der Entwurf in der Botschaft die Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips auch für die Gerichtsverwaltung vor, wobei im Verfahrensrecht spezifische Regeln zum Zuge kommen sollen. Wir verweisen auch auf unsere Ausführungen zu § 68c und in Kapitel 7.4.

## **6.2.2 Umfang des Zugangsrechts**

In der Verwaltung werden Informationen in Datenbanken und Aktendossiers zusammengetragen. Sie dienen der Aufgabenerfüllung und werden regelmässig im Zusammenhang mit einem bestimmten, in einer Geschäftskontrolle erfassten Geschäft gesammelt. Dabei kann es sich um Berichte, Stellungnahmen, Mitteilungen in Form von Briefen oder E-Mails, Pläne, Statistiken und dergleichen handeln. Diese 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 Informationen 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.

Im Unterschied zum Vernehmlassungsentwurf spricht unser Entwurf in der Botschaft statt von «amtlichen Dokumenten» von «amtlichen Informationen». Damit wird eine Anregung aus der Vernehmlassung aufgenommen (vgl. auch die in den Kantonen Basel-Landschaft, St. Gallen [teilweise] und Zürich verwendete Terminologie). Die Bezeichnung «amtliche Informationen» umfasst 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. In einer Verordnung kann das Nähere geregelt werden, damit auf die technische Entwicklung angemessen eingegangen werden kann.

Gemäss der Konzeption unseres Gesetzesentwurfs umfasst das Zugangsrecht nicht sämtliche amtlichen Informationen (vgl. §§ 68a–68d OG-Entwurf). Abgesehen vom Geltungsbereich, der bestimmte Informationen, wie zum Beispiel die Akten eines hängigen Verwaltungsbeschwerdeverfahrens, ausnimmt, ist im Einzelfall zu prüfen, ob nicht überwiegende öffentliche Interessen oder schützenswerte private Interessen dem Informationszugang entgegenstehen. 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).

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 oder der Aussenbeziehungen des Kantons, gefährdet sind. In der Rechtssprache wird von einem Schaden gesprochen, der «nach dem üblichen Lauf der Dinge» und mit einer «hohen Wahrscheinlichkeit» eintritt. 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; vgl. Brunner/Mader, Hrsg., Öffentlichkeitsgesetz, Kommentar zu Art. 7 BGÖ, N. 4–6). Besteht ein ernsthaftes Risiko, ist das Verwaltungsorgan ungeachtet der von einem Anfragenden oder einer Gesuchstellerin allenfalls dargebrachten Gründe zur Geheimhaltung verpflichtet.

Schutzwürdige private Interessen sind in die Interessenbeurteilung einzubeziehen. Zu denken ist dabei an den Schutz von Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnissen und namentlich der persönlichen Daten im Sinn des Persönlichkeitsschutzes. 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 (insbes. Anonymisierung von Personendaten, vgl. § 12b DSG-Entwurf).

### **6.2.3 Ausschluss des Zugangs ohne Interessenbeurteilung**

Im Gesetzesentwurf sind eine Reihe von Kriterien aufgeführt, die den Zugang zu amtlichen Informationen ausschliessen, ohne dass es einer weiteren inhaltlichen Prüfung des Zugangsgesuches bedarf (vgl. § 68d Abs. 1–3 OG-Entwurf). Damit sollen die Aufgabenerfüllung und die Funktionsfähigkeit der kantonalen Behörden sichergestellt werden. Ausgeschlossen sind beispielsweise der Zugang zu Arbeitspapieren oder Entwürfen, die noch nicht fertiggestellt sind, oder der Zugang zu Informationen, die zwar in Form von ausgearbeiteten Entwürfen vorliegen, jedoch erst von der zuständigen Behörde beschlossen werden müssen.

Eine besondere Regelung ist für unseren Rat 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. Im Gesetzesentwurf ist daher festgehalten, dass – zusätzlich zu den Protokollen der Verhandlungen – die Verhandlungsunterlagen, soweit dies zur Wahrung des Kollegialprinzips nötig ist, nicht öffentlich zugänglich sind und auch nach der Beschlussfassung nicht zugänglich werden. Zu denken ist dabei hauptsächlich an die von den Departementen vorgelegten Entwürfe, Anträge und Mitberichte. Die zu Dokumenten ausgearbeiteten Beschlüsse unseres Rates hingegen unterliegen wie die Dokumente der übrigen Verwaltungsorgane dem Öffentlichkeitsprinzip. Viele dieser Beschlüsse werden Ihrem Rat ohnehin unterbreitet (z.B. Botschaften zu Gesetzesentwürfen, Stellungnahmen zu parlamentarischen Vorstössen) oder im Rahmen von Medienorientierungen oder -mitteilungen öffentlich gemacht.

Weitere sachbezogene Ausschlüsse vom Informationszugang können in der Spezialgesetzgebung enthalten sein (vgl. unsere Ausführungen zu § 68d und insbesondere in den Kapiteln 7.8–7.10.).

## **6.2.4 Zugangsverfahren**

Wer den Zugang zu bestimmten amtlichen Informationen beansprucht, hat ein schriftliches Gesuch zu stellen, worin der Gegenstand hinreichend genau bezeichnet ist. Indem im Gesetzesentwurf die Verwaltung angehalten ist, über ihre Tätigkeit Auskunft zu geben (§ 68b 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. Dem Zugangsgesuch wird entsprochen, indem das Verwaltungsorgan die Informationen aushändigt oder am Ort des Verwaltungssitzes Einsicht gewährt. Zieht das Verwaltungsorgan die vollständige oder teilweise Abweisung des Gesuchs in Betracht, kann die gesuchstellende Person aufgrund der schriftlichen Mitteilung innert zehn Tagen entscheiden, ob sie einen beschwerdefähigen Entscheid erhalten will. Für diesen Entscheid werden keine Kosten erhoben. Einzelheiten sollen in der Verordnung geregelt werden, insbesondere ab welchem Aufwand Gebühren für den Informationszugang erhoben werden.

# 7 Die einzelnen Bestimmungen

Im Folgenden werden die Bestimmungen des Gesetzesentwurfes erläutert.

## 7.1 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 II, §§ 20 ff.) sowie die grundlegenden Bestimmungen über die Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts (Teil V.2, §§ 51 ff.). Der sachliche Zusammenhang zu den Verwaltungstätigkeiten legt eine Ergänzung des Organisationsgesetzes mit den Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung nahe. Vom Geltungsbereich dieses Gesetzes sind die luzernischen Gemeinden nicht erfasst.

### *1. Information von Amtes wegen*

Dieser Teil regelt die Information der Öffentlichkeit durch Regierungsrat und Verwaltung. Wie in Kapitel 6.1 ausgeführt, stehen die Information von Amtes wegen und die Information auf Anfrage oder auf Gesuch hin in mannigfaltiger Wechselwirkung. Zudem sind sie auf das gleiche Ziel ausgerichtet, Transparenz über das staatliche Handeln zu verschaffen. Auf eine programmatische Norm ist indes zu verzichten, da die Informationstätigkeit im Dienste einer an der Rechtmässigkeit und der Erfüllung der Bedürfnisse der Bevölkerung orientierten Verwaltung steht, wie sie in den Grundsätzen des § 21 OG bereits genannt sind. Hinzu kommt, dass die Informationstätigkeit wie die übrige Sachtätigkeit den allgemeinen, in der Verfassung aufgeführten Grundsätzen staatlichen Handelns unterliegt: Sie muss rechtmässig sein, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein sowie nach Treu und Glauben erfolgen (vgl. § 2 KV). Ausserdem soll sie auf die Verwirklichung der Grundrechte, namentlich der Rechtsgleichheit und der Gleichbehandlung der Medien, ausgerichtet sein (vgl. § 10 Abs. 2 KV in Verbindung mit Art. 35 Bundesverfassung).

### *§ 68a*

Die Absätze 1 und 2 konkretisieren den Informationsauftrag der Verfassung (§ 35 KV) für die Verwaltungsorgane im Sinn des § 22 Absatz 1 OG. Der Auftrag erstreckt sich auf die Ziele und die Tätigkeit der Organe sowie die Angelegenheiten von allgemeinem Interesse. Insbesondere die Departemente und Dienststellen der Verwaltung haben gegenüber der Öffentlichkeit ihre Organisation offenzulegen und über ihren Aufbau, die Zuständigkeiten und die Ansprechpersonen zu informieren.

Hinsichtlich der Art und Weise der Information sind in Absatz 3 die Grundsätze der sachlichen und rechtzeitigen Information erwähnt. Als modernes Informations-

mittel steht dabei das Internet im Vordergrund, namentlich wenn Informationen über die Verwaltungsorganisation und die einzelnen Aufgaben- und Fachbereiche oder besondere Expertenberichte zur Verfügung gestellt werden. Die Informationsmittel sollen aber nicht im Gesetz bezeichnet werden (vgl. Abs. 4). Gestützt auf die Gesetzesbestimmung soll der Regierungsrat die Einzelheiten im Verordnungsrecht regeln können. Die Verordnung soll die Zuständigkeiten festlegen, die Akkreditierung von Medienschaffenden regeln und die Informationstätigkeit näher bestimmen. In formeller Hinsicht soll die geplante Verordnung das Reglement über die Information der Öffentlichkeit durch den Regierungsrat und die kantonale Verwaltung (Informationsrichtlinien) vom 21. November 1997 (SRL Nr. 28) ablösen, welche sich derzeit lediglich auf die Geschäftsordnung des Regierungsrates stützt.

## *2. Information auf Anfrage und auf Gesuch*

### *§ 68b*

Diese Bestimmung enthält die Grundsätze, welche für die Information über eine bestimmte Verwaltungstätigkeit auf Anfrage hin und für die Gewährung des Zugangs zu bestimmten, bei den Verwaltungsorganen vorhandenen Informationen auf Gesuch hin festlegen. Voraussetzung für die Informationstätigkeit und den Informationszugang bildet gleichermassen, dass im Einzelfall keine überwiegenden öffentlichen Interessen oder schützenswerten privaten Interessen entgegenstehen (Abs. 1). Zu prüfen ist dies von den Verwaltungsorganen, das heisst hauptsächlich von den Departementen und deren Dienststellen. Die Zuständigkeit wird in der Verordnung näher bestimmt werden. Zur Regelung bei der Übertragung kantonaler Aufgaben an Einrichtungen ausserhalb der Verwaltung verweisen wir auf unsere Ausführungen zu § 68i.

Absatz 2 zählt in nicht abschliessender Weise auf, welche öffentlichen Interessen der Information beziehungsweise dem Informationszugang entgegenstehen. Wie in Kapitel 6.2.2 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. Die Verwaltung soll die Praxis nicht zu eng handhaben.

Im öffentlichen Interesse ist erstens der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Abs. 2a). Auszuschliessen wären beispielsweise Einsichtsgesuche in Risikobeurteilungen, 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). Die freie Meinungs- und Willensbildung ist allerdings regelmässig nicht

mehr beeinträchtigt, wenn der aus diesem Prozess resultierende Beschluss getroffen ist.

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). Zu erwähnen sind beispielsweise Aufsichtsmaßnahmen gegenüber Gemeinwesen.

Als weiteren Grund für den Ausschluss von Informationen nennt Absatz 2d die Beziehungen zu Behörden oder Dritten. Die verfassungsrechtlich gebotene Zusammenarbeit mit Bund und Kantonen sowie den luzernischen Gemeinden soll nicht beeinträchtigt werden. Nicht im öffentlichen Interesse kann insbesondere der Zugang zu Dokumenten sein, welche die eigene Verhandlungsposition definieren oder die im Rahmen von Verhandlungen vom Verhandlungspartner abgegeben worden sind. Auch wenn beispielsweise eine Stellungnahme erst der politischen Behörde eines anderen Gemeinwesens zugestellt werden 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. Beispielhaft erwähnt sind die Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse. Diesbezügliche Angaben sollen auch unter dem Öffentlichkeitsprinzip vertraulich bleiben; das heisst, sie sind zu entfernen, abzudecken oder zu anonymisieren, sofern überhaupt der Informationszugang gewährt wird. Die Zugänglichmachung von eingereichten technischen Informationen oder Plänen und von Zahlenangaben könnte den Wettbewerb zwischen den Marktteilnehmern verzerren. Die übrigen, im Vernehmlassungsentwurf genannten schützenswerten privaten Interessen haben wir überprüft. Wir verzichten auf die Nennung der beiden Sonderfälle, dass die Behörde die Geheimhaltung eines eingereichten Dokuments ausdrücklich zugesichert hat und dass Urheberrechtsvorschriften einzuhalten sind. Die Geheimhaltungszusicherung dürfte ein seltener Ausnahmefall bleiben und steht im Zusammenhang mit der Umschreibung der amtlichen Information, die auf Verordnungstufe noch näher ausgeführt werden kann. Das Bundesgesetz über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz, URG) vom 9. Oktober 1992 (SR 231.1) bestimmt lediglich Verwendungseinschränkungen von veröffentlichten Werken (vgl. Art. 19 Abs. 1) und damit ist auch den schützenswerten privaten Interessen bei den nach dem Öffentlichkeitsprinzip zugänglichen Unterlagen wohl in den meisten Fällen Genüge getan, sodass sich die Aufnahme eines Ausschlussgrundes in das Gesetz nicht rechtfertigt. Die Aufzählung in Absatz 3 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. Der Gegenstand des Geheimnisses muss fabrikations- oder geschäftsrelevant sein, was auf technische, betriebswirtschaftliche und kaufmännische Informationen (wie Einkaufsquellen, Preiskalkulationen und Zahlen des Betriebsergebnisses) zutrifft. Der Schutz eines Geschäftsgeheimnisses kann durchaus ein überwiegendes öffentliches Interesse gemäss Absatz 2 darstellen,



wenn eine Dienststelle gewerbliche Leistungen im Sinn von § 33a OG oder eine Anstalt Leistungen im Wettbewerb mit anderen Anbietern erbringt (vgl. § 68d Abs. 1b und § 68i Abs. 3 OG-Entwurf).

Absatz 4 zielt auf den Schutz der Personendaten. In einer neuen Bestimmung zum Datenschutzgesetz soll der Umgang mit Personendaten bei der Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips für alle Gemeinwesen geregelt werden (vgl. dazu Kap. 7.3).

#### § 68c

In dieser Bestimmung werden wegen ihrer Bedeutung die Verfahren aufgezählt, in denen die unter Teil Va.2 im Organisationsgesetz aufgestellten Regeln über die Information und den Informationszugang keine Anwendung finden sollen. Sie sollen insbesondere nicht zwischen Behörden angewandt werden, so namentlich in Amts- und Rechtshilfverfahren. In Verfahren der Zivil- und der Strafrechtspflege, die auch von Verwaltungsbehörden geführt werden, sollen sie ebenfalls keine Anwendung finden (Abs. 1). Soweit die Strafverfolgungsbehörden Verfahren führen, kommen somit einzig die besonderen strafprozessualen Vorschriften zum Tragen. Die verwendete Bezeichnung «in Verfahren» hat nicht die Bedeutung «während des Verfahrens», vielmehr sollen die Bestimmungen zum Öffentlichkeitsprinzip des Organisationsgesetzes für die genannten Verfahren generell nicht gelten.

Absatz 2 verweist für die hängigen Verfahren der Verwaltungs- und Verwaltungsrechtspflege auf die Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG). Insbesondere in solchen erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren und Rechtsmittelverfahren vor den Verwaltungs- und Gerichtsbehörden gelten ausschliesslich die Bestimmungen des VRG.

Im Anschluss an Absatz 2 behält Absatz 3 spezialgesetzliche Regelungen zur Informationsabgabe und zum Informationszugang vor, deren Geltung von den vorliegenden Bestimmungen 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. Mit Blick auf das geltende Recht seien als Beispiele erwähnt die Beschränkung der Einsicht in die Stellungnahmen des Vernehmlassungsverfahrens auf die Mitglieder des Kantonsrates gemäss dem Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz) vom 28. Juni 1976 (§ 59 Abs. 2 KRG, SRL Nr. 30; vgl. zur Neuregelung Kap. 7.2), die Bestimmungen des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 über die Einsicht in die Stimmregister (§ 11 Abs. 2; SRL Nr. 10) und die 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 Abs. 1 und § 34) finden sich die Gebührenregelungen in der Geoinformationsverordnung vom 13. Februar 2004 (SRL Nr. 29a). Auch nach Einführung des Öffentlichkeitsprinzips bleiben diese Spezialregelungen anwendbar, namentlich hinsichtlich der Kostenpflicht. Zu den vorgesehenen Änderungen in den Spezialerlassen verweisen wir auf unsere Ausführungen in den Kapiteln 7.2–7.10.

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. Nach der Ablieferung beim Staatsarchiv sollen einzig die Bestimmungen des Archivgesetzes zur Anwendung kommen (§ 68d Abs. 4).

#### *§ 68d*

In dieser Bestimmung sind die amtlichen Informationen aufgeführt, für welche der Zugang ausgeschlossen ist, ohne dass es weiterer Interessenbeurteilungen und -abwägungen bedarf. Werden dennoch Zugangsgesuche gestellt, sind diese abzuweisen. 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 § 68c).

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 Departements 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 (§ 68d Abs. 1b OG-Entwurf). 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 Gemeinden in der interkantonalen Zusammenarbeit, einnehmen. Mit Verhandlungen sind alle Arten von Verhandlungen mit verwaltungsexternen Dritten gemeint; solche also, die auf den Abschluss eines privatrechtlichen Vertrags oder einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung abzielen.

Ähnlich wie im Öffentlichkeitsgesetz des Bundes ist der Zugang zu den für persönliche Zwecke aufgezeichneten Informationen der Organmitglieder ausgeschlossen (Abs. 1d). 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. 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

und persönliche Dokumente wie Kondolenzkarten (vgl. Robert Bühler, N. 28 ff. zu Art. 5 BGÖ, in: Urs Maurer-Lambrou/Gabor P. Blechta, Basler Kommentar Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl., 2014). Wir rechnen zu den nicht zugänglichen Aufzeichnungen insbesondere Aktennotizen von persönlichen Mitarbeitern der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher zu politischen Themen und – in Übereinstimmung mit § 3 Absatz 2d DSG – auch die Agenden, die dem Inhaber oder der Inhaberin und allenfalls dem Mitarbeiterstab als Arbeitsmittel dienen. Sogenannte Handakten indessen können nach deren Ablieferung an das Staatsarchiv gemäss den Einsichtsregeln des Archivrechts zugänglich gemacht werden.

Mit der Regelung in Absatz 2 wird sichergestellt, dass die verwaltungsinternen Entscheidungsabläufe durchgeführt werden können und die zuständigen Organe in vollem Umfang entscheidungsfähig bleiben. Allein gestützt auf Absatz 1a wären zum Beispiel Dokumente, welche von der Abteilung einer Dienststelle für den Dienststellenleiter fertig ausgearbeitet oder vom Stab für die Departementsvorsteherin fertiggestellt worden sind, zugänglich. Durch Absatz 2 ist der Zugang für solche Dokumente erst nach der Beschlussfassung durch das zuständige Organ möglich. Somit können hängige Verwaltungsgeschäfte mit der nötigen Sorgfalt und Effizienz bearbeitet werden.

Gemäss Absatz 3 sind die Protokolle nicht öffentlicher Sitzungen nicht zugänglich. Damit löst unser Entwurf den Zielkonflikt zwischen der Transparenz und der Funktionsfähigkeit der Gremien gleich wie im Vernehmlassungsentwurf. Die Nichtöffentlichkeit von Sitzungen kann in einer Rechtsvorschrift ausdrücklich geregelt oder durch langjährige feste Praxis bestimmt sein. Mit der Regelung in Absatz 3 wird ausserdem das Kollegialprinzip für den Regierungsrat gemäss § 53 der Kantonsverfassung ausgeführt: Zum einen sind die Protokolle der Verhandlungen des Regierungsrates nicht öffentlich (Satz 1). Für die Verhandlungen selbst gilt dies kraft ausdrücklicher Regelung in § 6 OG. Nicht öffentlich sind auch die weiteren Verhandlungsunterlagen, soweit dies zur Wahrung des Kollegialprinzips erforderlich ist. Darunter sind die Anträge, Mitberichte, Entwürfe, Aussprachepapiere usw. der Departemente für den Regierungsrat zu verstehen. Für die Beschlüsse des Regierungsrates sowie allfällige zusätzliche Unterlagen (z.B. Rechtsgutachten) gelten die Voraussetzungen des § 68b, das heisst, sie sind zugänglich, soweit keine überwiegenden öffentlichen oder schützenswerten privaten Interessen entgegenstehen. Im Übrigen gilt der Anspruch auf Zugang wie bei den übrigen Verwaltungsorganen als erfüllt, wenn die Informationen veröffentlicht worden sind (vgl. § 68f Abs. 2 Satz 3).

#### *§ 68e*

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 2010, S. 241 ff.).

## §§ 68f und 68g

Soweit im Einzelfall nicht überwiegende öffentliche Interessen oder schützenswerte private Interessen entgegenstehen, keine generellen Ausschlussgründe bestehen und kein Ausschlussgrund vorliegt, hat jede Person Anspruch auf Zugang zu den amtlichen Informationen (§ 68f Abs. 1).

Wer Zugang zu amtlichen Informationen beansprucht, hat ein schriftliches Gesuch einzureichen. Dieses hat den verlangten Zugang hinreichend genau zu umschreiben (§ 68g Abs. 1 Satz 1). Eine genügende Umschreibung kann beispielsweise der Titel und das Erstellungsdatum eines Dokuments sein oder die 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, und eine besondere Interessenlage, namentlich ein gegenüber der Allgemeinheit herausragendes persönliches Interesse, bildet nicht die Voraussetzung für den Zugang. Auch auf den Wohnsitz oder die Staatsangehörigkeit der Person, welche den Zugang verlangt, kommt es nicht an («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 (§ 68f 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 des Ortes der Veröffentlichung (z. B. Internetadresse; § 68f Abs. 2 Satz 3). Die zuständige Behörde ist durch Verordnung zu bestimmen (vgl. § 68f Abs. 2 und § 69 OG-Entwurf).

Einfache und rasch zu bearbeitende Gesuche sollen kostenlos sein. Nur für erheblichen Aufwand sollen Gebühren erhoben werden (§ 68f Abs. 2 Satz 2). Damit soll der Bedeutung des Öffentlichkeitsprinzips Rechnung getragen werden. Sämtliche 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 Kostenpanne in Rechnung gestellt wird. Auch kann dabei 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).

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

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 (§ 68g Abs. 3). Hat das Verwaltungsorgan einen betroffenen Dritten angehört, steht auch diesem das Recht zu, einen beschwerdefähigen Entscheid zu verlangen (§ 68g Abs. 4).

#### § 68h

Gegen Entscheide der unteren Verwaltungsinstanzen soll die Verwaltungsbeschwerde an das in der Sache zuständige Departement möglich sein, gegen erstinstanzliche Entscheide der Departemente die Verwaltungsbeschwerde an den Regierungsrat (Abs. 1). 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).

Absatz 2 bestimmt den Rechtsmittelweg, wenn die Staatskanzlei oder die ihr administrativ zugeordneten Dienststellen einen Entscheid über den Zugang zu amtlichen Informationen treffen. Da die Staatskanzlei in der Rechtsmittelordnung als untere Instanz gilt und die Beschwerdebehandlung nicht einem Departement zukommen kann, ist eine besondere Vorschrift nötig. Absatz 2 bezeichnet auf der Grundlage von § 142 Absatz 2 VRG den Regierungsrat als zuständige Beschwerdeinstanz. Auszunehmen vom Verwaltungsbeschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat ist aufgrund ihrer besonderen Stellung die Finanzkontrolle, deren Entscheide direkt beim Kantonsgericht anzufechten sind.

#### § 68i

Dieser Paragraf bestimmt die Anwendung der Bestimmungen betreffend die Information und den Informationszugang auf die Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts und betreffend den Informationszugang auf die übrigen Personen und Organisationen, denen kantonale Aufgaben übertragen sind. Ausgeschlossen ist der Zugang namentlich bei Informationen, welche diese im wirtschaftlichen Wettbewerb benötigen (Abs. 3). Der Begriff des wirtschaftlichen Wettbewerbs ist spezifisch auszulegen, je nach Umfeld, in dem sich beispielsweise eine Anstalt wie das Luzerner Kantonsspital oder eine Lehranstalt befindet. Ein freier Markt ist nicht Voraussetzung dafür. So bewegen sich die verselbständigten Spitalanstalten beispielweise auch in der Grundversicherung in einem Wettbewerbsumfeld, sodass es gerechtfertigt ist, den entsprechenden Informationszugang von vornherein auszuschliessen. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung ist unabhängig von der Organisationsform, in der kantonale Aufgaben erfüllt werden, sichergestellt, dass das Öffentlichkeitsprinzip für die Anstalten (Abs. 1) und die weiteren Organisationen, denen kantonale Aufgaben übertragen sind (Abs. 2), in gleichem Masse gilt.

#### § 69

Die Bestimmung zum Verordnungsrecht des Regierungsrates ist zu ergänzen. Bei dieser Gelegenheit kann die Bestimmung redaktionell bereinigt werden: Der Hinweis zum Beteiligungsabschluss kann gestrichen werden, da die entsprechenden Gesetzesbestimmungen bereits mit dem Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 13. September 2010 (SRL Nr. 600), in Kraft seit dem 1. Januar 2011, aufgehoben wurden (Gesetzessammlung des Kantons Luzern 2010, S. 252).

## 7.2 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. Die Traktanden der Sitzungen des Kantonsrates und die meisten Unterlagen zu den einzelnen Geschäften werden im Internet aufgeschaltet. Um das Funktionieren des Parlaments sicherzustellen, hält die Verfassung aber auch fest, dass die Vorberatungen 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.

Gelten für den Kantonsrat und seine Organe ausschliesslich die parlamentspezifischen Regeln und finden die Regeln des Öffentlichkeitsprinzips 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 auch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Befürchtungen, dass damit ein grosser Verwaltungsaufwand verbunden ist, teilen wir nicht. Die im Vernehmlassungsverfahren eingegangenen Stellungnahmen der politischen Parteien, Gemeinden und Organisationen werden für die Beratungen des Regierungsrates und des Kantonsrates ohnehin zusammengestellt. Auch machen die Parteien und grössere Organisationen wie Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften ihre Stellungnahmen oft von sich aus den Medien zugänglich. Die Kantonsverfassung ordnet die Vernehmlassungen den politischen Mitwirkungsrechten zu. Sie gibt jeder Person das Recht, in Vernehmlassungsverfahren zu kantonalen Verfassungs- und Gesetzesentwürfen so-

wie zu weiteren kantonalen Vorhaben von allgemeiner Tragweite Stellung zu nehmen (§ 27 Abs. 1 KV). Aus diesen Gründen sehen wir in unserem Entwurf vor, dass die eingegangenen Vernehmlassungen nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist jeder Person zur Einsicht offen stehen.

### **7.3 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, Kommentar zu Art. 7 BGÖ, N. 50–60, und zu Art. 9 BGÖ, N. 1–16, in: Urs Maurer-Lambrou/Gabor P. Blechta, 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). Wenn es um den Zugang zu amtlichen Dokumenten mit Personendaten geht, 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. Um eine einzelfallweise Betrachtung von Persönlichkeitsschutz und Öffentlichkeitsprinzip kommen die zuständigen Verwaltungsorgane kaum herum. In unserer Verordnung werden wir weitere Konkretisierungen vornehmen müssen.

Mit dem neuen § 12b wird im Datenschutzgesetz vom 2. Juli 1990 (DSG; SRL Nr. 38) der Umgang mit Personendaten geregelt, wenn die Gemeinwesen das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung eingeführt haben und deren Organe die Gewährung des Zugangs zu amtlichen Informationen in Betracht ziehen, welche Personendaten umfassen.

Gemäss Absatz 1 stehen die Verwaltungsorgane grundsätzlich in der Pflicht, vor der Gewährung des Zugangs zu prüfen, ob Personendaten betroffen sind. Personendaten sind gemäss der Legaldefinition in § 2 DSG zum einen Angaben über eine bestimmte oder bestimmbar natürliche oder juristische Person oder eine Personengesellschaft des Handelsrechts und zum anderen die als besonders schützenswert bezeichneten Personendaten, namentlich über die religiöse, weltanschauliche oder politische Haltung, die Intimsphäre, die Gesundheit, die ethnische Zugehörigkeit, über Massnahmen der Sozialhilfe sowie über administrative und strafrechtliche Massnahmen und Sanktionen.

Gemäss Absatz 2 müssen Personendaten Dritter durch das Verwaltungsorgan nach Möglichkeit anonymisiert werden. 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 soll die Anonymisie-

rung, das heisst bei einem amtlichen Dokument die Einschwärzung oder die Abdeckung von bestimmten Teilen, in das Gesetz aufgenommen werden. 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 verunmöglicht werden (vgl. betreffend den Fall eines Gerichtsurteils BGE 133 I 106 E. 8.3).

Nicht immer ist jedoch eine Anonymisierung mit einem verhältnismässigen Aufwand möglich. Oft wird sich ein Zugangsgesuch auf spezifische Personendaten beziehen, zum Beispiel eine Liste mit Namen. Handelt es sich dabei um Namen von Mitgliedern eines Verwaltungsorgans oder einer von ihm 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 auch im Datenschutzgesetz keine besonders schützenswerten Personendaten. Bei der Wahl in ein beratendes Gremium kann die Einwilligung in die Namensnennung nach den Umständen vorausgesetzt werden. Mit Absatz 3 schliessen wir an § 10 Absatz 1b DSG an, wonach privaten Personen oder 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 Einholung der Einwilligung gewährt werden können, nämlich dann, wenn das öffentliche Interesse an den Informationen das Geheimhaltungsinteresse überwiegt (Abs. 4). 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. Für solche Fälle wird unser Rat in der Verordnung das Nähere umschreiben. Dabei können wir uns an Artikel 6 der Öffentlichkeitsverordnung (SR 152.31) des Bundes orientieren. 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 (vgl. Art. 6 Abs. 2a Öffentlichkeitsverordnung). Aus Gründen des rechtlichen Gehörs sollte auch beim 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. Unser Rat kann in der Verordnung das Nähere regeln.

Im Übrigen kann der Zugang verweigert oder es können besondere Einschränkungen vorgesehen werden; für diese Verfahren gilt § 68g OG-Entwurf. Stellt das Verwaltungsorgan bei der Prüfung gemäss Absatz 1 fest, dass es um die eigenen Personendaten des Gesuchstellers oder der Gesuchstellerin geht, muss es selbstverständ-



lich keine Anonymisierung vornehmen. Absatz 3 gilt nur bei Personendaten Dritter. Hingegen besteht die Möglichkeit der Einschränkung zum Selbstschutz der betroffenen Person nach § 15 Absatz 4 DSGVO weiterhin. Vor der Abgabe von amtlichen Dokumenten mit Personendaten der gesuchstellenden Person hat sich diese in der Regel über ihre Identität auszuweisen.

## **7.4 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege**

Wie zu § 68c Absatz 1 OG-Entwurf festgehalten, gelten für die Verfahren der Zivil- und der Strafrechtspflege die Bestimmungen der Schweizerischen Zivilprozessordnung (Zivilprozessordnung, ZPO) vom 19. Dezember 2008 (SR 272), der Schweizerischen Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO) vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0) und der Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (Jugendstrafprozessordnung, JStPO) vom 20. März 2009 (SR 312.1). Die Prozessordnungen enthalten Bestimmungen über die Parteipublicität (z.B. Anhörung, Akteneinsicht durch die Prozessparteien) und die Justizpublicität in einem weiteren Sinn. Im Zivilprozess sind gemäss Artikel 54 ZPO die Verhandlungen der Gerichte und eine allfällige mündliche Eröffnung des Urteils öffentlich; die Publicität von Urteilsberatungen richtet sich nach dem kantonalen Recht. Vorbehalten bleibt der Ausschluss der Publicität im Einzelfall, wenn es das öffentliche Interesse oder das schutzwürdige private Interesse einer beteiligten Person erfordert. Die Entscheide sind der Publicität zugänglich zu machen. Ausgenommen von der Publicität sind die familienrechtlichen Verfahren, und auch in besonderen Verfahrensarten wie dem summarischen Verfahren ist die Publicität ausgeschlossen. Die Rechtsmittelinstanzen können rein schriftliche Verfahren vorsehen (Art. 316 und 327 ZPO). Im Strafprozess sind gemäss Artikel 69 StPO die Verhandlungen vor dem erstinstanzlichen Gericht und dem Berufungsgericht sowie die mündliche Eröffnung von Urteilen und Beschlüssen dieser Gerichte mit Ausnahme der Beratung öffentlich. Haben die Parteien in diesen Fällen auf eine öffentliche Urteilsverkündung verzichtet oder ist ein Strafbefehl der kantonalen Staatsanwaltschaft ergangen, so können interessierte Personen in die Urteile und Strafbefehle Einsicht nehmen. Ausgeschlossen ist die Publicität im sogenannten Vorverfahren (Ermittlungsverfahren der Polizei und Untersuchung der Staatsanwaltschaft). Die Strafprozessordnung enthält sodann Vorschriften über den Ausschluss der Publicität von den Gerichtsverhandlungen und zur Gerichtsberichterstattung (Art. 70 ff. StPO) sowie zur Orientierung der Publicität in hängigen Verfahren (Art. 74). Das Zugangs- beziehungsweise Einsichtsrecht der Publicität wird nach herkömmlicher Praxis ausreichend gewahrt, wenn die Urteile und Entscheide am Sitz des Gerichtes oder der Behörde dem interessierten Publikum während der laufenden Rechtsmittel- beziehungsweise Einsprachefrist zugänglich gemacht werden. Nach deren Ablauf kann unter Abwägung der privaten und öffentlichen Interessen eine Einsichtnahme gewährt werden (vgl. kritisch Jascha Schneider-Marfels, Einsichtnahme in behördliche Dokumente, Strafakten und Strafurteile, Medialex 2015, S. 121).

Im verwaltungsrechtlichen Verfahren gelangt – abgesehen von den allgemeinen Verfahrensgrundrechten der Bundesverfassung – die kantonale Verfahrensordnung zur Anwendung, mithin das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (SRL Nr. 40). Das Gesetz regelt das Recht der Parteien auf Akteneinsicht in hängigen oder abgeschlossenen eigenen Angelegenheiten (§§ 48 ff. 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). In der juristischen Literatur und der Rechtsprechung wird der Ausschluss der Verhandlungsöffentlichkeit in der Verwaltungsrechtspflege mit dem Persönlichkeitsschutz der Verfahrensbeteiligten, der Verfahrensökonomie oder der Ungeeignetheit öffentlicher Verhandlungen begründet (z. B. für die Klärung öffentlich-rechtlicher Tat- und Rechtsfragen). Im Unterschied zu den Prozessordnungen des Zivil- und Strafrechts enthält das kantonale Verwaltungsrechtspflegegesetz keine besonderen Vorschriften über die Information und den Informationszugang der Öffentlichkeit. Das Gesetz über die amtlichen Veröffentlichungen (Publikationsgesetz) vom 20. März 1984 (PubG; SRL Nr. 27) stellt lediglich die Rechtsgrundlage für die Veröffentlichung von Leitentscheiden und weiteren Entscheiden der Gerichts- und Verwaltungsbehörden («Luzerner Gerichts- und Verwaltungsentscheide») mittels einer im Internet zugänglichen Datenbank dar (vgl. § 13 PubG).

Gemäss unserem Entwurf kommen in hängigen Verwaltungsbeschwerdeverfahren allein die Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes zur Anwendung (§ 68c Abs. 2 OG-Entwurf). Ist das Rechtsmittelverfahren vor den Verwaltungsbehörden abgeschlossen, würden an sich die Regelungen gemäss unserem OG-Entwurf greifen, wenigstens so weit als die Verwaltungsbehörden diesem Gesetz unterstellt sind. In unserem Entwurf schlagen wir nun vor, im Verwaltungsrechtspflegegesetz die Informationsabgabe und den Informationszugang für die Rechtsmittelverfahren zu vereinheitlichen, damit in diesem Bereich für alle Gerichts- und Verwaltungsinstanzen der gleiche Grundsatz zur Anwendung gelangt. Die Regelung stellt eine Spezialnorm im Sinn von § 68c Absatz 3 OG-Entwurf dar.

Im neuen § 141a VRG wird zum einen eine Grundlage für die Information der Öffentlichkeit über die Rechtsmittelentscheide der Gerichts- und Verwaltungsbehörden geschaffen. Die Information über solche Entscheide, an denen ein öffentliches Interesse besteht, oder aus anderen wichtigen Gründen ist nach Abschluss des Verfahrens vor der entsprechenden Instanz zulässig, das heisst, die Rechtskraft muss nicht abgewartet werden (Abs. 1). Gemäss Absatz 2 sind bei Veröffentlichungen von Rechtsmittelentscheiden die Namen der Parteien unkenntlich zu machen. Absatz 3 bestimmt, dass über hängige Verfahren nur unter besonderen Umständen informiert werden darf. Diese Bestimmung dient auch dem ungestörten Gang der Rechtspflege. Als Beispiele können ein stark für Aufsehen sorgender Fall oder die Berichtigung falscher Meldungen in den Medien angeführt werden. Von dieser Möglichkeit ist indes mit grosser Zurückhaltung Gebrauch zu machen. In hängigen Verfahren von öffentlichem Interesse dürften sich Informationen wohl nur auf den Stand des Verfahrens beziehen.

Mit den Absätzen 4 und 5 wird zum anderen eine Regelung über den Zugang zu den Rechtsmittelentscheiden vorgeschlagen. Soweit keine Veröffentlichung in den Luzerner Gerichts- und Verwaltungsentscheiden vorgenommen worden ist, soll die

zuständige Verwaltungs- oder Gerichtsbehörde den Zugang zu einem Rechtsmittelentscheid gewähren, wenn das Verfahren rechtskräftig abgeschlossen ist. Der Zugang erstreckt sich grundsätzlich auf den ganzen Entscheid mit Sachverhalt, rechtlichen Erwägungen und Dispositiv sowie – bei den Gerichten – den Spruchkörper. Diese Rechtsprechungsöffentlichkeit ermöglicht auch nicht verfahrensbeteiligten Personen, nachzuvollziehen, wie Verwaltungs- und Gerichtsbehörden Beschwerdeverfahren führen und die Rechtspflege ausüben. Vorbehältlich weiter gehender Anonymisierungen oder anderweitiger Einschränkungen aufgrund überwiegender öffentlicher Interessen oder besonderer schützenswerter privater Interessen in Einzelfällen wird den Interessen der Parteien am Persönlichkeits- und Datenschutz durch Unkenntlichmachung ihrer Namen in der Regel genügend Rechnung getragen, was von der Rechtsprechung unter dem Gesichtswinkel von Artikel 30 Absatz 3 der Bundesverfassung anerkannt ist (vgl. BGE 139 I 129 und 133 I 106 E. 8.3). Die Regelung stellt in gewissem Umfang eine Vereinfachung gegenüber dem in § 12b Absätze 3–5 DSGVO-Entwurf vorgesehenen Verfahren bei Dokumenten mit Personendaten dar. Im Übrigen gewähren die Gerichte bereits heute Zugang zu abgeschlossenen Verfahren und erheben hierfür moderate Gebühren (vgl. §§ 120 f. Justizverordnung vom 26. März 2013; SRL Nr. 262, und § 36 Abs. 1 Justiz-Kostenverordnung vom 26. März 2013; SRL Nr. 265).

Gemäss Absatz 5 muss der Verwaltungs- oder der Gerichtsbehörde ein schriftliches Gesuch gestellt werden, das den verlangten Rechtsmittelentscheid hinreichend genau bezeichnet. Mit den Erfordernissen der Schriftlichkeit und der rechtsgenügenden Bezeichnung kann der Aufwand für die Bearbeitung der Gesuche etwas reduziert werden (z. B. ist dadurch der Adressat für die Zustellung klar). In begründeten Ausnahmefällen kann die Behörde den Zugang zu Rechtsmittelentscheiden vom Nachweis eines schutzwürdigen Interesses abhängig machen, was insbesondere dazu beitragen kann, Gesuche einzuschränken, die einen grossen Aufwand verursachen.

## **7.5 Gemeindegesezt**

Mit einer Bestimmung im Gemeindegesezt vom 4. Mai 2004 (SRL Nr. 150) soll klar gestellt werden, dass die Gemeinden das Öffentlichkeitsprinzip in der Gemeindeverwaltung einführen können. Zum Schutz der Personendaten gelten die besonderen Bestimmungen des Datenschutzgesezt (vgl. dazu insbes. auch Kap. 7.3).

## **7.6 Justizgesezt**

Wie in Kapitel 6.2.1 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 Gesezt über die Organisation der Gerichte und Behörden in Zivil-, Straf- und verwaltungsgericht-

lichen 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). Das Öffentlichkeitsprinzip betrifft somit die Leitungs- und Verwaltungsorgane des Gerichtswesens einschliesslich der ihm zugewiesenen Dienststellen und den als Gruppen bezeichneten organisatorischen Einheiten. Diese haben die für die Verwaltung geltenden Bestimmungen der §§ 68b–68h OG-Entwurf anzuwenden. Damit sind beispielsweise die Protokolle der Sitzungen der Geschäftsleitung des Kantonsgerichtes, der Präsidentenkonferenz und des Gesamtgerichtes 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.

## **7.7 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. Diese Organe haben 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 50 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 zugänglichen amtlichen Informationen bleiben nach der Übernahme und der Aufbewahrung durch das Staatsarchiv für die Öffentlichkeit zugänglich.

Aus dieser Zugangsregel folgt im Umkehrschluss, dass die nach dem Öffentlichkeitsprinzip nicht öffentlich zugänglichen 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 Öffentlichkeits-

prinzip unterstellt sind, aber der Ablieferungspflicht an das Staatsarchiv unterliegen (vgl. § 1 Abs. 1d Archivgesetz) und alle amtlichen Dokumente, die vor Inkrafttreten der Bestimmungen zum Öffentlichkeitsprinzip erstellt worden sind (vgl. Übergangsbestimmung, Ziffer II des Mantelerlasses). 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 Verwaltungsrechtspflegegesetzes angefochten werden.

Für die amtlichen Dokumente, die das Staatsarchiv selber erstellt, gelten wie bei den übrigen Dienststellen der kantonalen Verwaltung die Regeln zum Öffentlichkeitsprinzip (vgl. § 68b Abs. 1 OG-Entwurf).

Vorgesehen ist lediglich, in § 15 des Archivgesetzes eine Sachüberschrift anzupassen.

## **7.8 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 zukommen (§ 14 Abs. 1 und 3). Ausserdem bestimmt das Finanzkontrollgesetz, welcher Behörde die Finanzkontrolle ihren Tätigkeitsbericht vorlegt (§ 17 Abs. 1). Mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips soll an diesem geordneten Informationsfluss und am Informationszugang nichts geändert werden, um die volle Funktionsfähigkeit der Finanzaufsicht sicherzustellen. Auf Anregung der Finanzkontrolle ist daher in unserem Entwurf eine Bestimmung zur Nichtöffentlichkeit der Finanzkontrollberichte aufgenommen worden. Damit tragen wir auch den Beschlüssen Ihres Rates Rechnung. Sie haben 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.).

## **7.9 Steuergesetz**

Im Kanton Luzern wurde die Einsicht in das Steuerregister während der Registeraufgabe 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. Es wird ausdrücklich festgehalten, dass das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung bei Steuerinformationen keine Anwendung findet.

## **7.10 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. 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 generellen Verweis auf das Gesetz betreffend die Erbschaftssteuern. Eine Ergänzung dieses Erlasses ist daher nicht mehr nötig.

Keiner Ergänzung bedarf auch das Gesetz über die amtliche Schätzung des unbeweglichen Vermögens (Schätzungsgesetz) vom 27. Juni 1961 (SRL Nr. 626). § 46 Absatz 2 bestimmt, dass ein berechtigtes Interesse glaubhaft machen muss, wer Einsicht in das Schätzungsprotokoll nehmen oder eine Abschrift daraus erhalten will. Diese Bestimmung stellt eine besondere gesetzliche Vorschrift im Sinn von § 68c Absatz 3 OG-Entwurf dar, welche den Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip vorgeht.

## **8 Auswirkungen**

Mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Luzern wird insbesondere die Transparenz der kantonalen Verwaltung hinsichtlich ihres Auftrages, ihrer Organisation und ihrer Tätigkeit für die Bürgerinnen und Bürger erhöht. Interessierte Personen erhalten leichteren Zugang zu den bei den Verwaltungsorganen vorhandenen Informationen. Wer Zugang zu einem bestimmten amtlichen Dokument der kantonalen Verwaltung 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. Vielmehr ist es an der zuständigen Behörde, gestützt auf die gesetzliche Ordnung, im Einzelfall zu begründen, weshalb der Zugang zur Information noch nicht möglich oder teilweise oder vollständig ausgeschlossen ist. Entscheidend verändert sich mit dem Öffentlichkeitsprinzip somit die Stellung der Person, welche den Informationszugang erhalten möchte.

Im Sinn des Subsidiaritätsprinzips verpflichtet der Gesetzesentwurf die Gemeinden nicht zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips. Damit wird den bei der Total-

revision der Staatsverfassung geäusserten Bedenken wie auch dem Vernehmlassungsverfahren Rechnung getragen (vgl. GR 2006 S. 1986 und 2007 S. 165 und unsere Ausführungen zum Ergebnis der Vernehmlassung in Kap. 4). Den Gemeinden steht es frei, im Rahmen der Bestimmungen des kantonalen Datenschutzgesetzes das Öffentlichkeitsprinzip für ihre Organe einzuführen (vgl. Kap. 7.5). Das Justiz- und Sicherheitsdepartement kann den Verband Luzerner Gemeinden auf Wunsch bei der Ausarbeitung eines Musterreglements unterstützen.

Der Bund und die Mehrheit der Kantone haben den Wechsel vom Geheimhaltungs- zum Öffentlichkeitsprinzip bereits vollzogen. Der Unterschied zwischen den beiden Prinzipien ist denn auch in der Praxis weniger gross, als er in der Theorie erscheint, weil schon das geltende Recht viele Ausnahmen von der Geheimhaltung vorsieht und in der Verwaltung bereits heute eine offene Informationskultur gepflegt wird und weil auf der anderen Seite auch das Öffentlichkeitsprinzip künftig nicht schrankenlos gilt. Zudem erleichtern die elektronischen Kommunikationstechnologien das Bringprinzip der behördlichen Informationstätigkeit, und dies kann bis zu einem gewissen Grad den Aufwand für den nach dem Holprinzip funktionierenden Informationszugang verringern.

In finanzieller Hinsicht hängen die Auswirkungen der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung von der Anzahl der Zugangsgesuche, zu deren Bearbeitung personelle Ressourcen eingesetzt werden müssen, und vom Inhalt der anbegehrten amtlichen Informationen ab.

In der Schweiz verfügt der Kanton Bern über die längste Erfahrung mit dem Öffentlichkeitsprinzip. Danach ist nicht mit einem wesentlichen Mehraufwand zu rechnen. Es werden wenige (formelle) Gesuche eingereicht und Streitigkeiten sind selten; die meisten Anfragen werden informell an die Behörden herangetragen. Die im Vorfeld geäusserte Befürchtung, die Verwaltung werde mit Zugangsgesuchen und Rechtsmitteln überschwemmt, hat sich nicht bewahrheitet (vgl. 365 Tage Öffentlichkeitsprinzip – eine Bilanz, herausgegeben von der Staatskanzlei des Kantons Bern, 1996, und Kurt Nuspliger, Das Öffentlichkeitsprinzip – Erfahrungen und Perspektiven, in: Giovanni Biaggini/Alex Achermann/Stephan Mathis/Lukas Ott [Hrsg.], Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft, Bd. V, Liestal 2012, S. 123). Auch nach den Erfahrungen anderer Kantone wird vom Zugangsrecht nur zurückhaltend Gebrauch gemacht. Im Kanton Zürich sind im vorletzten Jahr nur rund hundert Informationsgesuche in der Verwaltung eingegangen, währenddem das datenschutzrechtliche Auskunftsrecht von den Bürgerinnen und Bürgern zunehmend wahrgenommen wird (vgl. «Neue Zürcher Zeitung», 18. Juni 2014). Ein Mehrfaches an Gesuchen wurde im Kanton Zürich zu den Strafbefehlen der Staatsanwaltschaft gestellt, für die aber gemäss unserem Entwurf allein die Schweizerische Strafprozessordnung zur Anwendung gelangen soll. Allfälligen Missbräuchen des Öffentlichkeitsprinzips soll mit der Gebührenpflicht für erheblichen Aufwand bei der Suche, Zusammenstellung und Aufbereitung der amtlichen Dokumente entgegengewirkt werden. Schliesslich sollen die neuen Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip nur auf Dokumente anwendbar sein, die nach Inkrafttreten des Gesetzes erstellt oder empfangen wurden. Da das Öffentlichkeitsprinzip nicht (rückwirkend) auf bestehende Dokumentenbestände Anwendung finden soll, dürften die Auswirkungen in einer ersten Phase gering bleiben. Nicht verlässlich abschätzbar sind allfällige Kosten-

folgen, wenn im Zuge der weiteren Entwicklungen, namentlich gemäss der Leitidee von Open Government Data, der elektronische Informationszugang ausgebaut würde, beispielsweise indem mehr Datenbanken zu Entscheiden und Beschlüssen von Gerichts- und Verwaltungsbehörden eingerichtet würden, die über das Internet zugänglich wären.

Zum Vollzug ist zu bemerken, dass die Beurteilung von Zugangsgesuchen zu Verwaltungsdokumenten hohe Anforderungen an die Verwaltung stellt. Die zuständigen Stellen haben bei jedem Gesuch zu prüfen, ob ein bestimmtes amtliches Dokument vorliegt und zugänglich ist oder ob im Einzelfall wichtige öffentliche Interessen oder schützenswerte private Interessen entgegenstehen. Am häufigsten dürften bei der Bearbeitung des Informationszugangs nicht die zu berücksichtigenden öffentlichen Interessen, sondern die privaten Interessen (z.B. Geschäftsgeheimnisse, Personendaten) Aufwendungen verursachen. Namentlich allenfalls notwendige Anonymisierungen können nicht nur durch den Einsatz von Computern und entsprechender Software erstellt werden. Für das Verwaltungspersonal sind Informations- und Schulungsanlässe vorzusehen, damit das Öffentlichkeitsprinzip umgesetzt werden kann.

Wir haben nicht den Anspruch, dass bei Inkrafttreten des Mantelerlasses Öffentlichkeitsprinzip bereits alle Praxisfragen im Detail geregelt sind, zumal sich eine gute Praxis erst im Verlauf der Zeit entwickeln wird. So hat denn auch der Bund erst vor Kurzem, zehn Jahre nach Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung, eine umfassende Evaluation der Gesetzespraxis in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse im Frühling 2015 bekannt gegeben wurden. Wir prüfen daher für den Vollzug beim Kanton die Einsetzung einer interdepartementalen Arbeitsgruppe. Diese wird auch den Datenschutzbeauftragten in ihre Arbeit einzubeziehen haben. Wir wollen jedoch keine Ressourcen auf Vorrat bereitstellen.

Aus Gründen des Vollzugs ist das Inkrafttreten der Gesetzesänderungen auf den Anfang eines Kalenderjahres vorzusehen. Die Änderungen können nach den Beratungen und der Beschlussfassung Ihres Rates frühestens auf den 1. Januar 2017 in Kraft treten.

## **9 Antrag**

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Luzern zuzustimmen.

Luzern, 16. Juni 2015

Im Namen des Regierungsrates  
Der Präsident: Reto Wyss  
Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner



# **Gesetz über die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Luzern (Mantelerlass Öffentlichkeits- prinzip)**

vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,*

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 16. Juni 2015,

*beschliesst:*

## **I. Änderung von Gesetzen**

### **1. Organisationsgesetz**

Das Gesetz über die Organisation von Regierung und Verwaltung (Organisationsgesetz) vom 13. März 1995 wird wie folgt geändert:

*Zwischentitel nach § 57 (neu)*

Va. Information der Öffentlichkeit

1. Information von Amtes wegen

#### **§ 68a (neu)**

<sup>1</sup> Die Verwaltungsorgane informieren die Öffentlichkeit über ihre Ziele, ihre Tätigkeit und ihre Organisation sowie über Angelegenheiten von allgemeinem Interesse.

<sup>2</sup> Von allgemeinem Interesse sind Informationen, die Belange von öffentlichem Interesse betreffen und für die Meinungsbildung und zur Wahrung der rechtsstaatlichen und demokratischen Rechte der Einwohnerinnen und Einwohner von Bedeutung sind.

<sup>3</sup> Die Information erfolgt sachlich und rechtzeitig.

<sup>4</sup> Der Regierungsrat regelt das Nähere in der Verordnung.

## *Zwischentitel (neu)*

### 2. Information auf Anfrage und auf Gesuch

#### **§ 68b** *(neu)*

##### *Grundsätze*

<sup>1</sup> Die Verwaltungsorgane informieren auf Anfrage über ihre Tätigkeit und gewähren auf Gesuch hin Zugang zu amtlichen Informationen, die sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben erstellt oder erhalten haben, soweit nicht überwiegende öffentliche oder schützenswerte private Interessen entgegenstehen.

<sup>2</sup> Ein überwiegendes öffentliches Interesse liegt insbesondere vor, wenn die Information

- a. die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden kann,
- b. die freie Meinungs- und Willensbildung der Verwaltungsorgane beeinträchtigen kann,
- c. die Ausführung oder die Wirkung von Massnahmen gefährden kann,
- d. die Beziehungen mit den Behörden inner- und ausserhalb des Kantons oder mit Dritten beeinträchtigen kann.

<sup>3</sup> Ein schützenswertes privates Interesse liegt insbesondere vor, wenn Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse zu wahren sind.

<sup>4</sup> Der Schutz von Personendaten richtet sich nach dem Gesetz über den Schutz von Personendaten (Datenschutzgesetz) vom 2. Juli 1990.

#### **§ 68c** *(neu)*

##### *Ausnahmen*

<sup>1</sup> Die Bestimmungen der §§ 68b-68i werden in Verfahren der Zivil- und der Strafrechtspflege sowie in Schlichtungs-, Schieds-, Amtshilfe- und Rechtshilfeverfahren nicht angewendet.

<sup>2</sup> Für hängige Verwaltungs- und Verwaltungsbeschwerdeverfahren gelten die Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972.

<sup>3</sup> Weitere besondere gesetzliche Vorschriften, welche die Geheimhaltung vorschreiben oder die Informationsabgabe oder den Informationszugang regeln, bleiben vorbehalten.

#### **§ 68d** *(neu)*

##### *Ausschluss des Zugangs*

<sup>1</sup> Es besteht kein Zugang zu amtlichen Informationen

- a. deren Aufzeichnung nicht fertiggestellt ist,
- b. die für gewerbliche Leistungen genutzt werden,
- c. die Verhandlungspositionen in laufenden oder künftigen Verhandlungen mit anderen Gemeinwesen oder Dritten betreffen,
- d. die zum persönlichen Gebrauch der Organmitglieder bestimmt sind.

<sup>2</sup> Amtliche Informationen sind erst nach der Beschlussfassung durch das zuständige Organ zugänglich.

<sup>3</sup> Der Zugang zu Protokollen nichtöffentlicher Sitzungen ist ausgeschlossen. Der Ausschluss gilt auch für die Verhandlungsunterlagen des Regierungsrates, soweit dies zur Wahrung des Kollegialprinzips (§ 53 Kantonsverfassung) erforderlich ist. Zum Zweck der Rechtsanwendung und für wissenschaftliche Arbeiten können Ausnahmen gestattet werden.

<sup>4</sup> Unterlagen, welche die Verwaltungsorgane dem Staatsarchiv abgeliefert haben, sind ausschliesslich nach den Bestimmungen des Gesetzes über das Archivwesen (Archivgesetz) vom 16. Juni 2003 zugänglich.

### **§ 68e** (neu)

#### *Aufschub des Zugangs*

Der Zugang zu amtlichen Informationen kann aufgeschoben werden, wenn zunächst die Öffentlichkeit informiert werden soll.

### **§ 68f** (neu)

#### *Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen*

<sup>1</sup> Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen hat jede Person.

<sup>2</sup> Das vom Regierungsrat in der Verordnung bezeichnete Verwaltungsorgan gewährt den Zugang, indem es die Informationen schriftlich aushändigt oder Einsicht gewährt. Für erheblichen Aufwand können Gebühren erhoben werden. Sind die Informationen veröffentlicht worden, kann das Organ lediglich die Quelle angeben.

### **§ 68g** (neu)

#### *Verfahren*

<sup>1</sup> Wer Zugang zu amtlichen Informationen beansprucht, stellt schriftlich ein Gesuch, das den Gegenstand hinreichend genau bezeichnet. Eine Begründung ist nicht erforderlich.

<sup>2</sup> Das zuständige Verwaltungsorgan kann betroffene Dritte oder andere Organe anhören.

<sup>3</sup> Zieht das Organ die vollständige oder teilweise Abweisung des Gesuchs in Betracht, teilt es dies der gesuchstellenden Person schriftlich mit. Diese kann innert zehn Tagen seit Zustellung der Mitteilung einen beschwerdefähigen Entscheid verlangen.

<sup>4</sup> Das Recht, einen beschwerdefähigen Entscheid zu verlangen, steht innert Frist auch betroffenen Dritten zu, wenn das Organ die vollständige oder teilweise Gutheissung des Gesuchs in Betracht zieht.

<sup>5</sup> Das Organ entscheidet in einem raschen Verfahren. Der Entscheid ist unentgeltlich.

## **§ 68h** (neu)

### *Rechtsschutz*

<sup>1</sup> Die Anfechtung von Entscheidungen richtet sich, unter Einschluss der Kosten des Verfahrens, nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege.

<sup>2</sup> Entscheide der Staatskanzlei und der ihr administrativ zugeordneten Dienststellen können mit Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat angefochten werden. Entscheide der Finanzkontrolle sind beim Kantonsgericht anfechtbar.

### *Zwischentitel (neu)*

## 3. Anwendung bei Übertragung kantonaler Aufgaben

## **§ 68i** (neu)

<sup>1</sup> Die Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts (§§ 51 ff.) informieren über ihre Tätigkeit und gewähren nach den vorstehenden Bestimmungen den Zugang zu Informationen.

<sup>2</sup> Die übrigen Personen und Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts, denen kantonale Aufgaben übertragen sind, gewähren den Zugang zu Informationen, soweit sie kantonale Aufgaben erfüllen.

<sup>3</sup> Soweit die Anstalten und die übrigen Personen und Organisationen, denen kantonale Aufgaben übertragen sind, am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen und nicht hoheitlich handeln, ist der Zugang ausgeschlossen.

## **§ 69** *Verordnungsrecht*

Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten der Organisation, der Führung und der Kontrolle der Verwaltung sowie der Information durch Verordnung.

## **2. Kantonsratsgesetz**

Das Gesetz über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz) vom 28. Juni 1976 wird wie folgt geändert:

## **§ 59** *Absatz 2*

<sup>2</sup> Die im Vorbereitungsverfahren von ausserhalb der Verwaltung eingegangenen Vernehmlassungen stehen nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist jeder Person zur Einsicht offen.

### **3. Datenschutzgesetz**

Das Gesetz über den Schutz von Personendaten (Datenschutzgesetz) vom 2. Juli 1990 wird wie folgt geändert:

#### **§ 12b** *(neu)*

*Bekanntgeben von Personendaten Dritter bei Anwendung des  
Öffentlichkeitsprinzips*

- <sup>1</sup> Bevor Organe im Rahmen der Regelungen ihrer Gemeinwesen zum Öffentlichkeitsprinzip den Zugang zu amtlichen Informationen ermöglichen, prüfen sie, ob die Informationen Personendaten enthalten.
- <sup>2</sup> Personendaten Dritter sind durch das Organ nach Möglichkeit so zu anonymisieren, dass die betroffenen Personen nicht mehr bestimmt oder bestimmbar sind.
- <sup>3</sup> Ist eine Anonymisierung nicht möglich, kann das Organ den Zugang zu amtlichen Informationen ermöglichen, wenn die Voraussetzungen der Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip erfüllt sind und die betroffenen Personen eingewilligt haben oder ihre Einwilligung nach den Umständen vorausgesetzt werden kann.
- <sup>4</sup> Wenn das öffentliche Interesse an den amtlichen Informationen das Interesse an der Geheimhaltung der Personendaten Dritter überwiegt, kann das Organ, in der Regel nach Anhörung der betroffenen Personen, den Zugang auch ohne deren Einwilligung ermöglichen.
- <sup>5</sup> Bei besonders schützenswerten Personendaten wird vermutet, dass das private Interesse der betroffenen Personen gegenüber dem Zugangsanspruch überwiegt.
- <sup>6</sup> Der Regierungsrat regelt das Nähere durch Verordnung.

### **4. Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege**

Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 wird wie folgt geändert:

#### **§ 141a** *(neu; vor Zwischentitel II)*

*Information der Öffentlichkeit*

- <sup>1</sup> Die Behörde kann die Öffentlichkeit nach Abschluss des Verfahrens über ihren Rechtsmittelentscheid informieren, namentlich wenn am Entscheid ein öffentliches Interesse besteht oder dieser für die Rechtsfortbildung von Bedeutung ist.
- <sup>2</sup> Veröffentlichungen werden in der Regel ohne Nennung von Parteien vorgenommen.
- <sup>3</sup> Über hängige Verfahren darf nicht informiert werden, ausser es liegen besondere Umstände vor.

<sup>4</sup> Soweit keine Veröffentlichung erfolgt ist, gewähren die Rechtsmittelbehörden nach rechtskräftigem Abschluss des Verfahrens den Zugang zu Rechtsmittelentscheiden. Dem Persönlichkeits- und Datenschutz ist insbesondere durch Unkenntlichmachen der Namen der Parteien Rechnung zu tragen.

<sup>5</sup> Wer den Zugang zu einem Rechtsmittelentscheid beansprucht, stellt der Behörde schriftlich ein Gesuch, das den Gegenstand hinreichend genau bezeichnet. In begründeten Ausnahmefällen kann der Zugang zum Rechtsmittelentscheid vom Nachweis eines schutzwürdigen Interesses abhängig gemacht werden.

## **5. Gemeindegesetz**

Das Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004 wird wie folgt geändert:

### **§ 6**      *Absatz 3 (neu)*

<sup>3</sup> Sie kann in einem Reglement die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips vorsehen. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen des Gesetzes über den Schutz von Personendaten (Datenschutzgesetz) vom 2. Juli 1990.

## **6. Justizgesetz**

Das Gesetz über die Organisation der Gerichte und Behörden in Zivil-, Straf- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren (Justizgesetz) vom 10. Mai 2010 wird wie folgt geändert:

### *Zwischentitel nach § 56 (neu)*

#### **7. Öffentlichkeitsprinzip**

### **§ 56a**      *(neu)*

Für den Zugang zu amtlichen Informationen in der Gerichtsverwaltung einschliesslich der dem Kantonsgericht zugeteilten Dienststellen gelten die §§ 68b-68h des Gesetzes über die Organisation von Regierung und Verwaltung (Organisationsgesetz) vom 13. März 1995 sinngemäss.

## **7. Archivgesetz**

Das Gesetz über das Archivwesen (Archivgesetz) vom 16. Juni 2003 wird wie folgt geändert:

### **§ 15**     *Sachüberschrift*

Einsichtnahme durch Dritte in Unterlagen mit Schutzfristen

## **8. Finanzkontrollgesetz**

Das Finanzkontrollgesetz vom 8. März 2004 wird wie folgt geändert:

### **§ 17a**     *(neu; vor Zwischentitel V)*               *Verwendung der Berichte*

Die Prüf- und Tätigkeitsberichte der Finanzkontrolle sind ausschliesslich zur Verwendung durch die zuständigen Stellen vorgesehen und nicht öffentlich.

## **9. Steuergesetz**

Das Steuergesetz vom 22. November 1999 wird wie folgt geändert:

### **§ 134**     *Absatz 2<sup>bis</sup> (neu)*

<sup>2bis</sup> Die Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip finden in Steuersachen keine Anwendung.

## **10. Gesetz betreffend die Erbschaftssteuern**

Das Gesetz betreffend die Erbschaftssteuern vom 27. Mai 1908 wird wie folgt geändert:

### **§ 15a**     *(neu)*

Für die Geheimhaltungspflicht, die Amtshilfe und die Mitwirkungspflichten der steuerpflichtigen Person sowie für die Bescheinigungs-, Auskunfts- und Meldepflicht Dritter gelten zusätzlich die Bestimmungen des Steuergesetzes vom 22. November 1999 sinngemäss.

## II. Übergangsbestimmung

Die Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip werden auf die Informationen angewendet, welche nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes angelegt worden sind.

## III. Inkrafttreten

Der Regierungsrat beschliesst das Inkrafttreten des Gesetzes. Es unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:



### Staatkanzlei

Bahnhofstrasse 15  
CH-6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33  
staatskanzlei@lu.ch  
www.lu.ch

