

## II. Nachtrag zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz)

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 28. September 2021

### Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>2</b>
<b>1 Ausgangslage</b>	<b>2</b>
1.1 Das Öffentlichkeitsgesetz vom 18. November 2014	2
1.2 Würdigung	3
1.3 Weiterentwicklung durch die Rechtsprechung	4
<b>2 Handlungsbedarf</b>	<b>5</b>
2.1 Anlass	5
2.2 Nachtrag zum OeffG: Entwurf der Rechtspflegekommission	5
2.3 Motion 42.19.41 «Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes klären»	6
<b>3 Konzeption der Neuregelung</b>	<b>6</b>
3.1 Präzisierung des Geltungsbereichs	6
3.2 Delegationsnorm für den Kantonsrat	7
3.3 Klärung der Zuständigkeiten und Verfahren	8
<b>4 Vernehmlassungsverfahren</b>	<b>8</b>
<b>5 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen</b>	<b>10</b>
<b>6 Finanzielle Auswirkungen und Referendum</b>	<b>13</b>
<b>7 Antrag</b>	<b>13</b>
<b>Entwurf (II. Nachtrag zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung [Öffentlichkeitsgesetz])</b>	<b>14</b>

## Zusammenfassung

*Das Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz) wird seit knapp sieben Jahren angewendet. Es erweist sich als praktikables Gesetzeswerk, das sowohl für die Öffentlichkeit als auch für die Organe, die es anzuwenden haben, in materieller wie in formeller Hinsicht zweckmässige Regelungen enthält. Insbesondere die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes hat, wenn auch in nicht sehr zahlreichen, aber inhaltlich bedeutungsvollen Urteilen das Ihre dazu beigetragen, die unbestimmten Rechtsbegriffe des Gesetzes für die Praxis zu konkretisieren. Von daher besteht kein Anlass zu einer tief greifenden Revision des Öffentlichkeitsgesetzes. Hingegen zeigt sich, dass die Anwendung des Gesetzes im Bereich der parlamentarischen Tätigkeit (Kantonsrat und Gemeindeparlamente) der Präzisierung bedarf. Namentlich sind die Voraussetzungen für den Zugang zu Informationen über die Tätigkeit und zu amtlichen Dokumenten der Parlamente und ihrer Organe wie auch die Zuständigkeit zur Durchführung der öffentlichkeitsrechtlichen Verfahren derzeit nicht geregelt. Mit dem vorliegenden Nachtrag soll einerseits den Parlamenten selbst anheimgestellt werden, wie sie die Information der Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit sowie den Zugang zu ihren amtlichen Dokumenten sicherstellen wollen; andererseits soll für den Kantonsrat die Verfahrensführung bei der Leiterin oder beim Leiter der Parlamentsdienste angesiedelt werden. Die Gesetzesrevision gibt gleichzeitig Anlass, gewisse verfahrensrechtliche Präzisierungen vorzunehmen.*

Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des II. Nachtrags zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz).

## 1 Ausgangslage

### 1.1 Das Öffentlichkeitsgesetz vom 18. November 2014

Der Kantonsrat erliess am 16. September 2014 das «Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz)» [sGS 140.2; abgekürzt OeffG]. Nach unbenützter Referendumsfrist trat dieses Gesetz mit Eintritt der Rechtsgültigkeit am 18. November 2014 in Vollzug und gilt nach wie vor in seiner ursprünglichen Fassung. Für die Behörden und Organe von Kanton und Gemeinden brachte das OeffG einen Paradigmenwechsel: weg vom früheren Amtsgeheimnis mit Öffentlichkeitsvorbehalt hin zu einem Öffentlichkeits- und Transparenzprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt. Aus diesem Grund ist das Gesetz gleichsam kaskadenartig aufgebaut: Ausgehend vom grundsätzlichen Zweck, die Information der Öffentlichkeit sicherzustellen und Zugang zu amtlichen Dokumenten zu gewährleisten (Art. 1 OeffG), wird in nachstehender Reihenfolge geprüft, ob:

- es um ein Verfahren der Zivil-, der Straf- oder der Verwaltungsrechtspflege geht (Art. 2 Abs. 1 OeffG); in diesem Fall richten sich Information und Akteneinsicht nach den entsprechenden Verfahrensgesetzen;
- Zugang zu Personendaten verlangt wird (Art. 2 Abs. 2 OeffG); alsdann gilt das Datenschutzgesetz (sGS 142.1);
- statistische Daten und Informationen abgefragt werden (Art. 2 Abs. 3 OeffG); hierfür ist das Statistikgesetz (sGS 146.1) massgebend;
- Spezialbestimmungen bestehen, die entweder die Geheimhaltung bestimmter Geschäfte, Dokumente oder Sachverhalte vorschreiben oder gegenteils den Zugang zu solchen Unterlagen explizit regeln (Art. 3 OeffG);

- öffentliche oder schützenswerte private Interessen einer Information oder dem Zugang zu amtlichen Dokumenten entgegenstehen (Art. 6 OeffG);
- ein Sonderfall nach Art. 7 OeffG vorliegt (hängige Geschäfte, Akten aus nicht öffentlichen Verhandlungen, wirtschaftlicher Wettbewerb / nicht hoheitliches Handeln des Gemeinwesens).

Art. 8 ff. und Art. 11 ff. regeln das Verfahren, in denen das Gesuch um Information bzw. um Zugang zu amtlichen Dokumenten zu stellen bzw. zu behandeln ist. Das OeffG sieht im Sinn der Bürgerfreundlichkeit ein zweigeteiltes Verfahren vor: Zunächst soll das öffentliche Organ mit einer kurzen (und in der Regel kostenlosen) Stellungnahme das Gesuch beurteilen und der gesuchstellenden Person eine formlose Rückmeldung geben (idealerweise gleich unter Zugänglichmachung der nachgesuchten Dokumente). Erst wenn die gesuchstellende Person mit dieser Stellungnahme nicht einverstanden ist, ergeht eine Verfügung, die alsdann nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) auf dem Rechtsweg anfechtbar ist, aber auch Kostenfolgen auslöst (Art. 19 Abs. 2 OeffG).

## 1.2 Würdigung

Die Regierung erachtet das Öffentlichkeitsgesetz insgesamt als in sich stimmiges und praktikables Gesetz. Es mag sein, dass in der Anfangsphase seiner Anwendung der angestrebte Paradigmenwechsel bei den Mitarbeitenden – die sich zuvor jahrelang an den Vorgaben des Amtsgeheimnisses orientieren mussten – sowohl auf kantonaler als auch auf kommunaler Ebene eine gewisse Zeit und Entwicklung benötigte. Mit Informationen und Schulungen in Kanton und Gemeinden<sup>1</sup> konnte indessen nach Einschätzung der Regierung das Bewusstsein geschärft werden, dass nun eben das Öffentlichkeitsprinzip Vorrang beansprucht und die *Ausnahmen* – im Sinn der unter Abschnitt 1.1 erläuterten Kaskade – explizit zu begründen sind. Dabei bewährt sich, dass das st.gallische Öffentlichkeitsgesetz mit dem zweigeteilten Verfahren (kurze Stellungnahme, nur im Bestreitungsfall formelle Verfügung), das durch das jeweils in der Sache zuständige öffentliche Organ geführt wird, einen formell einfachen und niederschweligen Zugang zu Informationen und amtlichen Dokumenten ermöglicht und mithin – anders als beispielsweise der Bund – auf die Funktion eines «Öffentlichkeitsbeauftragten» verzichten kann.<sup>2</sup> In der Praxis zeigt sich auch, dass einerseits die gesuchstellenden Personen die Ansprüche nach OeffG verantwortungsbewusst – und nicht einfach aus blosser Selbstzweck oder Schikane – geltend machen und andererseits auch die öffentlichen Organe den grossen Teil der Gesuche formlos bearbeiten können.

Zur gleichen Einschätzung gelangte die Staatswirtschaftliche Kommission in ihrem Bericht vom 9. Mai 2019.<sup>3</sup> Die Kommission würdigt vor allem den *präventiven* Aspekt des Gesetzes, welches das Bewusstsein für eine transparentere Amtstätigkeit geschärft habe. Die Anwendung des Gesetzes funktioniere weitgehend unproblematisch; eine grundlegende Änderung dränge sich nicht auf. Auslegungsfragen könnten durch die Rechtsprechung geklärt werden. Lediglich in Bezug auf Unterlagen des Kantonsrates stellten sich gewisse materielle und verfahrensmässige Fragen; diese sind Gegenstand der vorliegenden Teilrevision.

<sup>1</sup> Vgl. dazu I. Louis, Das Öffentlichkeitsgesetz des Kantons St.Gallen, Masterarbeit an der Universität St.Gallen, 2016, S. 46 f.

<sup>2</sup> Anderer Meinung Louis, a.a.O., S. 54 f.

<sup>3</sup> 82.19.03; Abschnitt 2.1.

### 1.3 Weiterentwicklung durch die Rechtsprechung

In nicht sehr zahlreichen, aber inhaltlich bedeutungsvollen Urteilen hat das Verwaltungsgericht<sup>4</sup> verschiedene Anwendungs- und Auslegungsfragen des OeffG geklärt:

- Mit zwei Urteilen vom 26. Oktober 2017 (B 2016/98 und B 2016/192)<sup>5</sup> hielt das Verwaltungsgericht fest, dass das OeffG in zeitlicher Hinsicht auch auf amtliche Dokumente anwendbar sei, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes produziert worden seien.
- Die Namen von Pächterinnen und Pächtern von landwirtschaftlichem Land des «Linthwerks» als öffentlich-rechtlicher Anstalt sind – weil mit der Verpachtung eine öffentliche Aufgabe (Hochwasserschutz) erfüllt wird – nach OeffG bekanntzugeben (Urteil B 2015/273 vom 27. April 2016).
- Demgegenüber musste die Ortsgemeinde Benken die Namen ihrer Pächterinnen und Pächter nicht bekanntgeben, weil das Verwaltungsgericht im Urteil vom 28. September 2017 (B 2016/39) die Verpachtung von Landwirtschaftsland als nicht hoheitliche, wirtschaftliche Tätigkeit im Sinn von Art. 7 Abs. 1 Bst. c OeffG betrachtete.
- Als «fishing expedition», die nach Art. 6 Abs. 2 Bst. e OeffG einen unverhältnismässigen Aufwand verursachen würde, beurteilte das Verwaltungsgericht im Urteil vom 23. September 2015 (B 2015/56) ein Auskunftsgesuch, das umfangreiche Rechercheaufträge durch staatliche Stellen ausgelöst hätte, die keinen Zusammenhang zu einem konkret umschriebenen Sachverhalt aufwiesen und insoweit thematisch nicht genügend abgegrenzt seien. Konkret musste das Linthwerk nicht, wie vom Gesuchsteller verlangt, detaillierten Aufschluss über Zahlungen an den Linthingenieur über die Jahre 2000 bis 2014 zusammenstellen, nachdem es vorgängig in einer pauschalen Auskunft über die Grundlagen der Zahlungen informiert hatte.
- Mit gleicher Begründung wurde der Verwaltungsrat der Spitalverbunde gemäss Urteil des Verwaltungsgerichtes vom 17. Februar 2021 nicht verpflichtet, im Nachhinein eine detaillierte Spartenrechnung separat für die einzelnen Spitalstandorte zu erstellen, zumal die betreffenden Unterlagen in der nachgesuchten Form nicht existierten (B 2020/117, Erw. 3.1.2 und 3.1.3; eine Beschwerde gegen dieses Urteil ist beim Bundesgericht hängig [1C\_176/2021]).
- Hingegen stellte das (ausserhalb eines konkreten Rekursverfahrens eingereichte) Gesuch einer Anwältin, es seien ihr sämtliche Rekursentscheide und schriftlich erstatteten Rechtsauskünfte zuzustellen, welche den Interessenkonflikt zwischen dem nachbarrechtlichen Beseitigungsanspruch von Bäumen und Sträuchern und dem öffentlich-rechtlichen Fällverbot zum Gegenstand hatten, gemäss Urteil des Verwaltungsgerichtes B 2019/116 vom 14. November 2019 keine unzulässige «fishing expedition» dar. Dabei bestätigte das Verwaltungsgericht, dass auch die Rechtspflege verwaltungsinterner Rechtsmittelbehörden unter den Ausnahmetatbestand von Art. 2 Abs. 1 OeffG fällt. Im konkreten Fall bejahte es dennoch den Anspruch auf Einsicht in die allfällig vorhandenen Rekursentscheide und Rechtsauskünfte.
- Mit Urteil vom 21. Januar 2019 (B 2018/171) verpflichtete das Verwaltungsgericht die Universität St.Gallen zur Bekanntgabe der an bestimmte Verlage bezahlten Beträge. Die Kenntnis dieser Beträge lasse keine Rückschlüsse auf Geschäftsgeheimnisse (wie Gewinnspanne, Preis-Leistungsverhältnis, künftige Offertstellungen) zu und könne daher nicht als schützenswertes privates Interesse der Verlage im Sinn von Art. 6 Abs. 3 Bst. c OeffG in die Waagschale geworfen werden.
- Im gleichen Sinn urteilte das Bundesgericht, unter Aufhebung eines Urteils des Verwaltungsgerichtes vom 26. Oktober 2016 (B 2016/98), dass Leistungsverzeichnisse (ohne Preisangaben) zwischen einer Gemeinde und einer Lieferantin von Informatikdienstleistungen nicht als

<sup>4</sup> Mit dem VIII. Nachtrag zum VRP (22.15.16 / nGS 2017-032), in Vollzug ab 1. Juni 2017, wurde auch die Verwaltungsrekurskommission Rechtsmittelinstanz betreffend OeffG, allerdings beschränkt auf erstinstanzliche Verfügungen der Departemente (Art. 41<sup>quater</sup> Bst. a Ziff. 3 VRP). Soweit ersichtlich, ist bislang lediglich ein einziges Urteil ergangen (Ill/3-2019/1), das anschliessend vom Verwaltungsgericht bestätigt wurde (siehe unten, B 2019/116).

<sup>5</sup> Diese Urteile wie auch die weiteren zitierten Urteile sind auf der Publikationsplattform des Kantons St.Gallen veröffentlicht: <https://publikationen.sg.ch> → Rechtsprechung Gerichte.

Geschäftsgeheimnis, daher nicht als schützenswertes privates Interesse nach Art. 6 Abs. 3 Bst. c OeffG gälten und daher einem Konkurrenzunternehmen zugänglich zu machen seien (Urteil des Bundesgerichtes vom 16. Januar 2019, 1C\_665/2017).

- Mit Urteil vom 17. Februar 2021 (B 2020/117, Erw. 3.2.2) präziserte das Verwaltungsgericht, dass die in Art. 7 OeffG statuierten Ausnahmen vom Recht auf Informationszugang ohne weitere Abwägung der beteiligten Interessen Anwendung fänden. Zwar sehe Abs. 2 dieser Bestimmung eine gewisse Einschränkung vor, doch sei der hier verwendete unbestimmte Rechtsbegriff «im Interesse der Rechtsanwendung» für eine zweckmässige Interpretation nicht hilfreich und enthalte keine erkennbaren inhaltlichen Konturen. Eine Beschwerde gegen dieses Urteil ist beim Bundesgericht pendent (1C\_176/2021).

Diese Rechtsprechungsübersicht zeigt, dass das OeffG zwar nicht sämtliche Fallkonstellationen abdeckt, dass aber die darin enthaltenen – und unumgänglichen – unbestimmten Rechtsbegriffe durch die Rechtsprechung weitgehend konkretisiert werden können. In keinem einzigen Urteil der kantonalen Gerichte oder des Bundesgerichtes wurde Kritik an der Systematik, an der Vollständigkeit oder an den Verfahrensregelungen des geltenden Gesetzes geäussert. Auch von daher besteht, abgesehen vom nachfolgend aufgezeigten Revisionsbedarf, kein Anlass zu einer grundsätzlichen Überarbeitung des st.gallischen Öffentlichkeitsgesetzes.

## 2 Handlungsbedarf

### 2.1 Anlass

Im Zusammenhang mit möglichen Amtsgeheimnisverletzungen betreffend Standort der Kantonsschule Wattwil führte die Rechtspflegekommission des Kantonsrates in den Jahren 2014/2015 eine Administrativuntersuchung gegen die Mitglieder der Regierung und den Staatssekretär. In diesem Rahmen holte die von ihr beauftragte Subkommission ein Rechtsgutachten ein, zu dem nach Abschluss der Administrativuntersuchung gestützt auf das OeffG mehrere Einsichtsgesuche gestellt wurden. Dabei blieb einerseits unklar, ob der Kantonsrat, die Rechtspflegekommission oder ein anderes Organ für die Behandlung dieser Gesuche zuständig sei, andererseits wie das Verfahren auszugestalten sei.<sup>6</sup> Auch die Staatswirtschaftliche Kommission griff in ihrem Bericht 2019 die Fragen auf, wie sich das OeffG zum Kommissionsgeheimnis verhalte, an wen Einsichtsgesuche nach OeffG im Umfeld des Kantonsrates und seiner Kommissionen zu richten seien, wie die Verfahrensabläufe ausgestaltet seien und wer über Beschwerden entscheide.<sup>7</sup>

### 2.2 Nachtrag zum OeffG: Entwurf der Rechtspflegekommission

Im Nachgang zur vorerwähnten Administrativuntersuchung warf die Rechtspflegekommission des Kantonsrates die Grundsatzfrage auf, ob der Kantonsrat und seine Organe dem OeffG überhaupt unterstünden. In ihrem Bericht vom 17. Januar 2018 zum Entwurf eines Nachtrags zum OeffG hielt sie fest, dass die parlamentarischen Kommissionen und das Präsidium des Kantonsrates «nur über eine beschränkte Handlungsfähigkeit» verfügten und «daher nur bedingt allfällige im OeffG vorgesehene Handlungen selbständig vornehmen» könnten. Für die Kommission war demgemäss «klar, dass der Kantonsrat und seine Kommissionen dem OeffG nicht unterstellt sind».<sup>8</sup> Weil dies aber formell-gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt sei, unterbreitete sie dem Kantonsrat den Entwurf eines Nachtrags zum OeffG, in dem in Art. 2 OeffG ein neuer Abs. 1<sup>bis</sup> eingeschoben werden sollte mit dem Wortlaut: «Dieser Erlass findet keine Anwendung auf den Kantonsrat, seine Kommissionen und die Parlamentsdienste.»

<sup>6</sup> Vgl. Bericht 2017 der Rechtspflegekommission vom 10. Mai 2017 (82.17.02), Abschnitt 3.4; Bericht des Präsidiums über die Tätigkeit des Parlamentes 2014 bis 2018 vom 4. April 2019 (81.19.01), Abschnitt 2.1.3.c.

<sup>7</sup> Vgl. Bericht 2019 der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 9. Mai 2019 (82.19.03), Abschnitt 2.1.3.

<sup>8</sup> Vgl. Bericht und Entwurf der Rechtspflegekommission zu einem Nachtrag zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Januar 2018 (22.18.04).

Die Staatswirtschaftliche Kommission empfahl in ihrer Berichterstattung 2019, das Parlament nicht vom Anwendungsbereich des OeffG auszunehmen und das OeffG nicht in dem von der Rechtspflegekommission vorgeschlagenen Sinn zu ändern.<sup>9</sup> Die Regierung nahm mit Bericht vom 3. Dezember 2019 zum Entwurf der Rechtspflegekommission Stellung.<sup>10</sup> Dabei postulierte sie unter anderem, dass der Kantonsrat und seine Organe weiterhin dem OeffG unterstehen sollten, zumal auch Art. 60 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV), der das Öffentlichkeitsprinzip für alle Behörden und Organe des Staates einführen wollte, wenig Raum für eine Ausnahmeklausel zugunsten des Kantonsrates belasse.

In der Februarsession 2020 trat der Kantonsrat auf den Nachtrag zum OeffG gemäss Entwurf der Rechtspflegekommission (22.18.04) einstimmig nicht ein. Er folgte damit der Argumentation seiner vorberatenden Kommission, die den Kantonsrat nicht vom Geltungsbereich des OeffG ausnehmen wollte, in Bezug auf Anwendungs-, Zuständigkeits- und Verfahrensfragen aber Handlungsbedarf erkannte. Diese offenen Fragen sollten indessen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren – Entwurf der Regierung, Vorberatung in einer Kommission, Beschlussfassung im Kantonsrat – bearbeitet werden.

## 2.3 Motion 42.19.41 «Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes klären»

Die den Entwurf der Rechtspflegekommission vorberatende Kommission reichte – gleichzeitig mit dem Antrag auf Nichteintreten zum Gesetzesentwurf – die Motion 42.19.04 «Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes klären» ein. Der Kantonsrat hiess diese Motion ebenfalls in der Februarsession 2020 einstimmig mit folgendem Wortlaut gut:

*«Die Regierung wird deshalb eingeladen, Stellung und Verfahren von Parlamenten, von parlamentarischen Organen und Kommissionen sowie von Parlamentsdiensten in Bezug auf das Öffentlichkeitsgesetz sowie dessen Titel zu klären und dem Kantonsrat einen entsprechenden Gesetzesentwurf zu unterbreiten.»*

## 3 Konzeption der Neuregelung

### 3.1 Präzisierung des Geltungsbereichs

Die Regierung geht aufgrund der Beratungen des Kantonsrates, seiner vorberatenden Kommission und der Staatswirtschaftlichen Kommission betreffend den Entwurf der Rechtspflegekommission zum Nachtrag des OeffG (22.18.04) davon aus, dass sich der Kantonsrat vom Grundsatz her nicht vom Öffentlichkeitsprinzip als solchem ausnehmen möchte. Ein solcher Schritt wäre denn auch eine völlige Abkehr von der bisherigen Rechtslage. Schon heute definiert der sehr offen formulierte Wortlaut von Art. 1 Abs. 2 OeffG sämtliche Organe und Behörden des Kantons als «öffentliche Organe» im Sinn des OeffG, mithin also auch den Kantonsrat. Auch aus der Botschaft der Regierung zum damals noch als «Informationsgesetz» bezeichneten Gesetzesentwurf geht ein umfassendes Begriffsverständnis des «öffentlichen Organs» hervor<sup>11</sup>; dass dieses auch den Kantonsrat umfassen sollte, war im parlamentarischen Verfahren unbestritten geblieben.

Auch die damalige vorberatende Kommission strebte mit ihrer Änderung des Erlassstitels in «Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung» eine verstärkte Betonung des Öffent-

<sup>9</sup> Vgl. Bericht 2019 der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 9. Mai 2019 (82.19.03), Abschnitte 2.1.3 und 2.1.4.

<sup>10</sup> Bericht der Regierung vom 3. Dezember 2019 (22.18.04).

<sup>11</sup> Vgl. Botschaft der Regierung zum Entwurf des Informationsgesetzes vom 21. Mai 2013 (22.13.03), ABI 2013, 1474 ff., 1482 f. Im Vernehmlassungsentwurf zum Informationsgesetz vom 8. September 2009 waren Kantonsrat, parlamentarische Organe und Parlamentsdienste noch explizit als Behörden, die dem Gesetz unterstünden, genannt; dies wurde lediglich deshalb nicht in den späteren Gesetzesentwurf der Regierung übernommen, weil dieser den Geltungsbereich von Art. 1 Bst. a des Gesetzes über Aktenführung und Archivierung (sGS 147.1) übernahm (vgl. Botschaft der Regierung, 1483), wo der Kantonsrat unbestrittenermassen miterfasst ist.

lichkeitsprinzips, nicht aber die Ausnahme des Kantonsrates vom Geltungsbereich an.<sup>12</sup> Dass der Kantonsrat als «Behörde des Kantons» dem OeffG unterstehen soll, ist auch in der (noch spärlichen) Literatur zum st.gallischen Öffentlichkeitsgesetz unbestritten.<sup>13</sup> Wie bereits erwähnt, liesse wohl auch Art. 60 KV wenig Raum für eine Ausnahmeklausel zugunsten des Kantonsrates.<sup>14</sup> An dieser Konzeption kann und soll daher festgehalten werden. Konsequenterweise sollen demgemäss auch die Gemeindeparlamente weiterhin dem Öffentlichkeitsgesetz unterstellt bleiben.<sup>15</sup>

Indessen ist einzuräumen, dass der Titel des heutigen Erlasses wie auch der erste Satz von Art. 1 Abs. 1 OeffG allzu sehr auf die Ebene der Exekutive fokussiert. Anders als der Wortlaut in diesen Passagen (im Titel: «Öffentlichkeitsprinzip *der Verwaltung*»; in Art. 1 Abs. 1: «... den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit *der Verwaltung*») insinuiert, regelt bereits das geltende Recht, wie soeben erwähnt, von seiner Absicht her auch das Öffentlichkeitsprinzip des Kantonsrates und der Gemeindeparlamente. Dies soll durch entsprechende textliche Anpassungen inskünftig besser zum Ausdruck gebracht werden. Damit lässt sich auch vermeiden, dass das Öffentlichkeitsprinzip für die Legislative – wie dies der Bund getan hat<sup>16</sup> – vom Geltungsbereich des OeffG ausgeklammert und Gegenstand, Zuständigkeiten, Verfahren usw. in Spezialerlassen, beispielsweise in einem Parlamentsgesetz, geregelt werden müssten.

### 3.2 Delegationsnorm für den Kantonsrat

Mit der Gutheissung der Motion 42.19.41 «Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes klären» hat der Kantonsrat festgehalten, dass die Zuständigkeits- und Verfahrensbestimmungen des OeffG für Informationsgesuche und Begehren um Zugang zu amtlichen Dokumenten im Verkehr mit dem Kantonsrat und seinen Organen (Präsidium, Kommissionen, Parlamentsdienste usw.) unklar sind und auch der Rechtsweg für allfällige gerichtliche Überprüfungen nicht geregelt ist.<sup>17</sup> In Bezug auf Zugang zu amtlichen Dokumenten enthält das Geschäftsreglement des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR) bereits einige Regelungen: Nach Art. 67 Abs. 1 GeschKR sind die Protokolle der kantonsrätlichen Kommissionen vertraulich. Die Leiterin oder der Leiter der Parlamentsdienste kann – allerdings erst nach Abschluss der Beratungen des Kantonsrates – unter gewissen Voraussetzungen Einsicht in die Kommissionsprotokolle gewähren; bei Anständen entscheidet das Präsidium (Art. 67 Abs. 3 GeschKR). Noch weiter geht Art. 67 Abs. 4 GeschKR: Bei rechtsetzenden Erlassen entfällt die Vertraulichkeit der Kommissionsprotokolle mit Eintritt der Rechtsgültigkeit dieser Erlasse.

An diesen Regelungen soll sich auch die vorliegende Teilrevision des OeffG orientieren. Es kann und soll dem Kantonsrat überlassen bleiben, ob, wann und in welchem Umfang er die amtlichen Dokumente seiner Geschäfte zugänglich machen will, wobei er sich vom verfassungsmässigen Grundsatz des Öffentlichkeitsprinzips nach Art. 60 KV wird leiten lassen müssen. Dem Kantonsrat soll es freistehen, die heute auf Kommissionsprotokolle beschränkte Regelung beispielsweise auf weitere Dokumente (z.B. Rechtsgutachten, Aufsichtsberichte, Eingaben, Kommissionsprotokolle ausserhalb rechtsetzender Erlasse usw.) auszudehnen, den Zeitpunkt der Zugänglichmachung anders zu definieren oder andere Regelungen nach seinem Bedarf zu erlassen. Hierfür

<sup>12</sup> Vgl. Bericht der vorberatenden Kommission 22.13.03 vom 27. März 2014, Abschnitt 2.1.

<sup>13</sup> Vgl. Louis, a.a.O., S. 33.

<sup>14</sup> Vgl. oben Abschnitt 2.2.

<sup>15</sup> Dies empfiehlt ausdrücklich auch die Staatswirtschaftliche Kommission in ihrem Bericht 2019 vom 9. Mai 2019 (82.19.03), Abschnitt 2.1.4.

<sup>16</sup> Vgl. Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (SR 152.3). Die Parlamentsdienste fallen aber explizit in den Geltungsbereich dieses Gesetzes.

<sup>17</sup> Ebenso: Bericht 2019 der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 9. Mai 2019 (82.19.03), Abschnitt 2.1.3; Bericht der Regierung vom 3. Dezember 2019 sowie Antrag der vorberatenden Kommission vom 11. Dezember 2019 zum Entwurf der Rechtspflegekommission für einen Nachtrag zum OeffG (22.18.04).

bietet sich – wie schon heute mit Art. 67 GeschKR – das Geschäftsreglement an. Damit ist der Kantonsrat in der Lage, für sich und seine Organe «massgeschneiderte» Lösungen festzulegen. Als ergänzendes Recht kommt stets das OeffG im Sinn allgemeiner Bestimmungen sachgemäss zur Anwendung.

Für die Gemeindeparlamente kann die gleiche Konzeption gewählt werden: Nach Art. 60 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2) muss sich das Gemeindeparlament ein Geschäftsreglement geben; in diesem Rahmen kann es, analog zum Kantonsrat, die notwendigen und sachgerechten Regelungen zum Öffentlichkeitsprinzip erlassen.

### 3.3 Klärung der Zuständigkeiten und Verfahren

Wie erwähnt, überträgt Art. 67 GeschKR der Leiterin oder dem Leiter der Parlamentsdienste den Entscheid über die Zugänglichmachung von Kommissionsprotokollen. Es bietet sich an, diese Zuständigkeit für sämtliche Verfahren nach OeffG, die den Kantonsrat und seine Organe betreffen, zu übernehmen. Wenn der Leiterin oder dem Leiter der Parlamentsdienste die Zuständigkeit für Stellungnahmen zu Informations- und Einsichtsgesuchen (Art. 9 und 16 OeffG) übertragen wird, wird ein Organ eingesetzt, das dank personeller Konstanz und berufsmässiger Tätigkeit permanent einsatzbereit ist und damit auch für eine einheitliche Praxis sorgen kann. Mit dieser Zuständigkeit wird überdies Art. 6b Bst. e des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) konsequent weitergeführt, der die Zuständigkeit der Parlamentsdienste für die Information der Öffentlichkeit über Angelegenheiten von Kantonsrat, Präsidium, Kommissionen und Vertretungen vorsieht. Im Sinn einer eindeutigen Zuständigkeitszuweisung, namentlich im Hinblick auf den Erlass und die Anfechtung von Verfügungen, wird der Kantonsrat allerdings Art. 67 Abs. 3 Satz 2 GeschKR («Bei Anständen *entscheidet* das Präsidium») zu überprüfen haben: Der Erlass von Verfügungen durch die Leiterin oder den Leiter der Parlamentsdienste *und* ein Entscheid des Präsidiums bei Anständen sind nicht ohne Weiteres kompatibel, sondern bedürfen der Klärung.

Auf der Ebene der Gemeindeparlamente kann es diesen überlassen werden, welches Organ für das Parlament, sein Präsidium und seine Kommissionen im Sinn des OeffG zu handeln befugt ist. Die Zuständigkeit ist im jeweiligen Geschäftsreglement nach Art. 60 GG zu definieren.

## 4 Vernehmlassungsverfahren

Der II. Nachtrag zum Öffentlichkeitsgesetz wurde vom 8. Juli 2021 bis 15. September 2021 einem Vernehmlassungsverfahren unterstellt. An der Vernehmlassung beteiligten sich die Kantonalparteien, die Präsidien des Kantonsrates und des Stadtparlamentes St.Gallen, die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP), die Konferenz der Gerichte sowie eine Privatperson.

Der Entwurf stiess bezüglich der vorgesehenen Regelungen für Kantonsrat und Gemeindeparlamente auf Zustimmung. Insbesondere befürworteten die Präsidien von Kantonsrat und Stadtparlament St.Gallen die Neuregelung, da sie ihnen einen zweckmässigen Handlungsspielraum für massgeschneiderte Ausführungsbestimmungen einräumte. Die VSGP stimmt dem Entwurf ebenfalls zu. Auch seitens der FDP, der Liberalen des Kantons St.Gallen wird die Vorlage unterstützt. Die SP des Kantons St.Gallen sowie die Grünen Kanton St.Gallen sind mit der Konzeption einverstanden, wünschen aber verstärkt betont zu wissen, dass sich Kantonsrat und Gemeindeparlamente in ihren Ausführungsbestimmungen nicht allzu weitgehend vom verfassungsrechtlichen Öffentlichkeitsanspruch ausnehmen könnten. Sodann wird die Frage aufgeworfen, ob die Leiterin bzw. der Leiter der Parlamentsdienste unabhängig handle oder beispielsweise das Ratspräsidium konsultieren könne oder solle. Die Grünen begrüssen die Zuständigkeit der Parlamentsdienste; eine Zuständigkeit des Präsidiums wäre ihres Erachtens nicht im Sinn der Bürgerfreundlichkeit. Für die Gemeindeparlamente wünschen die Grünen, analog zum Kantonsrat, eine eindeutige

Zuständigkeitszuordnung; im Sinn der Rechtssicherheit sollte auf kantonal-gesetzlicher Ebene vorgeschrieben werden, dass die Sekretärin oder der Sekretär des Gemeindeparlamentes die Aufgaben nach OeffG erfülle. Im Sinn der Organisationsautonomie der Gemeindeparlamente nimmt die Regierung diesen Änderungsantrag nicht auf.

Im Weiteren wünscht die SP eine Präzisierung, dass die VSGP bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dem Öffentlichkeitsprinzip ebenfalls unterstehe. Hierfür ist aus Sicht der Regierung eine explizite Regelung entbehrlich: Nach Art. 1 Abs. 3 OeffG sind Private den öffentlichen Organen gleichgestellt, wenn sie Staatsaufgaben erfüllen. Ist der VSGP, beispielsweise im Bereich des Asylwesens, eine öffentliche Aufgabe übertragen, untersteht sie aufgrund der genannten Bestimmung dem OeffG (vgl. hierzu Urteil des Verwaltungsgerichtes vom 15. Februar 2019, B 2017/143, Erw. 2.2).

Die Mitte Kanton St.Gallen beurteilt den Entwurf grundsätzlich als zweckmässig, wirft aber die Frage auf, ob nicht für Kantonsrat und Gemeindeparlamente einheitliche Vorgaben für die Geschäftsreglemente zu erlassen und hierfür eine verbindliche Übergangsfrist festzulegen wären. Die Regierung hält beides für entbehrlich: Solange und soweit in den jeweiligen Geschäftsreglementen keine Bestimmungen erlassen werden, gilt – gleichsam als «Auffangbecken» – in jedem Fall das OeffG als ergänzendes Recht (vgl. Art. 1a Abs. 2 des Entwurfs). Mit dieser Konzeption können Kantonsrat und Gemeindeparlamente nach ihren eigenen Vorstellungen und in dem für sie richtig scheinenden Zeitpunkt die «massgeschneiderten» Lösungen erarbeiten.

Die SVP des Kantons St.Gallen begrüsst grundsätzlich die vorgeschlagene Delegationsnorm für Kantonsrat und Gemeindeparlamente, hinterfragt aber die Zuständigkeit der Parlamentsdienste, die sie nicht als Teil der Staatsverwaltung sieht. Sodann wird beantragt, eine ausdrückliche Rückwirkungsbestimmung sowie ein ausdrückliches Verbot von «fishing expeditions» ins Gesetz aufzunehmen. Die Regierung hält dies insofern für entbehrlich, als die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes<sup>18</sup> die entsprechenden Präzisierungen bereits vorgenommen hat und – namentlich im Bereich der «fishing expeditions» – eine trennscharfe Formulierung legistisch kaum gefunden werden kann. Schliesslich weist die SVP darauf hin, dass auch die Regierung dem Öffentlichkeitsprinzip unterstehe, sie sich aber allzu häufig hinter dem Kollegialprinzip «verstecke». Zumindest die Parlamentsmitglieder müssten Einsicht in die Regierungsbeschlüsse und -unterlagen erhalten. Mit dieser Forderung stösst die SVP offene Türen auf: Die Regierungsbeschlüsse – nicht aber die internen Akten zur Entscheidungsfindung – unterstehen grundsätzlich dem Öffentlichkeitsprinzip und stehen damit, unter den Vorbehalten der Art. 6 und 7 OeffG, der Einsichtnahme offen. Interne Akten, Voten und Abstimmungen bleiben aber – wie vom Verwaltungsgericht im Urteil vom 17. Februar 2021 (B 2020/117, Erw. 3.2.2) bezüglich Verwaltungsrat der Spitalverbunde bestätigt – zum «Schutz der Vertraulichkeit der Verhandlungen und damit [zur] Sicherung der freien Willensbildung der einzelnen Behördenmitglieder» nach Art. 7 OeffG vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen.

Die Konferenz der Gerichte schliesslich weist zum geltenden Art. 7 Abs. 2 OeffG auf die wenig griffige Formulierung «im Interesse der Rechtsanwendung» hin und empfiehlt die Streichung dieser Passage (vgl. hierzu nachfolgend die Bemerkung zu Art. 7 Abs. 2).

---

<sup>18</sup> Vgl. oben Abschnitt 1.3.

## 5 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

*Erlasstitel:* Den heutigen Titel des Erlasses setzte die damalige vorberatende Kommission, die den von der Regierung vorgeschlagenen Titel «Informationsgesetz» für die Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips als zu wenig aussagekräftig hielt.<sup>19</sup> Die textliche Fokussierung auf die Verwaltung erweist sich indessen, wie oben erläutert<sup>20</sup>, als zu eng. Mit der Beschränkung auf den heutigen Kurztitel «Öffentlichkeitsgesetz» kann diesem Umstand Rechnung getragen werden.

Die gleiche Überlegung steht hinter der Änderung von *Art. 1 Abs. 1*. Beim OeffG geht es um Transparenz über Auftrag, Organisation und Tätigkeit *aller* öffentlichen Organe, nicht nur der Verwaltung, sondern eben auch der Parlamente und ihrer Teilbereiche. Weitgehend irrelevant bleibt das OeffG hingegen weiterhin für die Gerichte, zum einen weil das OeffG nach dessen *Art. 2 Abs. 1* für deren Verfahren nicht zur Anwendung gelangt, zum anderen, weil die Öffentlichkeitsarbeit der Gerichte spezialgesetzlich geregelt ist (insbesondere in der auf das Gerichtsgesetz [sGS 941.1] abgestützten Gerichtsordnung (sGS 941.21)).

*Art. 1a (neu)* schafft, in Anlehnung an den heutigen *Art. 67* GeschKR, die Grundlage, dass der Kantonsrat und die Gemeindeparlamente die für ihre Bedürfnisse zugeschnittenen Regelungen zur Schaffung der Transparenz über Auftrag, Organisation und Tätigkeit selbst erlassen können. *Art. 67* GeschKR kann damit im Grundsatz weiterhin Bestand haben; es steht dem Kantonsrat aber auch frei, weiterführende Bestimmungen zu erlassen (unter Vorbehalt von *Art. 1b*; vgl. dazu die nachfolgenden Erläuterungen). Ebenso können und sollen die Gemeindeparlamente die jeweils für sie passende Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in ihren Geschäftsreglementen erlassen. Dabei soll dem Kantonsrat und den Gemeindeparlamenten weitgehende Autonomie belassen werden, um eine jeweils sachgerechte Lösung zu normieren. Immerhin wird – schon aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgabe von *Art. 60 Abs. 1 KV* – vorausgesetzt, dass der Grundsatz der Transparenz als Massstab und Leitlinie dient und demgemäss in den parlamentarischen Geschäftsreglementen keine übermässig restriktiven Bestimmungen zum Öffentlichkeitsprinzip aufgestellt werden.

Soweit im GeschKR oder im Geschäftsreglement des Gemeindeparlamentes keine oder keine abweichenden Bestimmungen enthalten sind, gilt das OeffG als ergänzendes Recht. Insbesondere sind damit anwendbar:

- das Verbot gleichgelagerter Zweitanfragen (*Art. 10 Abs. 2* und *Art. 17 Abs. 2* OeffG);
- die Definition des amtlichen Dokuments (*Art. 12* OeffG);
- die Verfahrensbestimmungen als zwingendes kantonales Recht: Anhörung betroffener Dritter und anderer Amtsstellen, Stellungnahme, Erlass von Verfügungen und Rechtsschutz (*Art. 9 f.* und *Art. 13 ff.* OeffG; siehe auch nachfolgende Ausführungen zu *Art. 1b* des Entwurfs).

*Art. 1b (neu)* situiert in *Bst. a und b* – als verbindliche Vorgabe für Kantonsrat und Gemeindeparlamente – die Zuständigkeit zur Führung der Verfahren nach OeffG. Es ist wichtig und kann mit Blick auf die Rechtssicherheit nicht unterschiedlichen Regelungen in Geschäftsreglementen überlassen werden, dass eine genau bezeichnete Stelle für die Leitung der öffentlichkeitsrechtlichen Verfahren und insbesondere für den Erlass von Verfügungen nach *Art. 10* und *17* OeffG definiert wird. Dabei ist es konsequent, für den Kantonsrat und seine Organe (Präsidium, ständige und nicht ständige Kommissionen, Vertretungen; nicht aber für die Fraktionen, die dem Öffentlichkeitsprinzip nicht unterstehen) die Leiterin oder den Leiter der Parlamentsdienste als zuständig zu bezeichnen.<sup>21</sup> Diese oder dieser nimmt Gesuche um Auskunfterteilung zur Tätigkeit der Organe bzw. um Zugang zu amtlichen Dokumenten entgegen, sorgt unter den gegebenen Voraussetzungen (*Art. 14* und *15* OeffG) für die Anhörung betroffener Dritter oder anderer Amtsstellen,

<sup>19</sup> Vgl. Bericht der vorberatenden Kommission «Informationsgesetz» (22.13.03) vom 27. März 2014, Abschnitt 2.1.

<sup>20</sup> Vgl. oben Abschnitt 3.1.

<sup>21</sup> Vgl. oben Abschnitt 3.3.

nimmt unter Würdigung der Ergebnisse der Anhörung Stellung zum Gesuch und erlässt, wenn verlangt, die erforderlichen Verfügungen (Art. 10 und 17 OeffG). Ob und wie eine inhaltliche Abstimmung zwischen der Leiterin oder dem Leiter der Parlamentsdienste und dem Ratspräsidium über Einsichtsgesuche erfolgt, kann dem GeschKR überlassen werden; die heutige Regelung in Art. 67 Abs. 3 GeschKR, wonach das Präsidium bei Anständen über Einsichtsgesuche *entscheide*, steht wohl in einem gewissen Widerspruch zur Verfügungskompetenz der Leiterin oder des Leiters der Parlamentsdienste.

Zur Sicherstellung einer einheitlichen Praxis soll die Leiterin oder der Leiter der Parlamentsdienste diese Aufgaben auch im Zuständigkeitsbereich der Finanzkommission wahrnehmen, obwohl deren Geschäftsführung ansonsten nach Art. 7e StVG der Kantonalen Finanzkontrolle obliegt. Die Finanzkontrolle ist mit dieser Vereinheitlichung der Zuständigkeit einverstanden.

Für die Gemeindeparlamente ist die Regelung der Zuständigkeit dem jeweiligen Geschäftsreglement zu überlassen; auch hier ist jedoch, analog zur Leitung der Parlamentsdienste, eine einzige Stelle für die Verfahrensführung zu bezeichnen.

*Bst. c* klärt und vereinfacht Zuständigkeit und Verfahren in Angelegenheiten der Regierung. Auch wenn die Regierung in der Regel sehr breit mittels Medienmitteilungen über ihre Geschäfte und Beschlüsse informiert und auch ihre Vernehmlassungsantworten zuhanden der Bundesbehörden im Internet zugänglich macht, können allenfalls ergänzende Auskünfte zur Tätigkeit angefragt werden. Insbesondere kann der Zugang zu amtlichen Dokumenten der Regierung (nach Art. 11 ff. OeffG) verlangt werden. Dies bezieht sich auf Akten, Gutachten, Berichte usw., aber auch – was vereinzelt zu Unklarheiten führte – auf die als «Protokoll der Regierung» bezeichneten Regierungsbeschlüsse. Es wäre nicht verständlich, diese amtlichen Dokumente, auch wenn sie als «Protokoll» bezeichnet sind, grundsätzlich vom Geltungsbereich des OeffG auszunehmen. Indessen kann im Einzelfall, gestützt auf Art. 2 und 3 bzw. Art. 6 und 7 OeffG, der Zugang verwehrt werden. Dabei erscheint es zweckmässig und verfahrenswirtschaftlich, die Zuständigkeit für das Verfahren nach OeffG der Staatskanzlei, unter Leitung der Staatssekretärin oder des Staatssekretärs, zu übertragen (Art. 20 Abs. 1 Bst. d StVG). Das Vorverfahren mit der mehr oder weniger formlosen kurzen Mitteilung bzw. Stellungnahme im Sinn von Art. 9 bzw. 16 OeffG kann intern an Mitarbeitende delegiert werden. Allfällige Verfügungen sind indessen von der Staatssekretärin oder vom Staatssekretär zu erlassen. Dabei hat die Staatskanzlei die kaskadenartige Prüfung nach Art. 2 ff. OeffG und insbesondere die Interessenabwägung nach Art. 6 OeffG durchzuführen. Ferner obliegt ihr die Anhörung betroffener Dritter sowie der anderen involvierten öffentlichen Organe. Dazu gehört namentlich bei den Beschlüssen der Regierung, das das Geschäft vorbereitende Departement zu begrüßen, bevor über die Herausgabe des betreffenden Protokollauszugs befunden wird.

*Bst. d* hat keine eigenständige Bedeutung, sondern ergänzt und wiederholt, dass für das öffentliche Organ und seine Verfügungen im Bereich des OeffG die gleiche Zuständigkeitsregelung gilt wie in allen anderen Sachbereichen, für die es zuständig ist. Bei einem Amt der kantonalen Verwaltung beispielsweise bestimmt Art. 26 Abs. 1 StVG, dass die Amtsleiterin oder der Amtsleiter zeichnungsberechtigt (und -verpflichtet) ist. Für einen Gemeinderat zeichnet die Gemeindepräsidentin oder der Gemeindepräsident kollektiv zu zweien mit der Ratsschreiberin oder dem Ratsschreiber (Art. 102 GG). Demgemäss gilt weiterhin – wie schon nach geltendem Recht –, dass jedes öffentliche Organ, an das ein Gesuch um Information oder um Zugang zu amtlichen Dokumenten gerichtet wird, das gesetzliche Verfahren durchzuführen und über das Gesuch gegebene

nenfalls mittels Verfügung zu befinden hat. An der Rechtslage und den Verfahrensbestimmungen gegenüber der geltenden Fassung des OeffG – die in der ursprünglichen Botschaft der Regierung erläutert worden waren<sup>22</sup> – wird diesbezüglich nichts geändert.<sup>23</sup>

Bei der Vorbereitung des vorliegenden Nachtrags zeigte sich, dass insbesondere auf Gemeindeebene die Zeichnungsberechtigung nicht für alle Kollegialbehörden gesetzlich definiert ist. So fehlt eine solche beispielsweise beim Einbürgerungsrat oder bei der Geschäftsprüfungskommission. Im Gemeindegesetz vom 23. August 1979 (nGS 15-59) war die vorliegende Frage noch umfassend für alle kommunalen Organe geregelt, indem Art. 163 ganz allgemein bestimmte: «Der Vorsitzende und der Schreiber unterzeichnen für den Rat oder für die Kommission». Eine identische Regelung war auch im Entwurf der Regierung zur Totalrevision des Gemeindegesetzes vom 11. März 2008 (ABI 2008, 1380) für die Zeichnungsberechtigung kommunaler Kommissionen vorgesehen. Diese Bestimmung wurde auf Antrag der vorberatenden Kommission gestrichen und Art. 102 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2) in der heute geltenden Fassung erlassen. Dem Protokoll der vorberatenden Kommission vom 3. Juli 2008 (22.18.05) kann dazu auf S. 38 f. entnommen werden, dass es den Gemeinden überlassen werden soll, die Zeichnungsberechtigung zu regeln. Entsprechend sind gewisse Zeichnungsberechtigungen auf Gemeindeebene in kommunalen Reglementen definiert. Mit Art. 1b Bst. d werden auch diese Regelungen erfasst. Ebenso erfasst der allgemein formulierte Verweis auf die Zeichnungsberechtigung nach Massgabe anderweitiger Organisationsvorschriften auch Regelungen in Geschäftsreglementen, Vollzugsverordnungen, Statuten usw. sämtlicher öffentlich-rechtlicher Körperschaften und Anstalten, unbesehen der konkreten Bezeichnung der Organisationsvorschriften, so beispielsweise Art. 13b des Statuts der Spitalverbände des Kantons St.Gallen (sGS 320.30) oder Art. 10 Abs. 4 des Geschäftsreglements der Gebäudeversicherung St.Gallen (sGS 873.14).

Die Streichung von Art. 7 Abs. 2 nimmt eine Anregung der Konferenz der Gerichte aus dem Vernehmlassungsverfahren auf und führt diese weiter. Mit der heutigen Regelung, dass insbesondere Akten aus nichtöffentlichen Verhandlungen trotz Ausnahme vom Recht auf Informationszugang «im Interesse der Rechtsanwendung oder der Wissenschaft» zugänglich gemacht werden könnten, wurde die gleiche Formulierung wie in Art. 67 Abs. 3 GeschKR übernommen. Beabsichtigt war damit, insbesondere die Protokolle und Sitzungsunterlagen nicht öffentlicher parlamentarischer Kommissionssitzungen oder auch der Regierung unter qualifizierten Voraussetzungen – z.B. für die Auslegung von Erlassen, für die Beurteilung von Streitigkeiten oder unter wissenschaftlichen Aspekten – für die Einsichtnahme zu öffnen. Auf diese Relativierung kann aus zwei Gründen verzichtet werden: zum einen weil das Verwaltungsgericht, wohl nicht ganz zu Unrecht, an den inhaltlichen Konturen der Bestimmung zweifelt; zum zweiten, weil mit der Klärung, dass die Parlamente für den Zugang zu ihren Dokumenten selbst zuständig sein sollen, der ursprünglich beabsichtigte Hauptanwendungsfall und die gewollte Kongruenz mit Art. 67 Abs. 3 GeschKR obsolet geworden sind. Aus diesem Grund kann nicht nur der Passus «im Interesse der Rechtsanwendung» (wie von der Konferenz der Gerichte vorgeschlagen), sondern der ganze Abs. 2 von Art. 7 OeffG gestrichen werden. Diese Streichung bedeutet nicht, dass es dem öffentlichen Organ verwehrt wäre, von sich aus und im Einzelfall Informationen und Dokumente im Sinn von Art. 7 Abs. 1 OeffG zugänglich zu machen, wenn es ausnahmsweise ein solches Bedürfnis erkennt (z.B. zur Richtigstellung eines in der Presse falsch dargestellten Sachverhalts). Ausgeschlossen werden soll aber die Möglichkeit, eine Interessenabwägung im Sinn des heutigen Art. 7 Abs. 2 OeffG auf dem Rechtsweg geltend zu machen.

---

<sup>22</sup> Vgl. Botschaft der Regierung zum Entwurf des Informationsgesetzes vom 21. Mai 2013 (22.13.03), ABI 2013, 1474 ff., 1494 ff. (Abschnitt 4.3.5 Verfahrensbestimmungen).

<sup>23</sup> Abweichend diesbezüglich U. Gmünder, in: Rizvi / Schindler / Cavelti (Hrsg.), Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRP), Praxiskommentar, Zürich / St.Gallen 2020, Art. 41<sup>quater</sup> N 13.

Die Änderung von Art. 41<sup>quater</sup> VRP ergänzt den Rechtsweg für jene Fälle, in denen die Leiterin oder der Leiter der Parlamentsdienste (für den Kantonsrat und seine Organe) bzw. die Staatssekretärin oder der Staatssekretär (für die Regierung) eine Verfügung nach Art. 10 oder 17 OeffG erlassen hat. Der Kantonsrat legte im VIII. Nachtrag zum VRP (nGS 2017-032) fest, dass erstinstanzliche Verfügungen der Departemente nach OeffG mit Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission anfechtbar seien. Diese Regelung ist konsequenterweise auf die Leiterin oder den Leiter der Parlamentsdienste sowie die Staatskanzlei auszuweiten. Aus gesetzessystematischen Gründen ist die Bestimmung aus der heutigen Ziff. 3 herauszulösen und mit einem eigenen Buchstaben in die Aufzählung zu überführen. Der Rekursentscheid der Verwaltungsrekurskommission unterliegt anschliessend der Beschwerde an das Verwaltungsgericht (Art. 59 Abs. 1 VRP). Damit ergibt sich in allen Fällen des Öffentlichkeitsgesetzes ein zweistufiger Rechtsmittelweg auf kantonal-er Ebene.

Für alle übrigen öffentlichen Organe ergibt sich in Bezug auf den Rechtsweg keine Änderung. Der integrale Verweis in Art. 18 OeffG auf den Rechtsschutz nach VRP kann unverändert belassen werden.

Bei gleicher Gelegenheit kann in Bst. a von Art. 41<sup>quater</sup> VRP das Wort «erstinstanzliche» – das mit der teilweisen Neuregelung des Rekurswegs gegen Verfügungen im Rahmen des VIII. Nachtrags zum VRP (nGS 2017-032) aufgenommen worden war – gestrichen werden. Die Konzeption des VRP versteht unter dem Begriff der «Verfügung» stets und ausschliesslich einen *erstinstanzlichen* Verwaltungsakt. Deshalb ist das Wort «erstinstanzlich» im vorliegenden Zusammenhang überflüssig und kann gestrichen werden.

## **6            Finanzielle Auswirkungen und Referendum**

In der vorgeschlagenen Konzeption zieht der vorliegende II. Nachtrag zum OeffG keine Kostenfolgen nach sich.

Nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a KV und Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1) untersteht der vorliegende II. Nachtrag zum OeffG dem fakultativen Gesetzesreferendum.

## **7            Antrag**

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den II. Nachtrag zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz) einzutreten.

Im Namen der Regierung

Marc Mächler  
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk  
Staatssekretär

## II. Nachtrag zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz)

Entwurf der Regierung vom 28. September 2021

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 28. September 2021<sup>24</sup> Kenntnis genommen und erlässt:

### I.

Der Erlass «Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz) vom 18. November 2014»<sup>25</sup> wird wie folgt geändert:

*Erlasstitel.* ~~Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz)~~ **Öffentlichkeitsgesetz**

*Art. 1 Zweck und Geltungsbereich*  
*a) Grundsatz*

<sup>1</sup> Dieser Erlass fördert die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der ~~Verwaltung~~ **öffentlichen Organe**. Zu diesem Zweck regelt er die Information der Öffentlichkeit durch die öffentlichen Organe und gewährleistet den Zugang zu amtlichen Dokumenten.

<sup>2</sup> Öffentliche Organe sind Organe, Behörden und Dienststellen:

- a) des Kantons;
- b) der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons;
- c) der Gemeinden;
- d) der selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeunternehmen;
- e) von Gemeindeverbänden und Zweckverbänden.

<sup>3</sup> Den öffentlichen Organen sind Private gleichgestellt, wenn sie Staatsaufgaben erfüllen.

---

<sup>24</sup> ABI 2021-●●.

<sup>25</sup> sGS 140.2.

**Art. 1a (neu) <sup>a<sup>bis</sup></sup> Kantonsrat und Gemeindeparlament**

<sup>1</sup> Kantonsrat und Gemeindeparlament regeln im Geschäftsreglement<sup>26</sup> für sich und ihre Organe die Information der Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit und den Zugang zu amtlichen Dokumenten.

<sup>2</sup> Dieser Erlass gilt sachgemäss, soweit das Geschäftsreglement keine Regelung enthält.

**Art. 1b (neu) <sup>a<sup>ter</sup></sup> Zuständigkeit**

<sup>1</sup> Nach dem vorliegenden Erlass handelt:

- a) für den Kantonsrat und seine Organe: die Leiterin oder der Leiter der Parlamentsdienste;
- b) für das Gemeindeparlament und seine Organe: die im Geschäftsreglement bezeichnete Stelle;
- c) für die Regierung: die Staatskanzlei;
- d) im Übrigen das öffentliche Organ nach Massgabe der in Gesetz, Reglement oder Organisationsvorschriften festgelegten Zeichnungsberechtigung.

**Art. 7 <sup>b</sup>) besondere Fälle**

<sup>1</sup> Vom Recht auf Informationszugang ausgenommen sind Informationen und Dokumente:

- a) über die inhaltliche Bearbeitung von hängigen Geschäften;
- b) über nicht öffentliche Verhandlungen, insbesondere Sitzungsunterlagen und Aufzeichnungen;
- c) soweit das Gemeinwesen am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnimmt und nicht hoheitlich handelt.

<sup>2</sup> ~~Das öffentliche Organ kann im Interesse der Rechtsanwendung oder der Wissenschaft von Abs. 1 dieser Bestimmung abweichen. Vorbehalten bleiben die Einschränkungen nach Art. 6 dieses Erlasses.~~

## II.

Der Erlass «Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965»<sup>27</sup> wird wie folgt geändert:

**Art. 41<sup>quater</sup> <sup>3</sup> als Rekursgericht in besonderen Fällen**

<sup>1</sup> Bei der Verwaltungsrekurskommission können mit Rekurs angefochten werden:

- a) ~~erstinstanzliche~~ Verfügungen der Departemente in folgenden Angelegenheiten:
  - 1. Erteilung und Verweigerung von Bewilligungen zur Berufsausübung;
  - 2. Disziplinar massnahmen gegen Medizinalpersonen;
  - 3. ~~Auskunfterteilung sowie Zugang zu amtlichen Dokumenten nach dem Öffentlichkeitsgesetz vom 18. November 2014~~<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Geschäftsreglement des Kantonsrates, sGS 131.11; Art. 60 des Gemeindegesetzes, sGS 151.2.

<sup>27</sup> sGS 951.1.

<sup>28</sup> ~~sGS 140.2.~~

**a<sup>bis</sup>) Verfügungen der Departemente, der Staatskanzlei und der Leiterin oder des Leiters der Parlamentsdienste betreffend Auskunfterteilung sowie Zugang zu amtlichen Dokumenten nach dem Öffentlichkeitsgesetz vom 18. November 2014<sup>29</sup>;**

b) Verfügungen und Entscheide, für welche die Regierung, wenn nicht besondere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen, durch Verordnung die Möglichkeit des Weiterzugs an die Verwaltungsrekurskommission vorsieht.

### **III.**

*[keine Aufhebung anderer Erlasse]*

### **IV.**

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

---

<sup>29</sup> sGS 140.2.