

Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip (Öffentlichkeitsgesetz, ÖffG)

Erläuternder Bericht

vom 8. Dezember 2020

Inhaltsverzeichnis

1. AUSGANGSLAGE	4
1.1. Volksabstimmung und Verfassungsänderung	4
1.2. Verfassungsrechtliche Grundlagen.....	4
1.3. Gewährleistung des Bundes.....	5
2. KONZEPTION UND SYSTEMATIK DES GESETZESENTWURFS	5
2.1. Konzept	5
2.2. Normatives Umfeld	8
2.3. Grundstruktur des Erlassentwurfs	9
3. FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN	10
4. ERLÄUTERUNGEN ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN	12
4.1. Verfassungsgrundlage und Titel des Gesetzes	12
4.2. Allgemeine Bestimmungen	12
4.2.1. § 1 Zweck und Gegenstand.....	12
4.2.2. § 2 Persönlicher Geltungsbereich.....	14
4.2.3. § 3 Sachlicher Geltungsbereich	16
4.2.4. § 4 Zeitlicher Geltungsbereich	22
4.2.5. § 5 Begriffe.....	22
4.2.6. § 6 Die oder der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte	26
4.3. Information der Öffentlichkeit.....	27
4.3.1. § 7 Grundsatz.....	28
4.3.2. § 8 Mittel 30	
4.4. Recht auf Akteneinsicht	31
4.4.1. § 9 Grundsatz.....	31
4.4.2. § 10 Einsichtsgewährung	31
4.4.3. § 11 Ausnahmen	32
4.4.4. § 12 Besondere Fälle	35
4.5. Verfahren zur Geltendmachung des Rechts auf Akteneinsicht.....	36
4.5.1. § 13 Gesuch.....	37
4.5.2. § 14 Schutz von Personendaten Dritter	39
4.5.3. § 15 Entscheid.....	40
4.5.4. § 16 Rechtsschutz.....	41
4.5.5. § 17 Amtliche Kosten.....	42
4.6. Schlussbestimmungen.....	43

4.6.1. Änderung bisherigen Rechts	43
4.6.2. Aufhebung bisherigen Rechts.....	44
4.6.3. Inkrafttreten	44
5. LITERATURVERZEICHNIS.....	44

1. Ausgangslage

1.1. Volksabstimmung und Verfassungsänderung

In der Volksabstimmung vom 19. Mai 2019 haben die Stimmberechtigten des Kantons Thurgau der Volksinitiative „Offenheit statt Geheimhaltung / Für transparente Behörden im Thurgau“ mit 50'636 Ja- gegen 12'517 Nein-Stimmen zugestimmt (80,2 % vs. 19,8 %). Damit wurde das Öffentlichkeitsprinzip in die Verfassung des Kantons Thurgau (KV; RB 101) eingeführt.

Neu gewähren nach § 11 Abs. 3 KV der Kanton sowie die Politischen Gemeinden und Schulgemeinden Einsicht in amtliche Akten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Die Einzelheiten, insbesondere das anwendbare Verfahren, regelt das Gesetz (§ 11 Abs. 4 KV). Gemäss § 99a KV gilt das Öffentlichkeitsprinzip nach Annahme der Verfassungsbestimmung durch das Volk. Der Erlass eines Gesetzes zur Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips hat innert drei Jahren zu erfolgen.

Das Öffentlichkeitsprinzip im Kanton Thurgau gilt somit seit dem 20. Mai 2019.

1.2. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die Informationsfreiheit wird als Grundrecht in Art. 16 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bundesverfassung, BV; SR 101) und in § 6 Abs. 1 Ziff. 4 KV als Freiheitsrecht gewährleistet.

Nach Art. 16 Abs. 3 BV hat jede Person das Recht, Informationen frei zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verbreiten. Neben dem Empfang und der Verbreitung von Informationen besteht die Informationsfreiheit nur in engem Rahmen und beschränkt auf *allgemein zugängliche Quellen*. Solche Quellen sind beispielsweise Radio- und Fernsehprogramme, Parlamentsverhandlungen, bestimmte behördliche Register und öffentliche Gerichtsverhandlungen und Urteilsverkündungen.

Weder die Bundesverfassung noch die Kantonsverfassung halten einen generellen Grundsatz der Geheimhaltung des gesamten Handelns der öffentlichen Organe explizit fest. Demgegenüber verlieh die Informationsfreiheit auch keinen generellen Anspruch auf Einsicht in amtliche Akten oder den freien Zugang zu amtlichen Unterlagen oder Dokumenten. Genauso wenig sah die Informationsfreiheit eine transparente Gestaltung des gesamten Handelns der öffentlichen Organe vor. Schliesslich ergibt sich aus Art. 16 BV und § 6 Abs. 1 Ziff. 4 KV auch kein Anspruch darauf, dass die öffentlichen Organe von sich aus aktiv informieren. Es ist bzw. war Sache des kantonalen Verfassungs- oder Gesetzesrechts, den Geheimhaltungsgrundsatz bzw. den Grundsatz der Öffentlichkeit der öffentlichen Organe zu umschreiben. Ob amtliche

Akten, Unterlagen, Dokumente oder Informationen der öffentlichen Organe allgemein zugängliche Quellen sind, hängt somit davon ab, was die Kantonsverfassung oder das kantonale Gesetzesrecht festhalten. Mit der geänderten Kantonsverfassung hält § 11 KV nunmehr ausdrücklich den Grundsatz der Öffentlichkeit fest und weitet damit das Informationsfreiheitsrecht weiter aus. Die öffentlichen Organe zählen mithin zu den allgemein zugänglichen Quellen gemäss Art. 16 Abs. 3 BV.

Bestimmungen in der Verfassung sind meistens offen und wenig detailliert gehalten und deshalb auf das Grundsätzliche ausgerichtet. Es obliegt gemäss § 11 Abs. 4 KV nun dem kantonalen Gesetzgeber, das verfassungsrechtliche Öffentlichkeitsprinzip in einem entsprechenden Erlass umzusetzen und zu konkretisieren. Mit dieser Vorlage wird der verfassungsrechtliche Auftrag zum Erlass der Ausführungsgesetzgebung erfüllt.

1.3. Gewährleistung des Bundes

Nach Art. 51 Abs. 2 BV bedürfen die Kantonsverfassungen der Gewährleistung des Bundes. Er gewährleistet sie, wenn sie dem Bundesrecht nicht widersprechen. In seiner Botschaft vom 5. Juni 2020 beantragt der Bundesrat der Bundesversammlung, die geänderte Verfassung des Kantons Thurgau zu gewährleisten. Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips falle in die kantonale Organisationsautonomie gemäss Art. 3 BV, die der Bund beachte (Art. 47 Abs. 2 BV), weshalb die Verfassungsänderung bundesrechtskonform sei.

Die Bundesversammlung hat am 17. September 2020 dem Antrag des Bundesrates zugestimmt und damit die geänderte Verfassung des Kantons Thurgau gewährleistet.

2. Konzeption und Systematik des Gesetzesentwurfs

2.1. Konzept

Der vorliegende Vernehmlassungsentwurf (VE) zu einem Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip setzt den Wechsel vom Grundsatz der Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt zum Grundsatz der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt um.

Die Ausarbeitung und Redaktion des vorliegenden Erlassentwurfs stützt sich mehrheitlich auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) und die Gesetze der Kantone Zug, St.Gallen, Graubünden, Solothurn und Zürich. Dies erfolgte entsprechend auch vor dem Hintergrund der staatspolitischen Gegebenheiten im Kanton Thurgau, namentlich dem Verhältnis zwischen dem Kanton und den Politischen Gemeinden und Schulgemeinden. Das Öffentlichkeitsprinzip im Kanton Thurgau wird nicht neu erfunden oder neu entwickelt, vielmehr wird das bereits Bestehende herangezogen und auf die bisherige

Praxis, Doktrin und Rechtsprechung beim Bund und bei den anderen Kantonen abgestellt. Das Gesetz wird dabei präzise, verständlich und abschliessend verfasst. Eine Verordnung ist deshalb nicht vorgesehen. Die Verfassungsbestimmung betreffend die Öffentlichkeit gemäss § 11 KV (Öffentlichkeitsprinzip im weiteren Sinn) hält in Abs. 2 auch die „aktive“ Information fest. Der Entwurf zum Öffentlichkeitsgesetz will komplementär zur neu eingeführten „passiven“ Information gemäss Abs. 3 eine gesetzliche Grundlage für die aktive Informationstätigkeit der öffentlichen Organe schaffen. Dies namentlich um der veränderten Medienlandschaft und Mediennutzung sowie generell der verschärften Situation durch die gesellschaftlichen Veränderungen Rechnung zu tragen. Den kommunalen Bedürfnissen sollen ebenfalls Rechnung getragen werden, dies zumal kantonales Recht dem kommunalen Recht vorgeht.

Gesetzestexte müssen so ausgestaltet sein, dass sie von denjenigen, deren Entscheidungen und Verhalten beeinflusst werden sollen, verstanden werden. Der vorliegende Erlassentwurf richtet sich einerseits an die gesamte Öffentlichkeit, jede einzelne Person, andererseits auch an die diesen Erlass vollziehenden öffentlichen Organe. Eine Schwierigkeit bei der Gesetzesredaktion besteht gelegentlich darin, Paragraphen adressatengerecht zu formulieren, sodass die darin enthaltenen Informationen so vermittelt werden können, dass sie bei den Empfängern auch „ankommen“. Aus diesen Gründen sind im Entwurf einzelne offene, unbestimmte Gesetzestexte gewählt worden, um in allgemeiner Weise die Zielsetzung zu umschreiben, den gesetzesanwendenden öffentlichen Organen aber einen gewissen Ermessensspielraum einzuräumen (vgl. VE-§ 7 Abs. 1 und 3, VE-§ 8 Abs. 1 und 3, VE-§ 17 Abs. 2). Gerade auch deswegen, weil das Öffentlichkeitsprinzip den Kanton, die Politischen Gemeinden, die Schulgemeinden, samt ihre Angestellten, und jede einzelne Person betrifft, liess sich die Ausgestaltung des Textes von der Absicht leiten, auf die Verwendung von juristischen Fachausdrücken zu verzichten, zumal es sich nicht um ein „Fachgesetz“ handelt. Vielmehr wurde versucht, die Normen durch Hinweise auf andere Gesetze oder auf die Bedeutung von Begriffen (vgl. VE-§ 5, VE-§ 3 Abs. 4 bis 6, VE-§ 8 Abs. 2 und 3, VE-§ 16) verständlich zu machen. Dies hat zur Folge, dass der Entwurf dadurch etwas länger ausfällt und die einzelnen Bestimmungen auch ohne normativen Gehalt dastehen.

All dies bedeutet namentlich was folgt:

- Das verfassungsmässige Öffentlichkeitsprinzip zählt die öffentlichen Organe zu den allgemein zugänglichen Quellen auf. Die öffentlichen Organe *gewähren Einsicht* in ihre amtlichen Akten (Grundsatz).
- Aufgrund des Verfassungsranges und des offenen Wortlautes von § 11 Abs. 3 KV soll das Gesetz möglichst liberal und grosszügig umgesetzt werden, weshalb nur wenige Ausnahmen vorgeschlagen werden und das Verfahren kurz und unkompliziert gestaltet wird.
- Das Gesetz findet Anwendung auf die öffentlichen Organe des Kantons, der Politischen Gemeinden und Schulgemeinden, mithin alle Organe, die staatliche Aufgaben wahrnehmen.

- Das Öffentlichkeitsprinzip gilt rückwirkend für sämtliche amtliche Akten, die seit dem 20. Mai 2019 erstellt wurden.
- Das Gesetz verankert ein subjektives und durchsetzbares Recht jeder einzelnen Person auf Einsicht in amtliche Akten. Hierfür ist kein besonderes Interesse nachzuweisen. Die einer Person gewährte Einsicht steht gleichermassen allen Personen zu. Die Öffentlichkeit von Sitzungen ist aber ausgeschlossen.
- Das Einsichtsrecht setzt voraus, dass ein Gesuch gestellt werden muss, das einen konkreten Fall betrifft. Sammelgesuche sind unzulässig. Das Öffentlichkeitsprinzip im engeren Sinn regelt die Einsicht auf Anfrage (passive Information).
- Das Öffentlichkeitsprinzip gilt nicht absolut, sondern wird durch Ausnahmen begrenzt. Die Einsicht in amtliche Akten wird aufgeschoben, eingeschränkt oder verweigert, soweit ihr überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.
- Einige Kategorien von amtlichen Akten, die durch die öffentlichen Organe genutzt werden, werden vom Öffentlichkeitsgesetz nicht erfasst.
- Die Einsicht in amtliche Akten, die hängige Verfahren betreffen, richten sich weiterhin nach den entsprechenden Spezialbestimmungen. Die Einsicht in abgeschlossene Verfahren richtet sich nach diesem Gesetz oder unterliegt dem Grundsatz der Justizöffentlichkeit.
- Bestimmungen anderer Gesetze, die bestimmte Informationen als geheim erklären oder die für den Zugang abweichende Voraussetzungen aufstellen, gehen dem Öffentlichkeitsgesetz vor.
- Das Verfahren ist einfach und rasch. Auf ein Schlichtungsverfahren wird verzichtet. Das öffentliche Organ entscheidet formlos, wenn die Einsicht vollumfänglich gewährt wird. Es entscheidet mit einer formellen Entscheidung, wenn die Einsicht eingeschränkt oder verweigert wird. Es hat darüber die gesuchstellende Person vorab schriftlich und mit einer kurzen Begründung zu informieren.
- Das Verfahren ist kostenlos. Ausgenommen sind Fälle, die einen erheblichen Aufwand verursachen.
- Das Gesetz regelt zudem die aktive Information durch die öffentlichen Organe.
- Die öffentlichen Organe dürfen von sich aus unter gewissen Voraussetzungen während eines hängigen Verfahrens informieren.
- Das Gesetz lässt den öffentlichen Organen einen Freiraum, wie sie informieren.
- Die Autonomie der Gemeinden wird weitestgehend gewährleistet. Der Verband der Thurgauer Gemeinden und der Verband der Thurgauer Schulgemeinden

wurden vorgängig und informell zum ersten Arbeitsentwurf im Juli 2020 angehört und haben sich grundsätzlich positiv geäußert.

Die Inkraftsetzung dieses Gesetzes ist auf den 1. Januar 2022 geplant. § 99a Abs. 2 KV liesse es hingegen zu, das Gesetz erst im Mai 2022 in Kraft zu setzen.

2.2. Normatives Umfeld

Das nunmehr zu erlassende Gesetz hat sich in ein bestehendes normatives Umfeld einzugliedern. Namentlich sehen bereits einzelne Spezialgesetze Bestimmungen über die Geheimhaltung oder die öffentliche Zugänglichkeit bestimmter amtlichen Akten vor.

Nach § 15 KV sind die Behörden im Verhältnis zu Privaten sowie bei der Verwendung personenbezogener Daten im Rahmen des Gesetzes an das Amtsgeheimnis gebunden. Hinsichtlich des Verhältnisses der beiden Verfassungsbestimmungen von § 11 Abs. 3 KV und § 15 KV besteht keine Kollision. Einerseits lässt § 15 KV den Raum für eine weitere Gesetzgebung offen („im Rahmen des Gesetzes“). Andererseits gilt, dass Verfassungsnormen grundsätzlich untereinander gleichrangig sind. Dieser Grundsatz schliesst den Vorrang der einen Bestimmung vor der anderen im Einzelfall jedoch nicht aus. Aber ein solches Ergebnis kann sich indessen immer nur nach wertender und problembezogener Abwägung aller berührten Verfassungsbelange einstellen. Eine Verfassung besteht der Sache nach aus Normen unterschiedlicher Epochen mit dem jeweiligen Gedankengut. Insofern ist mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips und dem damit verbundenen Paradigmenwechsel auf Verfassungsstufe § 11 Abs. 3 KV gegenüber § 15 KV der Vorrang einzuräumen. Das Normverständnis von § 15 KV ist gegenüber § 11 Abs. 3 KV in geltungszeitlicher Hinsicht ein anderes und hat sich im Laufe der Zeit geändert. Mit Einführung des Öffentlichkeitsprinzips hat sich der Verfassungsgeber für die „Offenheit“ statt Geheimhaltung entschieden. Das Amtsgeheimnis wird für das Staatspersonal in § 76 der Verordnung des Regierungsrates über die Rechtsstellung des Staatspersonals (RSV; RB 177.112), für die Lehrkräfte in § 59 der Verordnung des Regierungsrates über die Rechtsstellung der Lehrpersonen an den Volksschulen (RSV VS; RB 411.114), für das Gemeindepersonal in § 33 des Gesetzes über die Gemeinden (Gemeindegesezt, GemG; RB 131.1) i.V.m. § 76 RSV oder im kommunalen Personalreglement sowie in § 60 des Gesetzes über die Volksschule (Volksschulgesetz, VG; RB 411.11) i.V.m. § 33 GemG i.V.m. § 76 RSV konkretisiert. Die Tragweite des Amtsgeheimnisses wird durch die Einführung des Öffentlichkeitsgesetzes aber neu definiert: Es gilt künftig nur noch für amtliche Akten, die in den Schutzbereich einer von diesem Gesetz vorgesehenen Ausnahmebestimmungen fallen oder gemäss einer spezialgesetzlichen Vorschrift geheim zu halten sind (vgl. die Erläuterungen zu VE-§ 3 Abs. 3). Die Verletzung des Amtsgeheimnisses bleibt weiterhin strafbar gemäss Art. 320 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Strafgesetzbuch, StGB; SR 311.0).

Das Gesetz über Aktenführung und Archivierung (Archivgesetz, ArchivG; RB 432.10), das am 1. Januar 2021 in Kraft tritt, enthält in § 16 Abs. 2 bereits eine

Koordinationsbestimmung, wonach Unterlagen, die bereits vor der Ablieferung an das zuständige Archiv zugänglich waren, zugänglich bleiben. Über die Einsichtsgewährung bzw. den Zugang zu amtlichen Dokumenten entscheidet das zuständige Archiv. Dadurch, dass die allgemeine Schutzfrist nicht für amtliche Akten gilt, die seit dem 20. Mai 2019 erstellt wurden, bedarf es keiner weiteren Koordination mit § 19 ArchivG hinsichtlich des Zugangs vor Ablauf der Schutzfrist im Allgemeinen. Hingegen fallen Akten, die vor dem 20. Mai 2019 erstellt wurden, weiterhin unter die allgemeine Schutzfrist, weshalb der Zugang zu Archivgut nach § 19 Abs. 1 ArchivG durch das zuständige Archiv zu beurteilen ist. Schliesslich sei erwähnt, dass die archivrechtlichen Begriffe einige Übereinstimmungen aufweisen, ohne identisch zu sein (vgl. Erläuterungen zu VE-§ 5 Ziff. 3). Es versteht sich von selbst, dass bezüglich der sich aus der Archivgesetzgebung für die Verwaltung ergebenden Pflichten weiterhin die Begrifflichkeiten gemäss § 2 ArchivG massgeblich sind.

Die Koordination des vorliegenden Gesetzes mit dem Gesetz über den Datenschutz (Datenschutzgesetz, DSG; RB 170.7) ist durch VE-§ 3 Abs. 4 und VE-§ 14 gewährleistet.

Schliesslich können verschiedene spezialgesetzliche Bestimmungen dem Recht auf Einsicht in amtlich Akten entgegenstehen (vgl. Erläuterungen zu VE-§ 3 Abs. 3 und 4).

2.3. Grundstruktur des Erlassentwurfs

Der vorliegende Vernehmlassungsentwurf ist in fünf Kapitel aufgebaut.

Die allgemeinen Bestimmungen im ersten Kapitel enthalten die Vorschriften über Zweck und Gegenstand, die Geltungsbereiche, die Begriffe sowie den Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (VE-§ 1 bis 6). Insbesondere der Zweckartikel soll als Anleitung für die Konkretisierung und Umsetzung der Verfassungsbestimmung dienen. Dieser Paragraph legt verbindlich den Zweck des Öffentlichkeitsprinzips fest, der mit dem Gesetz verwirklicht werden soll. Die Paragraphen betreffend Geltungsbereiche normieren, wer und was vom Gesetz betroffen ist und ab welchem Zeitpunkt das Gesetz Anwendung findet. Einzelne Begriffe werden sodann definiert, damit sie einheitlich und in einem bestimmten Sinne im gesamten Gesetz verwendet werden. Sie dienen auch der Verdeutlichung und Präzisierung.

Das zweite Kapitel setzt § 11 Abs. 2 KV auf Gesetzesstufe um und regelt die aktive Information durch die öffentlichen Organe (VE-§ 7 und 8). Es soll dabei den öffentlichen Organen insbesondere eine verstärkte Möglichkeit zugestanden werden, um rascher auf Ereignisse reagieren zu können. Mit der Legiferierung der aktiven Information wird hingegen kein Rechtsanspruch auf aktive Information durch die öffentlichen Organe festgelegt.

Das eigentliche Kernstück des vorliegenden Gesetzesvorhabens liegt im Kapitel drei (VE-§ 9 bis 12), worin der Grundsatz des verfassungsmässigen Grundrechts auf Ein-

sicht in amtliche Akten konkretisiert wird. Dabei wird die gesetzliche Vermutung des Rechtsanspruches auf Akteneinsicht aufgestellt. Festgehalten werden zudem die genauen Modalitäten und Ausnahmen im Detail.

Das Verfahren wird schliesslich im vierten Kapitel dargelegt (VE-§ 13 bis 17).

Das fünfte Kapitel legt die Schlussbestimmungen fest, namentlich die Inkraftsetzung. Zusätzlich bedarf es Änderungen einzelner bestehender Gesetze.

3. Finanzielle Auswirkungen

Die Einsicht in amtliche Akten als erweitertes Grundrecht der Informationsfreiheit soll grundsätzlich kostenlos erfolgen. Einzig bei einem erheblichen Aufwand soll das öffentliche Organ eine angemessene Verfahrensgebühr erheben können (vgl. Erläuterungen zu VE-§ 17). Aus diesem Grund sind die finanziellen Folgen, die mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips einhergehen, nicht einfach zu beziffern, geschweige denn einzuschätzen. Es ist kaum möglich, die Anzahl Gesuche um Einsicht in amtliche Akten vorauszusehen, weshalb es schwierig zu definieren ist, in welchem Ausmass die Arbeitsbelastung der öffentlichen Organe steigen wird. Ob und welche genauen finanziellen Auswirkungen anfallen und wie sich diese entwickeln werden, hängt vor allem auch von der Art und Weise ab, wie das Gesetz von den öffentlichen Organen im Einzelnen vollzogen wird. Dem Öffentlichkeitsprinzip ist zwar Nachachtung zu verschaffen. Es soll jedoch von formalistischen Verfahrensschritten abgesehen werden. Nicht zuletzt aus dieser Überlegung sieht der Vernehmlassungsentwurf vor, dass das öffentliche Organ der gesuchstellenden oder der angehörten Person mit einer kurzen Begründung mitzuteilen hat, ob und in welcher Art dem Gesuch entsprochen wird (vgl. Erläuterungen zu VE-§ 15). Die Haupttätigkeit wird dabei bei den jeweiligen zuständigen öffentlichen Organen liegen.

Da die Funktion des bisherigen Beauftragten für den Datenschutz aufgrund des neuen Öffentlichkeitsgesetzes zum Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten erweitert werden soll, ist bei dieser Position mit einer zusätzlichen Stelle von 60% zu rechnen. Der Schaffung einer neuen Stelle liegen mehrere Überlegungen zu Grunde. Der bisherige Datenschutzbeauftragte ist aktuell in einem Vollzeitpensum tätig. Bereits heute ist bekannt, dass die Thematik und die Arbeiten des Datenschutzes, insbesondere durch das europäische Recht vorgegeben, zunehmen werden. Im Berichtsjahr 2019 hat sich gezeigt, dass die Anfragen beim Datenschutzbeauftragten um rund 45 Fälle angestiegen sind. Dieser Anstieg ist offenbar auf die neue Datenschutzgrundverordnung der Europäischen Union aber auch auf die fortlaufende Digitalisierung zurückzuführen. Das Vollzeitpensum dürfte mittelfristig nicht mehr ausreichen. Inskünftig sollen daher dem Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten mehr als 100 Stellenprozente zur Verfügung stehen. Gerade auch vor dem Hintergrund, dass beide Rechtsgebiete – der Datenschutz und das Öffentlichkeitsprinzip – in einem symbiotischen Verhältnis zueinanderstehen, ist es angezeigt, die bestehende Stelle vorerst aufzustocken. Zwangsläufig dürften die beiden Beauftragten nach Inkraftsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes einige erste (Vollzugs-)Fragen zu klären haben, die für

sämtliche öffentlichen Organe von Bedeutung sein werden. Dies nicht nur für die öffentlichen Organe des Kantons, sondern auch der Politischen Gemeinden und Schulgemeinden. Gerade bei dieser vielfältigen Gemeindelandschaft neben dem Kanton wäre eine einheitliche Lösungsqualität von enormen Vorteil, um dem verfassungsrechtlichen Öffentlichkeitsprinzip umfassend gerecht zu werden. Der bisherige Datenschutzbeauftragte, der für den Kanton Thurgau den Auftrag alleine erfüllt, vermag heute die Aufgaben bereits im Datenschutzrecht kaum mehr alleine und innert nützlicher Frist zu bewältigen. Dadurch, dass dem Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten auch eine für die öffentlichen Organe generelle Beratungsfunktion zukommen soll (vgl. Erläuterungen zu VE-§ 6), dürfte aber bei dieser Stelle in der ersten Zeit nach der Inkraftsetzung des Umsetzungserlasses ein Mehraufwand resultieren. Zu beachten ist schliesslich, dass mit einer Aufstockung mit einer zweiten Person sowohl beim Datenschutz als auch neu beim Öffentlichkeitsprinzip ein längerfristiger, wünschenswerter Wissenstransfer stattfinden kann. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass bei den einzelnen öffentlichen Organen der hauptsächliche Aufwand bezüglich Bearbeitung der Gesuche anfallen wird.

Gerade die Erfahrungen des Kantons Solothurn, der mit seiner Grösse als Vergleichskanton herangezogen werden kann, zeigen, dass sich die Beratungstätigkeit der Beauftragten für Information und Datenschutz des Kantons Solothurn im Schnitt in den vergangenen zehn Jahren auf 233 Anfragen belief, wovon 33 das Öffentlichkeitsprinzip betrafen. Die Beratungstätigkeiten machten durchschnittlich zwischen einem Viertel und einem Drittel aus. Hierbei ist indessen zu erwähnen, dass die Aufgaben im Bereich des Datenschutzrechts weit mehr ins Gewicht fallen, zumal hier auch (Vorab-)Kontroll- und Aufsichtstätigkeiten anfallen. Die gesetzlichen Aufgaben werden von der Beauftragten (Stellenpensum von 80%), ihrer Stellvertreterin (90%), dem ICT-Spezialisten (80%) sowie von einer administrativen Sachbearbeitern (30%) erledigt. Zum anderen zeigen die Erfahrungen des Kantons Zug, dass im ersten Jahr nach Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Mai 2014 35 Gesuche gestellt wurden. Dabei vermochten die angegangenen Behörden diese Eingaben mit den vorhandenen Personalressourcen rasch zu behandeln, ohne dass ihnen ein nennenswerter Mehraufwand entstanden wäre. Gemäss mündlicher Aussage der Fachstelle Öffentlichkeitsprinzip im September 2020 hielt sich auch in den vergangenen Jahren der befürchtete Mehraufwand – abgesehen von einer querulatorischen Person – in bescheidenen Grenzen. Die Fachstelle ist innerhalb der Staatskanzlei angesiedelt und erledigt die Aufgaben im Rahmen der ordentlichen Tätigkeiten. Alles in allem wird zwar unbestrittenermassen ein Mehraufwand für die öffentlichen Organe anfallen, dieser dürfte sich aber in Grenzen halten. Als zweckmässig dürfte sich dabei insbesondere erweisen, dass die öffentlichen Organe vorerst formlos und summarisch über die Gesuche entscheiden können. Schliesslich wird es das öffentliche Organ in der Hand haben, durch eine gut organisierte Aktenablage das Auffinden der amtlichen Unterlagen oder Dokumente zu erleichtern und damit die Bearbeitungszeit niedrig zu halten. Dadurch dürften sich Rationalisierungseffekte ergeben, die zu einem gewissen Effizienzgewinn führen.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1. Verfassungsgrundlage und Titel des Gesetzes

Der vorliegende Gesetzesentwurf stützt sich auf die neuen Abs. 3 und 4 von § 11 KV, Art. 16 BV und § 6 Abs. 1 Ziff. 4 KV, welche die Informationsfreiheit garantieren, sehen keine Umkehr des Geheimhaltungsgrundsatzes der öffentlichen Organe zu Gunsten des Öffentlichkeitsprinzips vor. Die Informationsfreiheit enthält unter anderem einzig das (Grund)Recht, Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen. Es sind die neuen Verfassungsbestimmungen, die das Öffentlichkeitsprinzip in der Verfassung verankern. Sie stellen zu einem gewissen Grad auch eine neue, zusätzliche Säule zur bisherigen Informationspolitik auf. Gerade auch deswegen zieht der vorliegende Erlass ebenfalls § 11 Abs. 2 KV als Verfassungsgrundlage bei. Diese Norm beschlägt dabei das eigentliche neue Öffentlichkeitsprinzip nicht. Das Gesetz soll allerdings den in Abs. 2 umschriebenen Grundsatz zur aktiven Information auf Gesetzesstufe konkretisieren und dazu eine gesetzliche Grundlage schaffen, um den stets ändernden Informationsansprüchen zu begegnen.

Kern des Öffentlichkeitsprinzips im weiteren Sinne sind Informationen, die durch die öffentlichen Organe aktiv zur Kenntnis gebracht werden oder neu von jeder Person passiv durch die Einsicht in amtliche Akten in Erfahrung gebracht werden können. Die meisten Deutschschweizer Kantone haben sich daher in ihren Gesetzen der gesetzlichen Normierung der aktiven und passiven Informationspraxis gewidmet. Demgegenüber soll der vorliegende Gesetzesentwurf ausdrücklich das neu eingeführte Öffentlichkeitsprinzip im Titel zum Ausdruck bringen, weshalb der Erlass den Titel „Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip (Öffentlichkeitsgesetz; ÖffG)“ tragen soll. Vorgesehen ist im Rechtsbuch des Kantons Thurgau die systematische Nummer 170.6. Auf den Zusatz im Titel „der Verwaltung“ ist zu verzichten. Dies, da auch die Verfassung selber nicht davon spricht und auch inhaltlich nicht nur die eigentliche Verwaltung vom Öffentlichkeitsprinzip erfasst wird.

4.2. Allgemeine Bestimmungen

4.2.1. § 1 Zweck und Gegenstand

Die Zweckbestimmung gemäss Abs. 1 soll als Zielnorm und Leitlinie die Gesetzesanwendung begleiten. Sie ist hierfür auch Auslegungshilfe. Ziel des Öffentlichkeitsgesetzes ist die *Gestaltung von Transparenz* des gesamten Handelns der öffentlichen Organe. Das Öffentlichkeitsprinzip und die damit verbundene Zielsetzung sind nicht Selbstzweck. Um dieses Ziel zu erreichen, soll die freie Meinungsbildung und die wirksame Kontrolle des staatlichen Handelns dadurch gefördert werden, indem das Gesetz den öffentlichen Organen eine Informationspflicht auferlegt und jeder Person das Recht auf Einsicht in amtliche Akten zugesteht. Mit der Ab-

sicht, Transparenz herzustellen, zählen die öffentlichen Organe implizit zu den allgemein zugänglichen Quellen gemäss Art. 16 Abs. 3 BV. Dementsprechend wird dadurch auch ein Beitrag zur Verwirklichung des Grundrechts der Informationsfreiheit geleistet. Unter „Handeln“ sollen nicht nur die einzelnen Tätigkeiten der öffentlichen Organe verstanden werden, die auf die Erfüllung der staatlichen Aufgaben gerichtet sind. Auch gesetzliche Aufträge im Allgemeinen oder einzelne vom Grossen Rat, von der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindeparlament, vom Regierungsrat, von der Gemeindebehörde oder von anderen dazu befugten Instanzen erteilte Aufträge zur Erreichung eines bestimmten Zieles, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit einer staatlichen Aufgabe stehen (bspw. Projekte zur Digitalisierung), sollen darunter erfasst werden. Die Organisationstransparenz schliesslich richtet sich an die festgelegte institutionelle Organisation der öffentlichen Organe wie auch die ad hoc errichteten Einheiten ausserhalb der öffentlichen Organe, wie Expertenkommissionen, Arbeits- oder Projektgruppen. Insofern beschlägt die Transparenzgestaltung das gesamte Handeln der öffentlichen Organe über die Tätigkeit, den Auftrag und die Organisation. Die „freie Meinungsbildung“ bringt derweil zum Ausdruck, dass jede Person ihre demokratischen Rechte nunmehr auch so wahrnehmen kann, indem sie frei und selber bestimmt, über welche Informationen sie nachfragen resp. in welche amtliche Akten sie Einsicht nehmen will. Damit soll sie auch „frei“ im demokratischen und politischen Prozess mitwirken und partizipieren können. Dadurch kann auch die bisherige Informationspflicht der öffentlichen Organe weiterentwickelt werden. Mit der Förderung der wirksamen Kontrolle soll schliesslich Vertrauen und Verständnis für dieses staatliche Handeln ermöglicht werden. Politische wie auch administrative Entscheide sollen erleichtert nachvollzogen und überprüft werden können, weshalb eigentliche „black boxes“ im Entscheidungsfindungsprozess weitestgehend eliminiert werden sollen. Dadurch soll die Glaubwürdigkeit der öffentlichen Organe gestärkt, mithin die Wirksamkeit des staatlichen Handels verbessert werden. In systematischer Hinsicht fügt sich das Öffentlichkeitsprinzip im Unterabschnitt 2.3 der Kantonsverfassung betreffend die „Kontrolle staatlicher Macht“ ein. Insofern soll mit dem Öffentlichkeitsprinzip auch gewährleistet werden, dass die (Informations-)Freiheit der Einzelnen sichergestellt und der Staat ihnen gegenüber nicht „übermächtig“ werden kann. Zusätzlich soll das Öffentlichkeitsprinzip ebenfalls als ein Instrument zur Verwaltungsmodernisierung verstanden werden. Unbestrittenermassen geht damit auch ein Kulturwandel einher, der sich im Laufe der Zeit durchaus etablieren muss. Das Bewusstsein für den Umgang mit amtlichen Akten kann dadurch gesteigert werden, indem Akten bereits von Anfang an so verfasst werden, dass die mögliche Einsicht ohne grossen Aufwand gewährt werden kann. Das Handeln der öffentlichen Organe soll deswegen auch weiterhin im Sinne des „Kantons der kurzen Wege“ bürgernah, dienstleistungs- und effizienzorientiert verstanden werden. Von diesem Gesichtspunkt aus kann das Öffentlichkeitsprinzip auch zu deren Gunsten verstanden werden.

Abs. 2 benennt, was das Gesetz normiert oder, mit anderen Worten ausdrückt, „wie“ das Ziel gemäss Abs. 1 verfolgt werden kann. In Umsetzung von § 11 Abs. 2 und 3 KV werden konkrete Bestimmungen über die objektive Informationspflicht (VE-§ 7 f.) und das Recht auf Einsicht in amtliche Akten (VE-§ 9 ff.) aufgestellt.

4.2.2. § 2 Persönlicher Geltungsbereich

Der persönliche Geltungsbereich begrenzt und umschreibt präzisierend, „wer“ unter den Anwendungsbereich des Gesetzes fällt.

Abs. 1: Gemäss § 11 Abs. 3 KV gilt das Öffentlichkeitsprinzip für den Kanton sowie die Politischen Gemeinden und Schulgemeinden. Wer mit „Kanton“, „politischer Gemeinde“ und „Schulgemeinde“ konkret gemeint ist, ergibt sich aus dem Wortlaut nicht. § 11 Abs. 2 KV spricht derweil von „Behörden“, weshalb grundsätzlich daran angeknüpft werden soll. Dies bezweckte auch die dem Öffentlichkeitsprinzip zugrundeliegende Volksinitiative mit ihrer Überschrift „transparente Behörden im Thurgau“. Dennoch soll darauf verzichtet werden, einzig auf die „Behörden“ des Kantons, der Politischen Gemeinden und Schulgemeinden abzustellen. Entsprechend des mit dem Öffentlichkeitsprinzip zu verfolgenden Zweckes (VE-§ 1), das gesamte staatliche Handeln transparent zu gestalten, um die freie Meinungsbildung und die Kontrolle dieses Handelns zu fördern, soll vielmehr § 2 KV für das Bestimmen des persönlichen Geltungsbereiches herangezogen werden. Nach diesem Paragraphen ist an die rechtsstaatlichen Grundsätze der Kantonsverfassung gebunden, wer staatliche Aufgaben erfüllt. Diese Anknüpfung geht mithin über die verfassungsmässigen Behörden im engeren Sinn (vgl. Kapitel 4 KV: Grosse Rat, Regierungsrat, Richterliche Behörden; § 59 Abs. 3 KV *e contrario*) hinaus. Der Begriff der Behörde wird in der Verfassung auch nicht einheitlich verwendet. Vielmehr sind alle *öffentlichen Organe* des Kantons, der Politischen Gemeinden und Schulgemeinden gemeint, die Träger staatlicher Aufgaben und damit an die Grundsätze des Rechtsstaates gebunden sind. All diese Organe können denn auch gestützt auf § 16 KV zur Verantwortung gezogen werden (sog. Staatshaftung). Folglich sind unter dem persönlichen Geltungsbereich nach Abs. 1 die öffentlichen Organe des Kantons, der Politischen Gemeinden und der Schulgemeinden zu erfassen (vgl. zum Begriff im Detail die Erläuterungen zu VE-§ 5 Ziff. 1); mithin alle Organe im Staat, die staatliche Aufgaben erfüllen. Diese weitere Erfassung des persönlichen Geltungsbereiches stellt auch auf die allgemeinen Bestimmungen des Datenschutzgesetzes (§ 1 DSG: „Bearbeitung von Daten durch öffentliche Organe“) und des Archivgesetzes (§ 1 ArchivG: „Aktenführung der öffentlichen Organe“) ab.

Abs. 2 hält eine gewichtige Einschränkung zugunsten der gemäss Gewaltenteilung (vgl. § 10 KV) unabhängigen richterlichen Behörden fest. Die Judikative, die rechtsprechende Gewalt, ist zwar ebenfalls an die rechtsstaatlichen Grundsätze gebunden (§ 2 KV), lässt sich wegen der Eigenart und Stellung aber nicht in gleicher Weise wie der Grosse Rat und der Regierungsrat darstellen. Sie übt die Rechtsprechung aus, weshalb sie gemäss § 51 Abs. 1 KV auch nur an das Recht gebunden und in ihrem Urteil unabhängig ist. Zu den richterlichen Behörden sind demnach für die Zivil- und Strafrechtspflege das Obergericht, die Bezirksgerichte, die Friedensrichterinnen und Friedensrichter, die Schlichtungsbehörden, das Zwangsmassnahmengericht, die Staatsanwaltschaft, inklusive Jugendanwaltschaft, sowie die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden KESB und für die verwaltungsexterne Rechtspflege das Verwaltungsgericht sowie die Rekurskommissionen zu zählen. Diesen richterlichen Behörden kommt die richterliche Unabhängigkeit im Sinne der Gewaltentren-

nung zu, weshalb sie im Bereich ihrer Haupttätigkeit – der Rechtsprechung – vom Anwendungsbereich dieses Gesetzes auszunehmen sind. Überdies gilt bereits gemäss Bundesverfassung das Prinzip der Justizöffentlichkeit für die gerichtlichen Verfahren. Nach Art. 30 Abs. 3 BV sind Gerichtsverhandlung und Urteilsverkündung öffentlich. Sie bilden daher bereits heute schon öffentlich zugängliche Quellen. Gesetzliche Ausnahmen bleiben dagegen vorbehalten (vgl. für das Zivil- und Strafprozessrecht Art. 54 der Schweizerischen Zivilprozessordnung [Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272] bzw. Art. 69 f. der Schweizerischen Strafprozessordnung [Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0] und für die externe Verwaltungsrechtspflege § 62 i.V.m. § 14 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; RB 170.1]). Vor dem Hintergrund der Gewaltenteilung liegt es daher an den richterlichen Behörden, dem Grundsatz der Justizöffentlichkeit zum Durchbruch zu verhelfen. Unter den Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes sollen indessen die richterlichen Behörden in Anlehnung an Art. 28 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) und BGE 133 II 209 E. 3 S. 215 ff. lediglich fallen, soweit sie „administrative Aufgaben oder Aufgaben im Zusammenhang mit einer Aufsichtstätigkeit“ erfüllen. Das heisst, amtliche Akten über eine Tätigkeit, die nicht im Zusammenhang mit der Rechtsprechung steht, mithin die Verwaltung des Gerichts oder die Aufsichtstätigkeiten betreffen, sind der Öffentlichkeit zugänglich. Dies betrifft beispielsweise interne Richtlinien, Weisungen oder Merkblätter, Evaluationen in administrativen Belangen, Dokumente betreffend Informatikprojekte, fertig gestellte Konzepte oder Projektdokumente, Protokolle der Leitungsgremien und Sekretariate oder Vernehmlassungen im Rahmen von Gesetzesprojekten. Während Art. 28 Abs. 1 BGG zwar eine „sinngemässe“ Anwendung des BGÖ vorsieht, soll dies im Kanton Thurgau umfassend für den Verwaltungs- und Aufsichtsbereich gelten. Dies zumal auch die richterlichen Behörden neben ihrer Rechtsprechungstätigkeit staatliche Aufgaben erfüllen und deshalb für sie kein anderer Massstab gelten soll als für die kantonalen und kommunalen öffentlichen Organe der Exekutive und Legislative. Nicht zu den richterlichen Behörden gehört der Regierungsrat, selbst wenn er über Beschwerden in den in § 55 Abs. 1 VRG abschliessend aufgelisteten Angelegenheiten entscheidet. Zum einen richtet sich das Verfahren ausdrücklich nach den Bestimmungen über den verwaltungsinternen Rekurs (vgl. § 55 Abs. 2 VRG). Zum anderen kann die richterliche Unabhängigkeit und damit die Bindung an das Recht nur Organen der externen Verwaltungsrechtspflege zukommen, namentlich den Rekurskommissionen und dem Verwaltungsgericht. Schliesslich handelt es sich bei der Auflistung von § 55 VRG vorwiegend um Entscheide über Beiträge oder anderweitige Leistungen, auf welche kein Rechtsanspruch besteht, sowie um organisatorische, ebenfalls nicht justiziable Entscheide. Der Regierungsrat entscheidet mitunter auch politisch.

Gemäss Abs. 3 sollen die Thurgauer Kantonalbank (TKB), die EKT Holding AG und die thurmed AG, einschliesslich deren Tochtergesellschaften, ausdrücklich vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden. Diese expliziten Ausnahmen tragen dem Umstand Rechnung, dass namentlich die TKB in einem (volks-) wirtschaftlich und teils auch politisch sensiblen Bereich tätig ist und in ihrem Geschäft regelmässig eine Vielzahl von sensiblen und vertraulichen Dokumenten oder Unterlagen bearbeitet. Diese Überlegungen sollen genauso für die beiden Aktiengesell-

schaften gelten. Überdies war auch während des Abstimmungskampfes und den parlamentarischen Beratungen zur Volksinitiative stets unbestritten, die TKB und die beiden Gesellschaften vom Geltungsbereich des Gesetzes auszunehmen. Abs. 3 hält auch fest, dass die öffentlichen Organe vom persönlichen Geltungsbereich des Gesetzes auszunehmen sind, soweit sie – kumulativ – am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen und dabei keine staatlichen Aufgaben erfüllen. Das heisst, es hat im Wettbewerbsverhältnis privatwirtschaftlich zu handeln. Dieser Ausschluss vom Anwendungsbereich soll bezwecken, dass öffentliche Organe, die ihre Leistungen in Konkurrenz mit anderen Teilnehmerinnen und Teilnehmern am Markt anbieten, keinen Wettbewerbsnachteil erleiden dürfen. Ob ein solches Organ am Wettbewerb teilnimmt und keine staatliche Aufgabe erfüllt, ist im Einzelfall und aufgrund einer Gesamtbetrachtung zu entscheiden. Dabei ist beispielsweise zu beurteilen, ob die Leistung ein öffentliches Interesse verfolgt oder ein Interesse, das auch Private verfolgen. Zu fragen ist z.B. auch, ob die Tätigkeit des öffentlichen Organs überwiegend durch das Privatrecht bestimmt ist. Ferner dürfte im Einzelfall zu klären sein, ob für die Organisation, das Personal und die Finanzen öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Bestimmungen Anwendung finden. Und schliesslich kann noch die Frage, ob das öffentliche Organ in einem tatsächlichen Konkurrenzverhältnis zu anderen privaten Anbietern steht, in die Gesamtbetrachtung miteinbezogen werden. Zu denken ist hierbei an die kommunalen Werke (Wasser, Abwasser, Strom, Telekommunikation), Anstalten (Alters- und/oder Pflegeheime), Flur- und Strassenkorporationen, kommunale Zweckverbände gemäss § 39 GemG (z.B. Abfall), Vereine (Spitex), Stiftungen oder Genossenschaften, die teilweise staatliche Aufgaben erfüllen und teilweise im Wettbewerb mit privaten Anbietern stehen (z.B. Telekommunikation). Handelt es sich aber um eine staatliche Aufgabe bzw. kann ein Organ in einem Bereich hoheitlich handeln, selbst wenn es mit anderen im Wettbewerb steht, ist das Öffentlichkeitsgesetz anwendbar.

4.2.3. § 3 Sachlicher Geltungsbereich

Der sachliche Geltungsbereich benennt die Sache („was“), für die der Erlass Anwendung findet.

Gemäss Abs. 1 gilt das Gesetz für *Informationen* einerseits und *amtliche Akten* andererseits (zu den einzelnen Begriffserläuterungen siehe Ausführungen zu VE-§ 5 Ziff. 2 und 3).

Abs. 2 grenzt den sachlichen Geltungsbereich für verschiedene Arten von hängigen Verfahren ein. In all diesen laufenden Verfahren findet das Gesetz keine Anwendung.

Ziff. 1 benennt zum einen die hängigen Verfahren der Zivilrechtspflege. Darunter fallen nach Art. 1 ZPO die streitigen Zivilsachen, die gerichtlichen Anordnungen der freiwilligen Gerichtsbarkeit, die gerichtlichen Angelegenheiten des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts sowie die Schiedsgerichtsbarkeit. Letztere wird in Ziff. 4 separat angesprochen. Derweil gelten für diese hängigen zivilrechtlichen Verfahren

die spezialrechtlichen Bestimmungen der Zivilprozessordnung; namentlich die Grundsätze betreffend die Verfahrensöffentlichkeit und Akteneinsicht gemäss Art. 53 f. ZPO. Rechtshängig ist ein Zivilverfahren bei der Einreichung eines Schlichtungsgesuches, einer Klage, eines Gesuches oder eines gemeinsamen Scheidungsbegehrens (vgl. Art. 62 Abs. 1 ZPO). Im internationalen Verhältnis ist zudem Art. 9 IPRG zu beachten. Ziff. 1 benennt zum anderen die hängigen Verfahren der Strafrechtspflege. Hier sind die entsprechenden strafprozessrechtlichen Öffentlichkeitsbestimmungen (Art. 69 ff. StPO) anwendbar. Gemeint sind die Verfahren, welche die Verfolgung und Beurteilung der Straftaten nach Bundesrecht durch die Strafbehörden des Bundes und der Kantone zum Gegenstand haben (Art. 1 Abs. 1 StPO). Auch die Verfahren zur Verfolgung der Übertretungstatbestände gemäss dem kantonalen Strafrecht (§ 31 ff. des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Strafrecht [EG StGB; RB 311.1]) fallen darunter. Rechtshängig wird das Strafverfahren mit dem Eingang der Anklageschrift (Art. 328 Abs. 1 StPO; erstinstanzliches Hauptverfahren), wobei das polizeiliche Ermittlungsverfahren und die Untersuchung der Staatsanwaltschaft (Art. 299 ff. StPO; sog. Vorverfahren) ebenso Teil des Strafverfahrens sein müssen und vom Geltungsbereich auszuschliessen sind. Diese Überlegungen gelten gleichermassen für die Jugendstrafverfahren (Art. 3 Abs. 1 der Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung [Jugendstrafprozessordnung, JStPO; SR 312.1]). Für abgeschlossene Verfahren der Zivil- und Strafrechtspflege gilt Art. 30 Abs. 3 BV. Öffentliche Gerichtsverhandlungen und Urteilsverkündungen gehören bereits heute zu den öffentlich zugänglichen Informationsquellen.

Ziff. 2 betrifft die hängigen Verfahren der Verwaltungsrechtspflege, mithin die gesamten Verfahren gemäss dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (vgl. § 1 Abs. 1 VRG). Dazu zählen auch die Verfahren der Staatsrechtspflege, namentlich die abstrakte und konkrete Normenkontrolle. Wann die Rechtshängigkeit bei einem erstinstanzlichen, nichtstreitigen Verwaltungsverfahren eintritt, welches auf den Erlass eines Entscheides abzielt, lässt sich nicht so einfach bestimmen. Es kann darauf abgestellt werden, dass die Rechtshängigkeit eines Verfahrens im Moment der Einreichung eines Begehrens beginnt, das die Verwaltungsbehörde zur Durchführung eines Verfahrens verpflichtet. Wenn ein Verfahren hingegen von Amtes wegen eröffnet wird, ist das Verfahren ab dem Moment hängig, in dem die Beteiligten von der Verfahrenseröffnung Kenntnis erhalten. Im Verfahren vor einer Rechtsmittelinstanz ist die Einreichung der Rekurs- oder Beschwerdeschrift massgebend. Der Ausschluss des Öffentlichkeitsprinzips bei hängigen Verwaltungsverfahren erklärt sich daraus, dass das Akteneinsichtsrecht speziell im Verwaltungsrechtspflegegesetz geregelt ist (§ 14 VRG für das erstinstanzliche Verfahren, § 53 i.V.m. § 14 VRG für das Rekurs- und § 62 i.V.m. § 14 VRG für das Beschwerdeverfahren).

Hinsichtlich abgeschlossener, rechtskräftig erledigter Verfahren findet das Öffentlichkeitsgesetz demgegenüber Anwendung. Mit § 11 Abs. 3 KV vollzog der Verfassungsgeber in Bezug auf das Handeln der staatlichen Organe einen Wechsel vom Geheimhaltungs- zum Öffentlichkeitsprinzip. Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes besteht ein Dualismus zwischen dem individual- und persönlichkeitsbezogenen Akteneinsichtsrecht als Ausprägung des rechtlichen Gehörs und dem auf dem Öffentlichkeitsgrundsatz beruhenden generellen Akteneinsichtsrecht. Während bis anhin nur

bei Vorliegen besonders schutzwürdiger Interessen Akteneinsicht in rechtskräftig abgeschlossene Verwaltungsverfahren gewährt werden konnte, besteht nunmehr ein allgemeiner Anspruch auf Einsicht in amtliche Akten erledigter Verfahren. Für Verfahren vor dem Verwaltungsgericht gilt der Grundsatz der Justizöffentlichkeit.

Im Ergebnis halten Ziff. 1 und 2 fest, was VE-§ 2 Abs. 2 im Umkehrschluss zum Gegenstand hat. Die gesamte Rechtsprechung der Gerichte ist vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen.

Ziff. 3 schliesst die Verfahren der internationalen Rechts- und Amtshilfe sowohl in Zivil-, Straf- und Verwaltungssachen gänzlich aus. Die innerstaatliche Rechts- und Amtshilfe richtet sich nach den Bestimmungen der ZPO, StPO und des VRG. Sie ist aufgrund jener einschlägigen Bestimmungen dem Öffentlichkeitsgrundsatz ausgenommen, zumal diese Hilfeleistungen Teil eines hängigen Verfahrens sind (siehe Erläuterungen zu Ziff. 1 und 2).

Schliesslich nimmt Ziff. 4 die Schiedsgerichtsbarkeit ebenfalls vom sachlichen Geltungsbereich des vorliegenden Gesetzes aus. Damit sind sowohl die internationalen als auch nationalen Schiedsverfahren gemein. Die Rechtshängigkeit des Schiedsverfahrens richtet sich nach Art. 372 ZPO. Der gänzliche Ausschluss liegt darin begründet, dass privatrechtliche Parteiabreden oder öffentlich-rechtliche Vertragsregelungen teilweise Schiedsgerichte vorsehen. Aufgrund des umfassenden Ausschlusses sind ferner auch amtliche Akten des kantonalen Schiedsgerichts (Verwaltungsgericht; § 69a Abs. 2 VRG) gemäss Art. 27^{bis} des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG; SR 831.20), Art. 89 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) und Art. 57 des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (UVG; SR 832.20) ausgeschlossen.

Abs. 3 regelt das Verhältnis des allgemeinen Einsichtsrechts zu weiteren Sonderbestimmungen in formellen Gesetzen, d.h. von im parlamentarischen Verfahren erlassenen Gesetzen. Spezielle Verordnungsbestimmungen können dagegen keine Ausnahmen bzw. Vorbehalte vom Öffentlichkeitsgesetz statuieren, es sei denn, sie beruhen auf einer hinreichenden Ermächtigung im formellen Gesetz. Mit Abs. 3 wird der Rechtsgrundsatz des Vorranges spezieller Regeln vor allgemeinen Regelungen (*lex specialis derogat legi generali*) konkretisiert und bleibt auch weiterhin gültig. Demgegenüber wird der Rechtsgrundsatz, wonach neuere Regelungen späteren Regelungen vorgehen (*lex posterior derogat legi priori*), relativiert. Grundsätzlich bleiben Bestimmungen über die Öffentlichkeit oder Geheimhaltung von amtlichen Akten oder Informationen, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes bestanden, unverändert gültig. Dennoch sind diese Normen unter Berücksichtigung des Paradigmenwechsels auszulegen. Neuere, nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes einzuführende Normen, sind mit diesem Gesetz zu koordinieren. Der Gesetzgeber wird sich indessen künftig stets zu fragen haben, ob er mit einer Einschränkung des verfassungsmässigen Öffentlichkeitsprinzips diesem nicht widersprechen würde.

Nach Ziff. 1 gehen spezielle Geheimhaltungsnormen vor. Einige sind darauf ausgerichtet, wichtige öffentliche Interessen zu schützen. Die meisten beziehen sich jedoch

auf schützenswerte Unterlagen oder Dokumente aus der Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger. Dies gilt beispielsweise für die Geheimhaltungsbestimmungen im Sozialversicherungs- (vgl. Art. 33 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts [ATSG; SR 830.1]) oder im Steuerrecht (siehe sogleich). Auch im Bereich der politischen Rechte bestehen Spezialbestimmungen (§ 75 Abs. 2, § 87 und § 89 i.V.m. § 75 Abs. 2 und § 92 Abs. 2 des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht [StWG; RB 161.1]). Schliesslich gehen bereits von Bundesrechts wegen das Berufs- (Art. 321 StGB) sowie das Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnis (Art. 162 StGB) vor. Dennoch bringen diese Bestimmungen nur in allgemeiner Weise den Geheimhaltungsgrundsatz zum Ausdruck. Was tatsächlich der Geheimhaltung weiterhin unterliegt, ist letztlich im konkreten Einzelfall durch Auslegung festzustellen.

Das Steuergeheimnis ist im Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern (Steuer-gesetz, StG; RB 640.1) nicht explizit verankert. Die Wahrung des Steuergeheimnis-ses ist indessen aufgrund übergeordneten Bundesrechts gegeben. Für die Kantone gilt Art. 39 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG; SR 642.14), wo-nach die mit dem Vollzug der Steuergesetze betrauten Personen zur Geheimhaltung verpflichtet sind. Gestützt auf Art. 72 Abs. 2 StHG gilt diese Regelung unmittelbar für die Kantone, die nichts Entsprechendes in ihren kantonalen Steuergesetzen veran-kert haben. Für die direkte Bundessteuer normiert Art. 110 Abs. 1 des Bundesgesetz-es über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11): „Wer mit dem Vollzug dieses Gesetzes betraut ist oder dazu beigezogen wird, muss über Tatsachen, die ihm in Ausübung seines Amtes bekannt werden, und über die Verhandlungen in den Be-hörden Stillschweigen bewahren und Dritten den Einblick in amtliche Akten verwei-gern.“ Beide Bestimmungen halten indessen auch fest, dass vorbehältlich einer ge-setzlichen Grundlage im Bundesrecht oder – für das kantonale Steuerrecht – im kan-tonalen Recht eine Auskunft zulässig ist. § 147 StG vermag daher gegenüber dem Öffentlichkeitsprinzip dem Wortlaut nach keine Spezialbestimmung zu bieten, zumal sich diese Norm an die öffentlichen Organe richtet. Das Steuergeheimnis bezweckt nicht nur den Schutz der finanziellen Privatsphäre. Es liegt auch im öffentlichen Inte-resse, dass die Steuersubjekte bereit sind, mit der Steuerverwaltung zu kooperieren, indem das Vertrauen zwischen den beiden nicht beeinträchtigt wird. Insofern kommt dem Steuergeheimnis ein hoher Stellenwert zu. Dies auch trotz des Umstandes, dass das Steuersubjekt an die Finanzierung des Staates beiträgt und damit eine Aufgabe erfüllt, die wiederum in einem engen Zusammenhang mit der Erfüllung einer staatlichen Aufgabe steht. Weil der einzelne Steuerzahler und die einzelne Steuer-zahlerin gegenüber dem Staat aber gezwungen sind, ihre finanziellen Verhältnisse weitreichend offenzulegen, sollen sie auch davor geschützt werden, dass ihre Daten der Öffentlichkeit zugänglich sind. Auch wenn im kantonalen Steuergesetz das Steu-ergeheimnis nicht geregelt ist, gilt das in Art. 39 Abs. 1 StHG verankerte Steuer-geheimnis unmittelbar auch für die Belange der Thurgauer Staats- und Gemeindesteu-ern (Art. 72 Abs. 2 StHG) sowie die Erbschafts- und Schenkungssteuern (§ 20 des Gesetzes über die Erbschafts- und Schenkungssteuern [ESchG; RB 841.8] i.V.m. § 147 StG). Daher besteht auch im Kanton Thurgau ein Vorrang des Steuergeheim-nisses gegenüber dem Öffentlichkeitsprinzip.

Von besonderer Bedeutung für das Öffentlichkeitsprinzip ist das Amtsgeheimnis (§ 15 KV, § 49 KV, § 76 RSV, § 59 RSV VS, für das Gemeindepersonal § 33 GemG i.V.m. § 76 RSV sowie § 60 VG i.V.m. § 33 GemG i.V.m. § 76 RSV). Dieses stellt gegenüber dem vorliegenden Gesetz *keine* eigentliche Spezialbestimmung dar. Das Amtsgeheimnis erfasst alle Tatsachen, die den bei öffentlichen Organen angestellten Personen im Zusammenhang mit ihrer Arbeit und der Erfüllung einer staatlichen Aufgabe wahrgenommen werden und gemäss besonderer Vorschrift, sei es in einem Gesetz, einer Verordnung oder einem Personalreglement, oder ihrer Natur nach geheim zu halten sind. Das Amtsgeheimnis erstreckt sich dabei aber nicht auf allgemein zugängliche Quellen. Diese personalrechtlich geschützten Geheimnisse können inhaltlich mehr umfassen als die gemäss Art. 320 StGB geschützten Geheimnisse. Was Schutzobjekt des Geheimnisses ist, bildet nur soweit Regelungsgegenstand des Personalrechts, als es direkt mit dem Arbeitsverhältnis und den damit verbundenen Rechten und Pflichten verknüpft ist. Was in anderen Sachbereichen geheim ist, ist den einschlägigen Gesetzen zu entnehmen. Was als geheim unter die im Arbeitsverhältnis geltende Geheimhaltungspflicht fällt, ist daher je nach dem im Rahmen des Arbeitsverhältnisses bearbeiteten Bereichs unterschiedlich (z.B. § 23 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe [Sozialhilfegesetz, SHG; RB 850.1]). Der personalrechtliche Begriff des Geheimnisses geht also weiter, da auch die Geheimnisse anderer Sachbereiche abgedeckt werden, soweit sie im Zusammenhang mit dem Arbeitsverhältnis stehen. Da mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips eine Abkehr vom Geheimhaltungsprinzip stattgefunden hat, wird gemäss dem rechtsstaatlichen Grundsatz *lex posterior derogat legi priori* der Umfang des Amtsgeheimnisses durch das vorliegende Gesetz bestimmt. Das Amtsgeheimnis wird mit dem vorliegenden Gesetz nicht aufgehoben, dessen praktische Tragweite aber stark eingeschränkt. Das Amtsgeheimnis schützt nur noch diejenigen Tatsachen bzw. amtlichen Akten, die nicht unter den persönlichen oder sachlichen Geltungsbereich des vorliegenden Gesetzes fallen oder aufgrund einer Ausnahmeregelung gemäss VE-§ 11 der Öffentlichkeit nicht zugänglich sind. Wer ein solches Geheimnis dennoch offenbart, herausgibt oder über den Inhalt solcher Akten Auskunft erteilt, macht sich weiterhin gemäss Art. 320 StGB strafbar. Der strafrechtliche Schutz des Amtsgeheimnisses als solcher bleibt vom Öffentlichkeitsprinzip insofern unberührt.

Ziff. 2 räumt Bestimmungen in anderen Gesetzen, die abweichende, d.h. erleichterte oder erschwerende, Einsichtsrechte vorsehen, den Vorrang gegenüber dem Öffentlichkeitsgesetz ein, so namentlich die bundesrechtlichen Bestimmungen bezüglich öffentlicher Register wie beispielsweise das Handelsregister (vgl. Art. 10 ff. der Handelsregisterverordnung [HRegV; SR 221.441]), das Grundbuch (vgl. Art. 970 f. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210), Art. 26 ff. der Grundbuchverordnung [GBV; SR 211.431.1]), das Zivilstandsregister (vgl. Art. 43a Abs. 2 ZGB; Art. 29 der Zivilstandsverordnung [ZStV; SR 211.112.2]) oder das Strafregister (vgl. Art. 24, 25b, und 26 der Verordnung über das Strafregister [VOSTRA-Verordnung; SR 221]). Ferner bestehen auch zahlreiche sachbezogene Vorrechte. Zu denken ist hierbei an die öffentliche Auflage gemäss § 29 und § 102 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; RB 700), § 27 des Gesetzes über die Enteignung (Enteignungsgesetz; RB 710), § 18 des Gesetzes über den Wasserbau und den Schutz vor gravitativen Naturgefahren (WBSNG; RB 721.1), § 13 des Wassernutzungsgesetzes (WNG;

RB 721.8), § 6 und § 10 ff. des Gesetzes über die Nutzung des Untergrundes (UNG; RB 723.1), § 11, § 17 und § 21 des Gesetzes über Strassen und Wege (StrWG; RB 725.1), § 9 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (EG GSchG; RB 814.20), § 13 des Gesetzes über Flur und Garten (RB 913.1) i.V.m. § 102 PBG, § 8 und § 40 des Gesetzes über Bodenverbesserungen und landwirtschaftliche Hochbauten (Meliorationsgesetz; RB 913.2), § 11 und § 20 f. das Waldgesetzes (RB 921.1), § 7 Abs. 3 des Gesetzes zum Schutz und zur Pflege der Natur und der Heimat (NHG; RB 450.1) i.V.m. § 102 PBG oder der öffentliche Kataster gemäss § 14 des Gesetzes über die Abfallbewirtschaftung (Abfallgesetz; RB 814.04). Zu erwähnen sind ferner zur Veranschaulichung die geänderten Bundesgesetze im Zusammenhang mit der Umsetzung des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention; SR 0.814.07), das Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01. Art. 10b Abs. 2 lit. b, Art. 10e ff.), das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20. Art. 50) und das Bundesgesetz über die Gentechnik im Ausserhumanbereich (Gentechnikgesetz, GTG; SR 814.91. Art. 18 Abs. 1). Der Bereich für erleichterte Einsicht in amtliche Akten von Umweltinformationen geht derweil über die genannten Gesetze hinaus. Nach Art. 7 Abs. 8 USG sind Umweltinformationen Informationen im Bereich des Umweltschutzgesetzes und im Bereich der Gesetzgebung über den Natur- und Heimatschutz, den Landschaftsschutz, den Gewässerschutz, den Schutz vor Naturgefahren, die Walderhaltung, die Jagd, die Fischerei, die Gentechnik sowie den Klimaschutz. Insofern beschlägt das Bundesrecht auch entsprechende Einsichtsrechte im kantonalen Recht. Bestimmte Personen begünstigende, personenbezogene Vorrechte finden sich zum Beispiel in § 14 VRG (Akteneinsicht) oder in § 19 f. DSG (Einsicht in Register und in Daten).

Abs. 4 sorgt für die Koordination mit dem Datenschutzgesetz. Das datenschutzrechtliche Einsichtsrecht (§ 19 ff. DSG) hat grundsätzlich Vorrang vor dem Einsichtsrecht gemäss dem Öffentlichkeitsgesetz (vgl. VE-§ 3 Abs. 2 Ziff. 2). Stellt eine Person ein Gesuch um Einsicht in amtliche Akten, die (ausschliesslich) ihre eigenen Personendaten enthalten, richtet sich auch das Verfahren nach dem Datenschutzgesetz (zum Begriff der Personendaten siehe § 3 DSG).

Abs. 5 koordiniert das Öffentlichkeitsgesetz mit dem Archivgesetz, welches mit dem Erlass dieses vorliegenden Gesetzes in einem Paragraphen zu ändern ist (vgl. Erläuterungen zu den VE-Schlussbestimmungen). Nach *Abs. 5* richtet sich das Recht um Einsicht in archivierte amtliche Akten – die vor dem 20. Mai 2019 erstellt wurden – und das Verfahren nach dem Archivgesetz. Massgebend ist dabei die finale Erstellung der Unterlage, des Dokuments bzw. der amtlichen Akte.

Schliesslich hält *Abs. 6* den Verweis auf das angedachte und noch im Gesetzgebungsprozess befindliche Gesetz über die öffentliche Statistik (StatG) fest, das ebenfalls hinsichtlich die Veröffentlichung und Verwendung (VE-§ 20 f. StatG) statischer Tätigkeiten vorgeht. Die Botschaft des Regierungsrates zum StatG dürfte im Dezember 2020 an den Grossen Rat überwiesen werden.

4.2.4. § 4 Zeitlicher Geltungsbereich

Der zeitliche Geltungsbereich legt fest, ab „wann“ das Gesetz seine rechtliche Wirkung entfaltet. Dies ist grundsätzlich ab dem Zeitpunkt der Inkraftsetzung der Fall, wirken doch Rechtsnormen gemeinhin in die Zukunft. Das Inkrafttreten darf daher nicht vor der Publikation des Erlasses erfolgen (vgl. § 11 Abs. 1 KV). Aus rechtsstaatlichen Gründen gilt deswegen ein Rückwirkungsverbot, wenn namentlich rückwirkende Erlasse die einzelnen privaten Personen zusätzlich belasten (siehe explizit § 4 KV). Dies liegt im Primat der Rechtssicherheit begründet. Das Verbot gilt indes nicht absolut. Eine zeitliche (sog. echte) Rückwirkung ist nach Lehre und Rechtsprechung unter den folgenden Voraussetzungen dennoch zulässig: Die Rückwirkung muss ausdrücklich angeordnet oder nach dem Sinn des Gesetzes klar gewollt sein; sie muss zeitlich mässig sein, das heisst, das neue Gesetz muss voraussehbar sein; sie muss durch triftige Gründe gerechtfertigt sein; sie darf keine stossenden Rechtsungleichheiten bewirken; und schliesslich darf sie keinen Eingriff in wohlerworbene Rechte darstellen. Verfassungsrechtlich unproblematisch ist dabei die sog. unechte Rückwirkung,

Nach § 99a Abs. 1 KV ist § 11 Abs. 3 KV auf amtliche Akten anwendbar, die nach der Annahme dieser Verfassungsbestimmung durch das Volk von einer Behörde erstellt oder empfangen wurden. Das Öffentlichkeitsprinzip gilt somit seit dem 20. Mai 2019, auch wenn es erst mit Inkrafttreten des Gesetzes anwendbar ist. Dementsprechend ordnet bereits die Verfassung ausdrücklich gewollt die Rückwirkung an. Das entsprechende Ausführungsgesetz ist zudem vorhersehbar (§ 99 Abs. 2 KV; drei Jahre). Dadurch, dass die Verfassungsbestimmung einen Paradigmenwechsel vorsieht und die Anwendbarkeit selber benennt, ergibt sich ein triftiger Grund, den Ausführungserlass rückwirkend anzuwenden. Dafür spricht auch der Umstand, dass den Privaten ein neues Grundrecht zugestanden wird, sie werden also nicht zusätzlich belastet. Stossende Rechtsungleichheiten sind daher genauso wenig erkennbar, zumal allen Privaten gleichermassen das Grundrecht zugestanden wird. Schliesslich wird mit dem Gesetz in keine wohlerworbenen Rechte eingegriffen.

Üblicherweise wird der zeitliche Geltungsbereich in den Schlussbestimmungen eines Erlasses festgelegt. Aufgrund dieser besonderen Rückwirkung und vor dem Hintergrund eines adressatengerechten Gesetzes ist es aber angezeigt, den zeitlichen Geltungsbereich bereits unter den allgemeinen Bestimmungen aufzuführen. Selbst wenn die Rückwirkung bereits in § 99a KV festgehalten ist, sollte für den Laien dieser Grundsatz hier in § 4 nochmals wiederholt werden. Das Gesetz zum Öffentlichkeitsprinzip ist also bereits rückwirkend ab 20. Mai 2019 anwendbar, auch wenn dessen Inkrafttreten erst zu einem späteren Zeitpunkt – angedacht ist 1. Januar 2022 – stattfinden wird.

4.2.5. § 5 Begriffe

VE-§ 5 definiert drei zentrale Begriffe, sodass diese im gesamten Erlass einheitlich verwendet werden. Sie dienen der Verdeutlichung und Präzisierung.

Ziff. 1: Der Begriff des öffentlichen Organs ist von grosser Bedeutung für den gesamten Erlass. Nur solche öffentlichen Organe im Sinne dieser Begriffsbestimmung unterstehen dem Gesetz. Allgemein gesagt fallen hauptsächlich alle legislativen, exekutiven und judikativen Organe und Organisationseinheiten von Kanton, Politischen Gemeinden sowie Schulgemeinden darunter. Mitzuzählen sind auch die kantonalen und kommunalen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, selbständige und unselbständige Anstalten sowie Stiftungen.

Als Organ sind die staatsrechtlichen Einrichtungen als Teil des Staatsaufbaus zu verstehen; namentlich im Kanton der Grosse Rat, der Regierungsrat und die Gerichte; in den Politischen Gemeinden die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament, der Gemeinde- oder Stadtrat; in den Schulgemeinden die Schulgemeindeversammlung und die Schulbehörde. Zu diesen Einrichtungen gehören die kantonalen und kommunalen Behörden, Kommissionen, Departemente und Staats- oder Gemeindekanzlei, Ämter, Betriebe oder Dienststellen. Die Behörde ist hier aber weiter zu verstehen als die verfassungsrechtlichen Behörden im Sinne des 4. Kapitels der Kantonsverfassung und § 59 Abs. 3 KV *e contrario*. Auch ist die Behörde nicht im Sinne von § 3 VRG zu verstehen, lehnt sich aber stark daran an. Kommissionen mit und ohne Entscheidungsbefugnisse sind insbesondere solche gestützt auf ein Gesetz, eine Verordnung oder einen regierungsrätlichen Beschluss (vgl. auch § 50 KV) oder gestützt auf kommunalem Recht. Parlamentarische Kommissionen fallen ebenso in den Anwendungsbereich, deren amtliche Akten, namentlich die Protokolle, sind indessen nicht in jedem Fall öffentlich (vgl. Erläuterungen zu VE-§ 12).

Zur Verwaltung gehört vorab die sogenannte Zentralverwaltung, verstanden als die nach dem Hierarchieprinzip organisierten Einheiten in Departementen und der Staats- oder Gemeindekanzlei, Ämter und/oder Dienststellen. Namentlich bei kleineren Gemeinden kann die Verwaltung aber auch als einzige Einheit verstanden werden.

Auch dezentralisierte Einheiten wie namentlich die unselbständigen Anstalten gehören zur Verwaltung: Kantonsschulen, Berufsschulen, Museen, Kantonsbibliothek, Strafvollzugsanstalten. Zu den selbständigen Anstalten auf kantonaler Ebene zählen insbesondere die Gebäudeversicherung Thurgau, die Pädagogische Hochschule, das Sozialversicherungszentrum, die Arbeitslosenkasse, die Pensionskasse Thurgau sowie die Thurgauisch-Schaffhauserische Maturitätsschule für Erwachsene. Hinsichtlich solcher Einheiten der Politischen Gemeinden ist auf das kommunale Recht abzustellen. Zu denken ist beispielsweise an kommunale Werke oder Pflege-/Altersheime. Anstalten sind Verwaltungseinheiten, zu denen ein Bestand von Personen und Sachen durch das Recht technisch und organisatorisch zusammengefasst sind und die für eine bestimmte Verwaltungsaufgabe den Benutzern zur Verfügung stehen.

Öffentlich-rechtliche Körperschaften sind demgegenüber mitgliedschaftlich verfasste, auf öffentlichem Recht und mit Hoheitsgewalt ausgestatte Verwaltungsträger, die selbständig Staatsaufgaben erfüllen. Beispiele hierfür sind kantonale oder kommunale Zweckverbände (bzgl. Wasserversorgung, Abwasser oder Abfall), Unterhaltskör-

perschaften, Forstrevierkörperschaften, Fischereikörperschaften, Meliorationskörperschaften, Viehversicherungskorporationen, Rebkorporationen.

Öffentlich-rechtliche Stiftungen sind eine durch einen Stiftungsakt begründete, dem öffentlichen Recht unterstellte und in der Regel mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete Verwaltungseinheit, die mit dem Stiftungsvermögen eine Verwaltungsaufgabe erfüllen. Die Kulturstiftung des Kantons Thurgau gehört beispielsweise dazu.

Darüber hinaus sind auch Private und Personen des privaten und öffentlichen Rechts dem Begriff des öffentlichen Organs gleichgestellt, soweit sie staatliche Aufgaben erfüllen. Dies kann insbesondere mit einer Leistungsvereinbarung geschehen. Das Gemeinwesen kann eine Verwaltungstätigkeit auch durch einen privatrechtlichen Verwaltungsträger ausüben lassen (Leistungsvereinbarungen): In Frage kommen hierbei alle Formen des Privatrechts (Verein, Stiftung, Aktiengesellschaft, Genossenschaft etc.), darunter insbesondere die Spitex-Vereine, die Peregrina-Stiftung, die BENEFO-Stiftung. Möglich sind je nach Rechtsgrundlage beispielsweise auch Alters- und/oder Pflegeheime der Gemeinden. Auf die Rechtsform des öffentlichen Organs kommt es letztlich nicht an, da auch Personen des privaten Rechts als öffentliche Organe gelten, sofern sie staatliche Aufgaben erfüllen.

Gemeinhin ist allen öffentlichen Organen die Erfüllung staatlicher Aufgaben. Diese gehen indes wesentlich weiter als der Katalog der Staatsaufgaben gemäss § 64 ff. KV. Staatliche Aufgabenerfüllung ist nicht nur als hoheitliches Handeln zu verstehen, sondern auch jede Form von Handeln der öffentlichen Organe, wie bei Eingriffen oder bei Ausrichtung von Leistungen, mithin nichthoheitliches Handeln. Es reicht bereits, wer mit solchen Aufgaben betraut ist (vgl. § 2 KV i.V.m. § 1 des Gesetzes über die Verantwortlichkeit [Verantwortlichkeitsgesetz, VerantwG; RB 170.3]). Die Organisation eines „Tages der freiwilligen Arbeit“, eines Neujahr-Apéros oder einer 1.-August-Feier, mithin freiwillige Aufgaben der Gemeinden beispielsweise, fallen dagegen nicht unter staatliche Aufgaben, solange sie nicht öffentliche Gelder dafür aufwenden. Bezweckt doch das Öffentlichkeitsprinzip gerade auch die wirksame Kontrolle des staatlichen Handelns, also die Verwendung seiner Fiskaleinnahmen.

Ziff. 2: Die Information meint jede Kundgabe und alle Aussagen, Ankündigungen, Aufklärungen, Meldungen, Mitteilungen, die vom öffentlichen Organ ausgehen, seien sie mündlich, schriftlich oder elektronisch, seien sie Tatsachen, Meinungen, Auskünfte, Erklärungen, Korrekturen oder Feststellungen. Informiert wird in erster Linie aber nicht nur über die Tätigkeit des öffentlichen Organs (VE-§ 7 Abs. 1). Die Information kann sowohl die Vermittlung von Wissen (Fakten, Zusammenhänge, Lagebeurteilungen) über die behördliche Tätigkeit beinhalten, als auch im Rahmen einer bestimmten staatlichen Politik erfolgen.

Ziff. 3: Der Begriff „amtliche Akte“ lehnt sich an die Begriffsbestimmung von § 2 Abs. 1 Ziff. 3 und 4 des Archivgesetzes an, führt ihn aber detaillierter aus. Zu erwähnen ist hierzu insbesondere auch, dass die beiden Gesetze unterschiedliche Zwecke verfolgen, weshalb nicht auf dieselben Begrifflichkeiten abgestellt werden kann. Während die meisten Kantone und der Bund von „amtlichen Dokumenten“ oder –

umfassender – von „Informationen“ sprechen, haben einzig die Kantone Thurgau und Bern „amtliche Akten“ zum Gegenstand. Ein materieller Unterschied besteht im Ergebnis jedoch nicht.

Der Begriff führt vier kumulative Bedingungen auf, die erfüllt sein müssen, dass von einer amtlichen Akte auszugehen ist: Die amtliche Akte ist die Zusammenfassung aller schriftlichen und elektronischen Unterlagen und Dokumente. Das heisst indes nicht, dass die Einsicht in amtliche Akten die gesamte Akte, den gesamten Stapel, umfasst. Vielmehr können auch nur einzelne Unterlagen oder Dokumente eingesehen werden. Diese sind als zweite Bedingung auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet. Auf die Beschaffenheit dieses Trägers oder die Form der Akte kommt es dabei nicht an. Zentral ist, dass der Akte bzw. der Unterlage oder dem Dokument ein informativer Inhalt entnommen werden können muss. Ein blankes Papier oder ein leerer USB-Stick gibt keine Information wieder. Sowohl unmittelbar wahrnehmbare Informationen wie auch mittelbare, d.h. nur mit technischem Hilfsmittel wahrnehmbare Informationen fallen unter den Begriff der amtlichen Akte. Zu denken ist dabei an Schriftstücke wie Entscheide, Beschlüsse, Eingaben, Protokolle, Korrespondenzen, Mitberichte, Gutachten, Statistiken, E-Mails, Pläne, Karten, Bilder, Berichte, Fotografien, Konzepte, Agenden oder Video- und Tonaufnahmen, Mikrofilme oder andere elektronische Informationsträger beispielsweise USB-Sticks, CDs oder Disketten. Wesentlich ist, dass ein in eine gewisse Form gebrachtes „Produkt“ vorliegt. Die beiden weiteren Bedingungen präzisieren zugleich den Ausdruck „amtlich“. Die Akte muss im Besitz des öffentlichen Organs sein. Das heisst, dass das öffentliche Organ selbst Zugang zur Akte haben muss; auch als Erstellerin oder Hauptadressatin der Akte ist sie in deren Besitz. Schliesslich muss die Akte zur Erfüllung einer staatlichen Aufgabe dienen. In diesem Zusammenhang soll der Klarheit halber ausdrücklich festgehalten werden, dass die Beratungen der Exekutive, namentlich des Regierungsrates, der Gemeindebehörde oder der Schulbehörde aber auch der parlamentarischen Kommissionen, nicht öffentlich sein sollen, sondern nur die Ergebnisse daraus (Regierungsratsbeschlüsse, Protokolle oder dergleichen; vgl. für die Gemeinden § 35 Abs. 2 GemG). Letztere erfüllen denn auch die soeben ausgeführten Bedingungen der amtlichen Akte. Die Sitzung an sich fällt nicht darunter.

Daneben stehen drei alternative Varianten, die sich vom Begriff der amtlichen Akte klar abgrenzen: Nicht fertig gestellte, zum ausschliesslich persönlichen Gebrauch bestimmte und kommerziell genutzte Unterlagen oder Dokumente. Zur Begriffsbestimmung kann dabei auf Art. 1 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31) verwiesen werden. Als *fertig gestellt* gilt eine Unterlage oder ein Dokument, das vom öffentlichen Organ, welches es erstellt hat, unterzeichnet ist, oder das der Adressatin oder dem Adressaten definitiv übergeben wurde, namentlich zur Kenntnis- oder Stellungnahme oder als Entscheidungsgrundlage. Persönliche Notizen sowie interne Unterlagen oder Dokumente, die den Charakter von „Zwischenprodukten“ haben (z.B. Notizzettel, Skizzen, interne Entwürfe, Tonbandaufzeichnungen zur Erstellung von Protokollen o.ä.), fallen nicht unter den Begriff der amtlichen Akte. Es sei denn, sie werden direkt als Entscheidungsgrundlage herangezogen. Dies gilt namentlich für Gutachten, da sie fast immer als solche Grundlage dienen. Nicht fertig gestellt ist auch eine Unterlage oder

ein Dokument, das zu Konsultationszwecken in einem Team von Mitarbeitenden in Zirkulation gesetzt wird. Hinsichtlich Unterzeichnung darf nicht leichthin darauf geschlossen werden, dass eine nicht unterzeichnete Unterlage oder ein nicht unterzeichnetes Dokument als nicht fertig gestellt gilt. Solange das „Endprodukt“ aber noch nicht vorliegt, unterliegt es der Geheimhaltung. Das öffentliche Organ soll in seiner Meinungs- und Willensbildung nicht beeinflusst und gestört werden können. Indizien, wie beispielsweise das Einfügen von Wasserzeichen, das explizite Kennzeichnen eines Entwurfs oder der Korrekturmodus, sind im Einzelfall heranzuziehen, um zu klären, ob eine Unterlage oder ein Dokument fertig gestellt ist. Als *zum persönlichen Gebrauch* bestimmte Unterlage oder bestimmtes Dokument gilt eine amtliche Akte, Unterlage oder ein amtliches Dokument, deren Benutzung ausschliesslich der Urheberin oder dem Urheber oder einem eng begrenzten Personenkreis als Arbeitshilfsmittel vorbehalten ist, namentlich Notizen oder Kopien von Unterlagen oder Dokumenten. Als Arbeitshilfsmittel gilt eine Unterlage oder ein Dokument, wenn es effektiv zur Erledigung der staatlichen Aufgabe erstellt und genutzt wird (Korrektur, Austausch, Anpassung). Dies ist beispielsweise bei einem E-Mail-Verkehr der Fall, wenn die betreffenden Nachrichten lediglich an bestimmte Personen (Mitglieder einer Behörde oder einer Arbeitsgruppe) gerichtet sind, für die sie als gemeinsame Arbeitsgrundlage – etwa für die Ausarbeitung von Berichten, Konzepten, Anträgen, Stellungnahmen, Entscheide etc. (und somit wiederum amtlichen Akten) dient. Persönliche oder private Unterlagen oder Dokumente, die zwar im Besitz des öffentlichen Organs sind, sind genauso wenig der Öffentlichkeit zugänglich. Zu denken ist hierbei an Kondolenzkarten oder private Fachliteratur. Als *kommerziell genutzte* Unterlage oder genutztes Dokument gelten schliesslich solche, die das öffentliche Organ gegen Entgelt anbietet. Dazu gehören auch Unterlagen oder Dokumente, die unmittelbar der Herstellung von Produkten dienen. Namentlich Karten oder Pläne, die vom öffentlichen Organ vermarktet und mit einem Preis angeboten werden, fallen nicht unter das Öffentlichkeitsprinzip.

4.2.6. § 6 Die oder der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte

Abs. 1: In Ergänzung zum heutigen Beauftragten für den Datenschutz (vgl. § 17 Abs. 1 DSGVO) soll dessen Funktion mit derjenigen eines Öffentlichkeitsbeauftragten erweitert werden, weshalb künftig vom Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten gesprochen werden soll. Ihm sollen gemäss diesem Gesetz vier zentrale Aufgaben zukommen.

Ziff. 1 lehnt sich an § 18 Abs. 1 Ziff. 4 DSGVO an, womit der entsprechenden Person neben der bisherigen datenschutzrechtlichen Beratung neu auch eine Beratung der öffentlichen Organe für Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips zukommen soll. Auch wenn im Prinzip jedes von diesem Gesetz betroffene öffentliche Organ selber in der Lage sein sollte, die Öffentlichkeit über die allgemeinen Grundsätze des Akteneinsichtsrechts zu informieren, wird der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte die Funktion einer Fachstelle in Sachen Einsicht in amtliche Akten einnehmen und spezifisch über das Vorgehen und die Praxis informieren können.

Ziff. 2 fusst auf § 18 Abs. 1 *Ziff. 2* DSG. Auf Anfrage berät der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte private Personen über ihr Recht auf Einsicht in amtliche Akten. Eine Rechtsberatung im Einzelfall soll damit aber explizit ausgeschlossen werden. Vielmehr dürfte sich die Beratungstätigkeit gegenüber einzelnen Privatpersonen auf die Modalitäten sowie die Art und Weise des Akteneinsichtsrechts beschränken.

Nach *Ziff. 3* soll dem Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten auch die Möglichkeit zugestanden werden, sich bei Rechtsetzungsvorhaben der öffentlichen Organe zu äussern, die das Öffentlichkeitsprinzip betreffen.

Mit *Ziff. 4* soll dem Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten in gleicher Weise wie gemäss § 18a Abs. 1 *Ziff. 3* DSG die Befugnis eingeräumt werden, gegen Entschiede des öffentlichen Organs in seinem Namen ein Rechtsmittel einzulegen. Diese Ziffer steht vor dem Hintergrund, dass der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte einerseits dem Öffentlichkeitsprinzip als unabhängige neutrale Stelle zum Durchbruch verhelfen soll, andererseits aber auch dem Schutz vor zu leichtfertiger oder pauschaler Veröffentlichung weiterhin geheimer oder vertraulicher amtlicher Akten Rechnung tragen soll.

Abs. 2 hält die Bindung des Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten an das Amtsgeheimnis fest. Er ist im selben Masse dem Amtsgeheimnis unterstellt wie die öffentlichen Organe, in deren amtlichen Akten er Einsicht nimmt oder die ihm Auskunft erteilen.

4.3. Information der Öffentlichkeit

Mit dem 2. Kapitel des vorliegenden Vernehmlassungsentwurfs geht das Gesetz einen Schritt weiter, als dies von der Volksinitiative für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips eigentlich verlangt wurde. Die beiden Bestimmungen dieses Kapitels sollen indessen dem Öffentlichkeitsgrundsatz gemäss § 11 KV weiter zum Durchbruch verhelfen und damit den öffentlichen Organen zusätzlich und gesetzlich ermöglichen, verstärkter und auch zeitgemässer aktiv zu informieren. Die in § 11 Abs. 2 KV verlangte, aktive Information der öffentlichen Organe soll gerade das Handeln der öffentlichen Organe erklären und auch begründen. VE-§ 7 soll hingegen keinen subjektiv einklagbaren Rechtsanspruch begründen. Mit anderen Worten kann daraus also kein Recht abgeleitet werden, was bereits heute schon gilt.

Die Gründe für die neu zu schaffende gesetzliche Grundlage sind vielfältig wie auch offensichtlich. Die Medienlandschaft und der Medienkonsum haben sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten schweizweit aber auch im Kanton Thurgau stark verändert. So ist zum Beispiel die Zahl der überregionalen Zeitungen im Thurgau, die das politische Geschehen im Kanton redaktionell begleiten oder begleitet haben, kontinuierlich gesunken. Gab es über längere Zeit nur Tageszeitungen, Radio und Fernsehen, so kamen in nur wenigen Jahren neue Formen von Informationskanälen hinzu: das Internet, die Gratiszeitungen, die sozialen Medien (Facebook, Twitter, Instagram etc.) und dadurch die verstärkte Nutzung der mobilen Kommunikationsgeräte. Diese

Entwicklung ist durchaus zu begrüssen, können doch die Medienkonsumentinnen und -konsumenten von einem vielfältigen und grossen Informationsangebot profitieren. Dadurch wird die Meinungsvielfalt ebenso garantiert. Dennoch ist nicht von der Hand zu weisen, dass einerseits die klassischen Medien weiterhin und im verstärkten Mass unter Druck stehen und immer weniger oder nur punktuell über das kantonale oder kommunale Geschehen berichten, andererseits aber auch eine weitere Veränderung innerhalb der Gesellschaft stattfindet. Gerade die sozialen Medienplattformen können das politische Geschehen und die Wahrnehmung wesentlich beeinflussen. Mit VE-§ 7 soll daher auch eine Grundlage geschaffen werden, um insbesondere aktuellen, demokratierelevanten und problembehafteten Phänomenen wie *fake news*, *social bots* und „Roboterjournalismus“ zu begegnen. Mangelnde Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Handelns der öffentlichen Organe in Kombination mit internetbasierter Kommunikation jedes und jeder Einzelnen können innerhalb kurzer Zeit dazu führen, dass das Vertrauen in die öffentlichen Organe sinkt. Auch die geänderten „Spielregeln“ und Ansprüche sowie das diffuse Misstrauen der Öffentlichkeit gegenüber dem Staat, seinen Organen und der Politik verlangen, dass die öffentlichen Organe neben der Informationspflicht auch die Möglichkeit haben, agil und zeitgemäss über ihre politischen Angelegenheiten zu informieren. Der rückläufige Konsum von journalistisch aufbereiteter Medieninformation birgt Risiken für das Gemeinwesen, leisten die klassischen Medien doch auch weiterhin einen oft unterstützenden Beitrag für die (Informations-)Gesellschaft. Ferner soll eine aktive Information verstärkt einen Beitrag für eine bürgernahe Kommunikation leisten. Und schliesslich kann eine ausgeprägte aktive Information sogar die passive Information – die Einsicht in amtliche Akten – überholen oder in einzelnen Fällen obsolet machen und folglich die Abläufe und allfällige Verfahren vereinfachen. Genauso können damit die Ressourcen minimiert werden, da bereits publizierte oder der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebrachte Unterlagen oder Dokumente etwaige Einsichtsgesuche überflüssig machen.

4.3.1. § 7 Grundsatz

Abs. 1 auferlegt in Ausführung von § 11 *Abs. 2 KV* den öffentlichen Organen eine objektive Handlungspflicht, die Öffentlichkeit von sich aus über ihr Handeln von allgemeinem Interesse zu informieren. Die Information muss dementsprechend aktiv erfolgen („von sich aus“). Adressat ist die Öffentlichkeit, die Bevölkerung im Allgemeinen, was aber nicht ausschliesst, dass sich Informationen auch nur an eine bestimmte Zielgruppe richten oder nur von lokalem Interesse sind. Worüber zu informieren ist, beschränkt sich nicht nur auf diejenigen Tätigkeiten, die zur Erfüllung einer staatlichen Aufgabe notwendig sind. Vielmehr soll auch über gefasste Beschlüsse, wichtige laufende Geschäfte, bedeutende Entscheide, Massnahmen, Ziele, Lagebeurteilungen, Planungen sowie über die jeweiligen Hintergründe und Zusammenhänge informiert werden. „Von allgemeinem Interesse“ ist dabei jede Information, die es der Öffentlichkeit ermöglicht, ihre demokratischen Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte und ihre Kontrollfunktion gemäss dem Zweck des vorliegenden Gesetzes auszuüben. Die Bevölkerung soll sich zudem auch ein Bild über das staatliche Handeln

machen können, ohne stets Einsicht in amtliche Akten nehmen zu müssen. Der umfassende Informationsauftrag der Öffentlichkeit erreicht hingegen dort seine Grenzen, wo überwiegende öffentliche oder private Interessen einer Information entgegenstehen.

Abs. 2 benennt die qualitativen Anforderungen an die Information der öffentlichen Organe. Über Tätigkeiten von allgemeinem Interesse ist zeitnah zu informieren, das heisst ohne unnötige Verzögerung. Die Wahl des Zeitpunktes ist abhängig von den Umständen und dem Zusammenhang, in welchem die entsprechende Information steht oder erstellt wurde. Umfassend bedeutet gehaltvoll und vollständig. Die Information muss alle Elemente beinhalten, die zu deren Verständnis notwendig sind. Die Sachlichkeit garantiert ferner die Objektivität der Information, bei der sowohl auf die positiven als auch auf die negativen Seiten eines Informationsgegenstandes hingewiesen wird. Klar ist die Information, wenn sie verständlich ist. Sie muss einem überwiegenden Teil der Adressatinnen und Adressaten erlauben, die Information in ihrem Inhalt zu verstehen und nachvollziehen zu können. Die Information muss dahingehend verstanden werden können, dass die einzelne Person ihre demokratischen Rechte ohne weiteres Zutun wahrnehmen kann.

Abs. 3: Gemäss VE-§ 3 Abs. 2 findet das Öffentlichkeitsprinzip für hängige Verfahren keine Anwendung, weshalb darüber auch nicht informiert wird. Dennoch sind zwei abschliessende Ausnahmen vorgesehen: wenn zwingend, unerlässlich falsche Meldungen berichtigt oder vermieden werden sollen oder wenn es sich um einen besonders schweren oder Aufsehen erregenden Fall handelt. Falsch ist eine Meldung, wenn sie offensichtlich nicht dem tatsächlichen Sachverhalt, der realen Gegebenheit entspricht oder erkennbar irreführend nicht die Wahrheit korrekt wiedergibt. In diesen Fällen soll das öffentliche Organ aktiv informieren dürfen und den Sachverhalt richtigstellen oder korrigieren können oder es vorbeugend nicht zu einer falschen Meldung kommen lassen. Von einem besonders schweren Fall oder einem Aufsehen erregenden Fall ist dann zu sprechen, wenn ein aussergewöhnliches oder sehr ungewöhnliches Ereignis oder Geschehen allgemeine, über einen grossen Teil der Bevölkerung hinaus Beachtung, Aufregung oder starke Verunsicherung auslöst. In diesen Fällen kann die sofortige Information angezeigt sein. Abs. 3 lehnt sich an bereits geltende Bestimmungen in den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Basel-Landschaft, Zürich und Solothurn an. Der Vollständigkeit halber sei hier ausdrücklich erwähnt, dass in hängigen Strafverfahren Art. 74 StPO in jedem Fall dem Öffentlichkeitsgesetz vorgeht. Danach erfolgt die Information durch die Staatsanwaltschaft, durch die Gerichte oder, mit deren Einverständnis, durch die Kantonspolizei. Die Kantonspolizei kann auch eigenständig in ihrem Zuständigkeitsbereich informieren (vgl. § 66 des Polizeigesetzes [PolG; RB 551.1]). Abs. 3 hat hängige Verfahren zum Gegenstand. Über abgeschlossene Verfahren oder Angelegenheiten ausserhalb eines Verfahrens muss das öffentliche Organ entsprechend der Informationspflicht nach Abs. 1 jederzeit informieren, wenn es von allgemeinem Interesse ist.

4.3.2. § 8 Mittel

Abs. 1 verzichtet bewusst darauf, sich zu den Instrumenten zu äussern, wie die öffentlichen Organe informieren müssen. Diese relativ offene Bestimmung soll der rasanten und fortdauernden Entwicklung der Medienlandschaft genügend Rechnung tragen. Die Wahl des entsprechenden Kanals ist dabei adressaten- und zeitgerecht zu treffen, wobei allerdings stets sicherzustellen ist, dass die allgemeine Zugänglichkeit garantiert wird, dies namentlich bei Informationen im Internet oder auf Plattformen der sozialen Medien. Personen, die keinen Zugang zu solchen Kanälen haben, müssen in die Lage versetzt werden, die verbreiteten Informationen zu empfangen. Insofern muss eine Gleichbehandlung gewährleistet werden können. Hinsichtlich der Medien ist zudem auf deren besondere Bedürfnisse zu achten. Die Norm ist dabei in erster Linie auf die professionelle journalistische Tätigkeit ausgerichtet (Printmedien, Radio- und Fernsehstationen, Online-Newsportale). Gemäss *Abs. 1* soll vorab diese Berufsgattung bei ihrer Arbeit unterstützt werden. Die Journalistinnen und Journalisten nehmen nach wie vor eine wichtige Rolle als Informationsvermittler zwischen Staat und Öffentlichkeit ein. Zu diesem Zweck sind sie denn auch auf die aktive Information der öffentlichen Organe angewiesen, weshalb nach Möglichkeit auf sie Rücksicht genommen werden soll. So kommt dabei dem Zeitpunkt der Publikation wesentliche Bedeutung zu. Dieser soll grundsätzlich so festgelegt werden, dass er gleichartigen Medien erlaubt, die Information zeitgerecht aufzubereiten und publizieren zu können. Das Rücksichtnahmegebot auf die besonderen Bedürfnisse der Medien und der Gleichbehandlungsgrundsatz ist indessen nicht absolut zu verstehen, weshalb gerade in Krisensituationen davon abgewichen werden kann. Auch bestehen zwangsläufig Unterschiede zwischen den Printmedien und Online-Newsportalen. *Abs. 1* soll schliesslich Grundlage sein, Strategien zu entwickeln und die staatliche Kommunikation den Ansprüchen und Bedürfnissen fortlaufend anzupassen. Daneben soll auch die gesamte Öffentlichkeitsarbeit davon erfasst werden. Wer, welche Behörde, welches Amt oder welche Dienststelle schliesslich informiert, richtet sich nach den einschlägigen organisationsrechtlichen Bestimmungen.

Abs. 2 hält einzig den Vorrang des Gesetzes über die öffentlichen Bekanntmachungen fest, welches § 11 *Abs. 1* KV konkretisiert. Die Gemeinden bezeichnen gemäss ihrem Recht ihre amtlichen Publikationsorgane.

Abs. 3 dient dem Schutz der Gemeindeautonomie. Aufgrund der derogatorischen Kraft des kantonalen Rechts gegenüber dem kommunalen würden mit dem vorliegenden Gesetz die kommunalen Bestimmungen obsolet. Daher gilt zwar VE-§ 7 und VE-§ 8 *Abs. 1* für die Politischen Gemeinden und Schulgemeinden in genau gleicher Weise wie für den Kanton. Sie informieren aber gemäss ihren eigenen kommunalen Bestimmungen. Insofern wird diesen beiden kommunalen Körperschaften dadurch Rechnung getragen, als sie nach ihren Möglichkeiten und Ressourcen entsprechend informieren. Auch kann damit den grossen Unterschieden zwischen kleineren und grösseren Gemeinden angemessen begegnet werden. In jedem Fall trifft sie objektive Handlungspflicht zur aktiven Information.

4.4. Recht auf Akteneinsicht

4.4.1. § 9 Grundsatz

VE-§ 9 ist die zentrale Bestimmung des vorliegenden Gesetzesentwurfs. Sie hält auf Gesetzesstufe fest, was § 11 Abs. 3 KV statuiert. Die Bestimmung stellt zudem *den* gesetzlichen Grundsatz auf: „Jede Person hat das Recht auf Einsicht in amtliche Akten.“ VE-§ 9 statuiert damit das subjektive und justiziable Recht auf Einsicht in amtliche Akten der öffentlichen Organe. Diesem neuen Recht stehen die Ausnahmen von VE-§ 11 und VE-§ 12 entgegen.

Das neue Einsichtsrecht von VE-§ 9 steht „jeder“ Person und damit der gesamten Öffentlichkeit zu. Auf die Nationalität, den Wohnsitz oder das Alter kommt es nicht an; auch einer juristischen Person steht dieses Recht zu. Ist die Einsicht in eine amtliche Akte einer Person gewährt worden, steht diese Einsicht im Sinne der Rechtsgleichheit im gleichem Ausmass auch allen anderen Personen zu (sog. „kollektive Einsicht“; vgl. auch Art. 2 VBGÖ). Die einzelne Person kann zudem jederzeit Einsicht verlangen. Und sie muss schliesslich kein besonderes Interesse für die Einsicht nachweisen. Es bedarf insofern keiner bestimmten Voraussetzungen. Insofern stellt VE-§ 9 die gesetzliche Vermutung der freien Einsicht in amtliche Akten auf. Diese grosszügige Anwendung stützt sich direkt auf den Wortlaut der Verfassungsbestimmung („gewähren Einsicht“), wonach die Akteneinsicht per se an keine besonderen Bedingungen geknüpft wird.

4.4.2. § 10 Einsichtsgewährung

Abs. 1 benennt die drei konkreten Möglichkeiten zur Einsichtnahme. Einsehen heisst, dass die gesuchstellende Person die amtliche Akte zu Kenntnis nehmen darf, indem sie mit eigenen Augen die Unterlagen oder Dokumente betrachten, durchlesen oder prüfen kann. Die Einsicht ist mithin in einem weiteren Sinne als die blosser Sinneswahrnehmung zu verstehen.

Nach *Ziff. 1* kann Einsicht „vor Ort“ gewährt werden. Das heisst an dem Ort, an welchem das für die Bearbeitung des Einsichtsgesuches zuständige öffentliche Organ (VE-§ 13) die fraglichen Unterlagen oder Dokumente erstellt hat oder im Besitz ist. Die amtlichen Akten können Originale oder Kopien sein, wobei von der gesuchstellenden Person grundsätzlich verlangt werden kann, dass in die Originale Einsicht genommen werden darf.

Neben der eigentlichen Einsichtnahme kann die gesuchstellende Person auch Auskunft über den Inhalt amtlicher Akten verlangen (*Ziff. 2*). Hierfür wird implizit eine vorangegangene Anfrage beim zuständigen öffentlichen Organ verlangt. Die Auskunft kann schriftlich oder mündlich erteilt werden. In der Regel dürfte die Auskunft auf demselben Weg erfolgen wie die Anfrage.

Schliesslich kann nach *Ziff. 3* für die Einsichtsgewährung die amtliche Akte in Kopie oder ausnahmsweise im Original zugestellt werden. Insofern bedarf es hierfür eine von der gesuchstellenden Person zu bezeichnende Zustelladresse. In der Regel werden die Unterlagen oder Dokumente kopiert und zugestellt. In welcher Form, ob als Papierausdruck, auf einem elektronischen Informationsträger etc., hängt wesentlich vom Umfang und den Möglichkeiten des öffentlichen Organs ab. Nur in Ausnahmefällen soll die Akte im Original zugestellt werden. Die öffentlichen Organe sind aber nicht verpflichtet, allfällige Unterlagen oder Dokumente in eine andere Sprache zu übersetzen.

Abs. 2 relativiert die Einsichtnahme, wenn amtliche Akten bereits der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden sind. Sind Unterlagen oder Dokumente bereits im Internet oder sonst veröffentlicht, kann sich das öffentliche Organ darauf beschränken, die Fundstellen mitzuteilen (vgl. Art. 3 Abs. 2 VBGÖ). Für das öffentliche Organ dürfte mit einer aktiven und regelmässigen online-Publikation von amtlichen Akten, Unterlagen oder Dokumenten, auch eine höhere Effizienz und Vereinfachung der Arbeit geschaffen werden, um etwaige Einsichtsgesuche vorzubeugen. Allfällige im Internet veröffentlichte Unterlagen oder Dokumente, die nicht mehr online einsehbar sind, sind der Öffentlichkeit dennoch weiterhin zugänglich zu machen. Gemäss dem Grundsatz, wonach eine einer Person gewährten Einsicht auch allen anderen zusteht, soll dies hier implizit genauso gelten.

4.4.3. § 11 Ausnahmen

Abs. 1: Die Einsicht in amtliche Akten wird dem Öffentlichkeitsgrundsatz nach voraussetzungslos gewährt (VE-§ 9). Stehen der Einsicht indessen *überwiegende* öffentliche oder private Interesse entgegen, so darf das öffentliche Organ aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips die Einsicht nicht gleich gänzlich verweigern. Das zuständige öffentliche Organ muss daher stets die mildeste Form wählen. Einschränkungen sind deswegen restriktiv zu handhaben, um den Kerngehalt des Öffentlichkeitsprinzips als verfassungsmässiges Recht zu wahren. Die Einsicht kann aufgeschoben werden. Dies namentlich, wenn Einsicht in amtliche Akten verlangt wird, die Grundlage für einen politischen oder administrativen Entscheid bilden, der aber erst zu einem späteren Zeitpunkt getroffen wird (vgl. VE-§ 12 Abs. 1). Das öffentliche Organ hat in diesem Fall von sich aus die Akten vor Ort bereit zu stellen oder der gesuchstellenden Person zuzustellen, wenn der Entscheid gefällt wurde. Ein Aufschub ist auch möglich, wenn gewiss ist, dass sich das öffentliche oder das private Interesse mit der Zeit ändern wird oder wegfällt. Die Einsicht kann hierzu an eine Frist oder eine Bedingung geknüpft werden. Das öffentliche Organ kann die Einsichtnahme ferner auch einschränken, indem nur teilweise Einsicht gewährt wird. Anstelle der gesamten Akte, Unterlage oder des Dokuments darf der gesuchstellenden Person eine Kopie ohne die Passagen mit den geheim zu haltenden Informationen zur Einsicht gewährt werden. Diese Passagen können geschwärzt oder – bei Einsicht vor Ort – abgedeckt werden. Für zeitaufwändige Streichungen oder Abdeckungen und je nach Umfang oder Komplexität verlangte amtliche Akten können angemessene Gebühren erhoben werden (vgl. Erläuterungen zu VE-§ 17 Abs. 2). Das öffentliche Organ ver-

fügt trotz restriktiver Anwendung bei der Interessenabwägung über einen Ermessensspielraum, um eine grösstmögliche Einzelfallgerechtigkeit zu ermöglichen. In jedem Fall hat es sich am Sinn und Zweck des Öffentlichkeitsprinzips (VE-§ 1 Abs. 1) zu orientieren.

Abs. 2 führt in nicht abschliessender Weise öffentlichen Interessen auf, die das Interesse der Öffentlichkeit an einer Akteneinsicht überwiegen müssen, um von Grundsatz der Einsichtsgewährung gemäss VE-§ 9 abzuweichen. Da dem Öffentlichkeitsprinzip Verfassungsrang zukommt, müssen öffentliche Interessen, die das Öffentlichkeitsprinzip im Einzelfall einschränken können, von *gewichtiger Bedeutung* sein. Beim Begriff des öffentlichen Interesses handelt es sich indessen um einen wertungsbedürftigen, unbestimmten Rechtsbegriff. Das öffentliche Interesse kann sich nämlich auch zeitlich ändern und örtlich verschieden sein. Mithin kann nicht auf eine allgemein gültige Definition abgestellt werden. Öffentliche Interessen können vornehmlich polizeiliche, planerische, soziale und sozialpolitische, fiskalische wie auch ideelle Interessen sein. Ein vorhandenes öffentliches Interesse heisst aber nicht automatisch, dass dieses im Einzelfall auch überwiegt. Das Entgegenstehen von öffentlichen Interessen ist deswegen restriktiv zu handhaben, um das Ziel des Öffentlichkeitsprinzips nicht zu unterlaufen.

Ziff. 1 hebt vorab ausdrücklich die polizeilichen Interessen – Schutz der Polizeigüter – hervor. Es muss hierbei stets sorgfältig geprüft werden, ob die Einsicht in entsprechende Akten die öffentliche Ordnung und Sicherheit ernsthaft gefährden könnte.

Ziff. 2 soll verhindern, dass die Zusammenarbeit mit dem Bund, anderen Kantonen, den Gemeinden oder auch mit dem Ausland bei der Umsetzung und Anwendung des Gesetzes beeinträchtigt werden. Dies soll insbesondere auch für die interkantonalen Konferenzen gelten. Dennoch hat die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) im Juni 2018 beschlossen, die Einsicht in Dokumente der KdK zu gewähren, die von ihr selbst erstellt wurden. In diesem Sinne hat beispielsweise auch die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) im Februar 2019 beschlossen, analog der Umsetzung durch die KdK das Öffentlichkeitsprinzip anzuwenden.

Ziff. 3 nimmt ein öffentliches Interesse an, wenn die Wirksamkeit von staatlich angeordneten Massnahmen gefährdet sein kann. Im Fokus liegt ein ungestörter Vollzug eines hoheitlichen Entscheides. Zu denken ist beispielsweise an Massnahmen, die das öffentliche Organ im Zuge der Bewältigung der Corona-Krise ergriffen hat. Sofern die Einsicht in amtliche Akten dazu führen kann, dass die Durchführung solcher Massnahmen ernsthaft gefährdet oder gar verunmöglichen würde, kann die Akteneinsicht verweigert werden. Die Bestimmung ist für das öffentliche Organ hingegen kein „Blankocheck“, weshalb der Ausnahmetatbestand dieser Ziffer restriktiv angewandt werden soll.

Abs. 3 präzisiert die privaten Interessen, die grösser sein müssen als die Öffentlichkeitsinteressen, um eine Akteneinsicht aufzuschieben, einzuschränken oder zu verweigern.

Ziff. 1 hat die Privatsphäre Dritter im Fokus. Im Vordergrund steht dabei in erster Linie der von Art. 13 BV und im Rahmen von § 6 Abs. 1 Ziff. 1 und 2 KV gewährleistete Schutz der Privatsphäre. Der Begriff der Privatsphäre ist in Anlehnung an Art. 28 ZGB zu verstehen und der Begriff des Persönlichkeitsschutzes gleichbedeutend zu verwenden. Die Privatsphäre Dritter muss im Gefüge des vorliegenden Gesetzes und insbesondere bei dessen Vollzug besondere Bedeutung zukommen. Dies zeigt sich auch daran, dass im Verfahren zur Geltendmachung des Akteneinsichtsrechts Personendaten Dritter nach Möglichkeit zu anonymisieren oder zu entfernen sind (VE-§ 14 Abs. 1). Der Schutz der informationellen Privatheit soll verhindern, dass jede private Lebensäußerung der Allgemeinheit bekannt wird. Die Privatsphäre umfasst dabei den Bereich des Privatlebens, das heisst all jene Lebensäußerungen, die die einzelne private Person gemeinhin nur mit einem begrenzten, im relativ nahe verbundenen Personenkreis teilen will oder muss. Dem bzw. der Einzelnen kommt daher auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu, weshalb diese Selbstbestimmung gegenüber dem Einsichtsrecht der Öffentlichkeit Vorrang genießt. Gerade die Verbreitung oder öffentliche Einsicht in persönliche Daten an Personen, für die sie nicht bestimmt sind, verletzt die Privatsphäre der betroffenen Person. Zu beachten ist hingegen auch, dass die Bekanntheit oder besondere Funktion bzw. Stellung einer Person dazu führen kann, dass ein erhöhtes Interesse der Öffentlichkeit besteht. Diese Personen können daher nur geringeren Schutz beanspruchen, als ihre Tätigkeiten in gewissen Grenzen ein Öffentlichkeitsinteresse entstehen lässt.

Ziff. 2: Der Einsicht in amtliche Akten kann auch das Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnis entgegengehalten werden. Es liegt am zuständigen öffentlichen Organ, vor der Einsichtsgewährung schützenswerte Geheimnisse zu eruieren. Trotz Fachkenntnis des zuständigen öffentlichen Organs kann die Eruierung allfälliger Geheimnisse den Beizug der Urheberschaft der Unterlage oder des Dokumentes mit sich bringen. Insofern kann die Gesuchsbearbeitung einen erheblichen Aufwand bedeuten, wenn das öffentlichen Organ Gespräche führen muss, welche Informationen schliesslich als geheim zu qualifizieren sind. Das Berufsgeheimnis umfasst neben den in Art. 321 StGB erfassten Berufe auch die weiteren freien Berufe wie Architekten, Finanz- und Steuerberater sowie Psychologen. Es schützt die Vertraulichkeit der Informationen, welche der Geheimnisträger bei der Ausübung des Berufs über seine Kunden zusammenträgt. Das Geschäftsgeheimnis betrifft geschäftlich relevante Informationen. Entscheidend ist, ob die geheimen Informationen Auswirkungen auf das Geschäftsergebnis haben können oder – mit anderen Worten – ob die geheimen Informationen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen haben. Es gilt dabei ein weiter Geheimnisbegriff. Zu nennen sind hier beispielhaft Informationen über den Kundenkreis, die Preiskalkulation oder die Geschäftsorganisation. Das Fabrikationsgeheimnis schliesslich umfasst die technische Seite der Produktion. Es handelt sich hierbei um Kenntnisse, die bei der Herstellung von Produkten Anwendung findet und am veräusserten Produkt nicht erkennbar und folglich geheimnisfähig sind.

4.4.4. § 12 Besondere Fälle

Diese Bestimmung regelt zwei besondere Fälle, in welchen die Einsicht in amtliche Akten nur unter einer Bedingung gewährt wird.

Abs. 1 soll die freie Meinungs- und Willensbildung eines entscheidenden öffentlichen Organs schützen. Der „politische oder administrative“ Entscheid kann dabei eine rechtliche oder politische Position oder eine Vorgehensweise zum Inhalt haben, sich auf Fragen der Verwaltungsorganisation oder der Personalführung oder auf den Beizug Dritter zur Erfüllung von Verwaltungsaufgaben beziehen. Für die Gemeinden kann dies z.B. ein Zwischenentscheid in einem Turnhallenprojekt sein. Gemäss *Abs. 1* wird die Akteneinsicht lediglich zeitlich aufgeschoben, um eine mögliche Beeinflussung durch die Öffentlichkeit zu vermeiden. Insofern bedarf es für den Aufschub zur Einsicht in die amtliche Akte eines direkten und unmittelbaren Zusammenhangs zwischen der fraglichen Akte und des folgenden Entscheides. Die Akte bildet hingegen nur dann eine für den Entscheid bildende Grundlage, wenn sie von beträchtlichem materiellen Gewicht ist.

Abs. 2: Der Grund für eine solche befristete Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip erklärt sich dadurch, dass keine Verhandlung wirkungsvoll geführt werden könnte, wenn das öffentlich Organ von Anfang an oder mittendrin gezwungen würde, seine Karten auf den Tisch zu legen. Dem öffentlichen Organ muss der notwendige Handlungsspielraum eingeräumt werden. Relevant ist dabei, ob die Unterlagen oder das Dokument Informationen enthalten, die die Verhandlungsstrategie gefährden und dadurch mit der Veröffentlichung die Verhandlungsposition schwächen könnte. Der Wortlaut erfasst nur laufende oder künftige, in absehbarer Frist bevorstehende Verhandlungen, weshalb amtliche Akten über abgeschlossenen Verhandlungen von dieser Ausnahme wiederum ausgenommen werden und damit die amtlichen Akten der Öffentlichkeit grundsätzlich zugänglich sind.

Abs. 3 und 4: Die beiden Absätze lehnen sich an Art. 7 Abs. 1 und 5 der Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung, ParlVV; SR 171.115) an. Im gleichen Sinne gestalten sich auch die Regelungen der Kantone Zürich (§ 35 Abs. 4 des Kantonsratsgesetzes; LS 171.1) und St.Gallen (Art. 67 Abs. 3 des Geschäftsreglements des Kantonsrates; sGS 131.11). Nach § 35 KV und § 35 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Thurgau (GOGR; RB 171.1) sind die Verhandlungen des Grossen Rates und die Protokolle öffentlich. Demgegenüber sind die Beratungen der parlamentarischen Kommissionen (§ 60 ff. GOGR) und somit auch deren Protokolle der Öffentlichkeit nicht zugänglich (vgl. § 68 Abs. 5 letzter Satz GOGR). Zugänglich sind die Protokolle nämlich nur den Ratsmitgliedern. Diese Unterscheidung liegt in der Änderung von § 68 Abs. 5 letzter Satz GOGR begründet. In der bis Ende April 2016 gültigen Fassung waren die „Kommissionsprotokolle grundsätzlich wie Ratsprotokolle zugänglich“. Mit der Streichung der Wendung „wie Ratsprotokolle“ (also öffentlich gemäss § 35 Abs. 4 GOGR) wurde die generelle Einsichtsmöglichkeit eingeschränkt. Die Vertraulichkeit jener Beratungen soll einen möglichst freien Meinungs- und Willensbildungsprozess der einzelnen Kommissionsmitglieder gewähr-

leisten, um den notwendigen Freiraum für offene Diskussionen zu sichern und auch die Möglichkeit von politisch tragfähigen Kompromissen wahren zu können. Nach § 68 Abs. 5 GOCR sind die Kommissionsprotokolle nach Abschluss der Beratungen im Rat grundsätzlich zugänglich. Dies gilt indessen nur für die Mitglieder des Grossen Rates. Um dem Öffentlichkeitsprinzip angemessen entsprechen zu können, ohne die Vertraulichkeit der Sitzungen zu gefährden, sollen neu in zwei Fällen Einsicht in die Kommissionsprotokolle gewährt werden können, nämlich für die Rechtsanwendung und für wissenschaftliche Zwecke. Diese Lösung bildet einen Kompromiss zwischen der Wichtigkeit vorberatender Kommissionsarbeit und dem Interesse der Öffentlichkeit an der Nachvollziehbarkeit parlamentarischer Arbeit. Abs. 4 sichert zusätzlich die Vertraulichkeit, indem aus den Protokollen nicht wörtlich zitiert und auch nicht bekannt gegeben werden darf, wer welche konkreten Aussagen gemacht hat. Unter „Rechtsanwendung“ ist die Rechtssetzungstätigkeit, die Rechtsanwendung in einem konkreten Fall, sei es durch die Gerichte oder Anwaltschaft, die Rechtsdurchsetzung (Vollstreckung) sowie die gerichtliche Rechtsprechung zu verstehen. Im Einsichtsgesuch sind entsprechende Angaben zum konkreten hängigen Verfahren oder zum Gesetzgebungsprojekt zu machen. Ein „wissenschaftlicher Zweck“ liegt ferner dann vor, wenn im Rahmen einer wissenschaftlichen Forschungstätigkeit an einer Universität oder anderen höheren Schule in einem Fachbereich neue Erkenntnisse oder Erfahrungen begründet, geordnet oder gesichert werden sollen, dies zum Beispiel für die Kommentierung eines Gesetzes oder die Erlangung eines akademischen Titels. Die gesuchstellende Person hat hierfür Angaben zur geplanten wissenschaftlichen Arbeit mit einer schriftlichen Bestätigung der das Forschungsprojekt betreuenden Lehrperson zu machen. Die Bestimmungen zum Grossen Rat sollen für die kommunalen parlamentarischen Kommissionen gleichermassen gelten, denn § 11 Abs. 3 KV nimmt den Kanton und die Politischen Gemeinden gleichermassen in die Pflicht. Die Parlamentsdienste haben die gesuchstellende Person auf die entsprechenden Pflichten aus Abs. 4 bei der Einsichtsgewährung schriftlich hinzuweisen, um der Vertraulichkeit Nachachtung zu verschaffen.

4.5. Verfahren zur Geltendmachung des Rechts auf Akteneinsicht

Die VE-§ 13 bis 17 regeln entsprechend dem verfassungsrechtlichen Auftrag (§ 11 Abs. 4 KV) das Verfahren zur Geltendmachung des Akteneinsichtsrechts gemäss VE-§ 9. Das Verfahren soll dabei einfach und rasch ausgestaltet werden. So soll namentlich auf ein direktes Anhörungsrecht Dritter genauso auf eine Schlichtung mit Empfehlungsrecht des oder der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten verzichtet werden.

Die Frage, ob ein Schlichtungsverfahren analog des Bundesgesetzes oder mehrerer anderer Kantone einzuführen ist, kann unterschiedlich beantwortet werden. Der vorliegende Entwurf sieht jedoch davon ab, ohne einen Nutzen oder Vorteile zur Verstärkung des Öffentlichkeitsprinzips negieren zu wollen. So haben im Einzelnen die Kantone Freiburg, Solothurn und Waadt gute bis sehr gute Erfahrungen mit einem Schlichtungsverfahren gemacht. Und der Kanton Zürich überlegt sich seinerseits, ein solches aufgrund einer Empfehlung im Evaluationsbericht zum Gesetz über die In-

formation und den Datenschutz (IDG; LS 170.4) ebenfalls einzuführen. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass eine Schlichtung Gewähr für eine kompetente und vor allem für eine unabhängige Beratung der Behörden und der Bürger bieten kann, was letztlich zu einer besseren und nachhaltigeren Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips führen dürfte. Ein Schlichtungsverfahren kann insbesondere auch für Journalistinnen und Journalisten als ein sinnvolles Instrument beurteilt werden, vermag doch eine vom öffentlichen Organ unabhängige und neutrale Empfehlung durchaus auf eine gewisse Akzeptanz stossen. Schliesslich vermag eine erfolgreiche Schlichtung auch ein nachgelagertes gerichtliches Verfahren zu vermeiden und die Gerichte zu entlasten. Der vorliegende Gesetzesentwurf soll sich aber letztlich von der Absicht eines bürgerfreundlichen, unkomplizierten und beschleunigten Verfahrens leiten lassen. Eine vor dem formellen und anfechtbaren Entscheid anzusetzende Schlichtung würde sich zwangsläufig auf die Verfahrensdauer auswirken und zu einem höheren Aufwand führen. Es widerspräche Sinn und Zweck des an sich voraussetzungslosen, subjektiven und einklagbaren Rechts auf Einsicht in amtliche Akten, ein schwerfälliges und verzögerndes Verfahren mit mehreren Schritten zur Seite zu stellen. Aus den gleichen Überlegungen ist ebenfalls anders als im Öffentlichkeitsgesetz des Bundes auf ein direktes Anhörungsrecht Dritter (vgl. Art. 11 BGÖ) zu verzichten. Sind Personendaten Dritter von einem Einsichtsgesuch betroffen, sind diese nach Möglichkeit zu anonymisieren oder zu entfernen (VE-§ 14 Abs. 1). Erst wenn eine Anonymisierung oder Entfernung nicht möglich ist, sind diese Personen anzuhören (VE-§ 14 Abs. 2). Insofern wird den Rechten Dritter damit genügend Rechnung getan.

4.5.1. § 13 Gesuch

Abs. 1: Wie bereits erwähnt (VE-§ 9), ist jede Person, unabhängig von Wohnsitz, Nationalität und Alter, aber auch eine juristische Person, ohne weiteres berechtigt, ein Gesuch um Einsicht in amtliche Akten zu stellen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht präzisiert Abs. 1 einzig, dass das Gesuch schriftlich, sei es auf dem herkömmlichen Weg mit einer Eingabe per Post, via Fax oder elektronisch per E-Mail, an das öffentliche Organ zu richten ist, welches die Akten erstellt hat oder besitzt. Das Gesuch ist dabei in Deutsch zu stellen (vgl. § 10a VRG). Es gilt das „Hol-Prinzip“. Dadurch besteht aber genauso wenig ein Anspruch auf aktive Information (VE-§ 7). Als Ersteller gilt das öffentliche Organ, wenn es Urheber der amtlichen Akten ist. Im Besitz findet sich die amtliche Akte, wenn das angegangene öffentliche Organ selbst direkten Zugang zur amtlichen Akte hat. Indem die Bestimmung ein schriftliches Gesuch verlangt, wird damit das mündliche Ersuchen um Akteneinsicht per Telefon oder direkt vor Ort implizit ausgeschlossen. Wird das Gesuch schliesslich an ein öffentliches Organ zugestellt, welches die fraglichen amtlichen Akten weder erstellt hat noch in deren Besitz ist, ist das Gesuch von Amtes wegen an das zuständige öffentliche Organ weiterzuleiten (vgl. § 5 Abs. 3 VRG).

Abs. 2 bringt zum Ausdruck, was im Kern mit dem Öffentlichkeitsprinzip verlangt wird. Die um Einsicht in amtliche Akten ersuchende Person hat kein besonderes Interesse gegenüber dem öffentlichen Organ darzutun, weshalb es Einsicht in die gewünschten Unterlagen oder Dokumente ersucht. Die Person hat das Einsichtsgesuch

deswegen nicht zu begründen. Sie hat beispielsweise keine Rechtsgrundlagen oder ihre Absichten anzugeben. Sie soll einzig genügende Angaben machen, damit die Akte, die Unterlage oder das Dokument gefunden werden kann (siehe sogleich Abs. 3 Ziff. 2).

Abs. 3: Das Einsichtsgesuch ist weitestgehend formlos einzureichen (Abs. 1). Auf die Zulässigkeit, ein Gesuch anonym einzureichen, wie dies beim Bund möglich ist, soll aber ausdrücklich verzichtet werden.

Demzufolge soll nach *Ziff. 1* im Begehren mindestens Name, Vorname sowie eine Zustelladresse der gesuchstellenden Person angegeben werden.

Angegeben werden muss zudem (*Ziff. 2*), welche amtlichen Akten konkret verlangt werden, indem sie möglichst genau zu bezeichnen oder bestimmbar zu machen sind. Zu benennen ist dabei – wenn möglich – beispielsweise die Geschäfts- oder Referenznummer, der Titel des Geschäfts, allenfalls das Datum der Eröffnung oder des Abschlusses. Die fraglichen Unterlagen oder Dokumente sollten vom angegangenen öffentlichen Organ ohne grössere Schwierigkeiten erkannt werden können. Das heisst implizit auch, dass es nicht zulässig sein soll, ein breites Einsichts- bzw. „Sammelgesuch“ zu stellen, das eine nicht näher eingrenzbar Menge von Unterlagen und Dokumenten zum Gegenstand hat. Denn das vorliegende Gesetz soll auf einem einzelfallweisen Einsichtsrecht beruhen. Das heisst, dass der Öffentlichkeitsgrundsatz zwar nicht eingeschränkt wird, im Verfahren sollte aber bei jedem Einsichtsgesuch im Einzelfall ermittelt werden können, ob überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Eine Einzelfallprüfung ist dann ausgeschlossen, wenn ein umfassender, über mehrere Akten und über einen grösseren Zeitraum hinausgehender Gesamtbestand offengelegt werden müsste. Der Öffentlichkeitsgrundsatz sollte trotz seinem erklärten Ziel, Transparenz zu schaffen, nicht um jeden Preis dem gesamten staatlichen Handeln übergeordnet werden. Ein „enzyklopädisches“ Einsichtsgesuch sollte deswegen nicht möglich sein. Das Öffentlichkeitsgesetz will einfallweise Einsicht gewähren und nicht Einsicht in gesamte Aktenbestände.

Abs. 4: Dem öffentlichen Organ soll es möglich sein, Gesuche, die Einsicht in nicht bezeichnete oder nicht bestimmbare amtliche Akten verlangen, zur Präzisierung an die gesuchstellende Person zurückzuschicken. In dieser formlosen Aufforderung, das Gesuch zu präzisieren, hat das öffentliche Organ die gesuchstellende Person hingegen darauf aufmerksam zu machen, dass das Gesuch als zurückgezogen gilt, sofern sie nicht innert zehn Tagen die für die Bezeichnung oder Bestimmbarkeit der amtlichen Akte erforderlichen Angaben macht. Die Aufforderung kann schriftlich an die Zustelladresse oder auch mündlich per Telefon erfolgen.

Mit *Abs. 5* soll dem allgemeinen Rechtsgrundsatz, wonach der offensichtliche Missbrauch eines Rechts keinen Schutz findet, Nachachtung verschafft werden. Das Einsichtsrecht gemäss VE-§ 9 steht jeder Person jederzeit und voraussetzungslos zu. Dies könnte mitunter auch missbraucht werden. Diese Norm soll insofern auch gegenüber den öffentlichen Organen Klarheit schaffen, dass auf querulatorische und missbräuchliche Gesuche nicht einzutreten ist. Gegen einen solchen Nichteintreten-

sentscheid steht alsdann das ordentliche Rechtsmittel zur Verfügung. Ein Gesuch ist dann „missbräuchlich“, wenn wiederholt und systematisch in bereits rechtskräftig verweigerte oder eingeschränkte Akten Einsicht verlangt wird. Eine zweimalige Gesuchseinreichung ist allerdings nicht gleich per se missbräuchlich. Missbrauch liegt auch dann vor, wenn die gesuchstellende Person das Funktionieren des öffentlichen Organs erheblich zu stören beabsichtigt. Abs. 5 ist aufgrund des Informationsfreiheitsrechts und der nicht vorausgesetzten Gesuchsbegründung nur sehr restriktiv anzuwenden.

4.5.2. § 14 Schutz von Personendaten Dritter

Diese Bestimmung regelt die Einsicht in amtliche Akten, die Personendaten Dritter enthalten. Der Begriff der Personendaten ist dabei umfassend. Er schliesst auch besonders schützenswerten Personendaten im Sinne des Datenschutzgesetzes (vgl. § 3 Abs. 1 und 2 DSG) ein. Das Einsichtsrecht in Personendaten der gesuchstellenden Person selber richtet sich nach dem Datenschutzgesetz (vgl. VE-§ 3 Abs. 4).

Abs. 1: Die Personendaten Dritter sind aus Gründen der Verfahrensökonomie nur dann zu anonymisieren oder zu entfernen, wenn das öffentliche Organ die Gewährung der Akteneinsicht in Betracht zieht. Der Terminus „nach Möglichkeit“ soll dabei verdeutlichen, dass in jedem Einzelfall zu prüfen ist, ob und wie eine Anonymisierung oder ein Entfernen überhaupt machbar ist. Dem öffentlichen Organ kommt hierbei ein Ermessensspielraum zu. Zu anonymisieren oder entfernen sind dabei alle Angaben gemäss den datenschutzrechtlichen Begriffsbestimmungen von § 3 Abs. 1 und 2 DSG. Anonymisieren heisst, das öffentliche Organ hat alle Vorkehrungen zu treffen, die bewirken, dass die Identität der betroffenen Person nicht mehr oder nur noch mit ausserordentlichem Aufwand festgestellt werden kann. Unter der Entfernung ist das Beseitigen und die Unkenntlichmachung der fraglichen Personendaten Dritter zu verstehen. Aufgrund der beschränkten Rückwirkung des Gesetzes auf amtlichen Akten erst ab 20. Mai 2019 dürfte eine Anonymisierung oder Entfernung von Personendaten Dritter einfacher möglich sein als bei älteren teilweise nur physischen und nicht digitalisierten Akten.

Abs. 2: Nach VE-§ 11 Abs. 3 Ziff. 1 ist die Einsicht in amtliche Akten aufzuschieben, einzuschränken oder zu verweigern, wenn private Interessen, namentlich die Privatsphäre Dritter, überwiegen. Ausnahmsweise kann das öffentliche Interesse an einer Akteneinsicht dennoch überwiegen. Dies einerseits, wenn die betreffenden Personendaten im Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe stehen, oder andererseits wenn ein qualifiziertes öffentliches Interesse vorliegt (bspw. besonderes Informationsinteresse der Öffentlichkeit aufgrund wichtiger Vorkommnisse oder Schutz spezifischer öffentlicher Interessen; vgl. auch Art. 6 Abs. 2 VBGÖ). In beiden Fällen muss eine Interessenabwägung zwischen den Anliegen des Schutzes der betroffenen Personendaten und denjenigen der Öffentlichkeit stattfinden. Bezieht sich also ein Gesuch auf amtliche Akten, die Personendaten enthalten, die sich nicht anonymisieren lassen, ist eine umfassende Abwägung vorzunehmen zwischen dem öffentlichen Interesse an der Einsicht in die fraglichen amtlichen Akten und diesem

entgegenstehenden Interesse, namentlich demjenigen am Schutz der Privatsphäre bzw. der Daten derjenigen Personen, deren Angaben in der amtlichen Akte enthalten sind und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollen. Entsprechend der bundesgerichtlichen Praxis sind für die Interessenabwägung massgebliche Kriterien etwa die Funktion oder Stellung der betroffenen Person (Amtsleiter versus Sachbearbeiter), die Art der betroffenen Personendaten, das Vorliegen eines besonderen Informationsinteresses der Öffentlichkeit, der Schutz spezifischer Interessen, die Natur der Beziehung zwischen dem öffentlichen Organ und der betroffenen Drittperson und schliesslich die Bedeutung der fraglichen Thematik. Die Gefahr einer ernsthaften Schädigung der Privatsphäre der Drittperson muss mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit drohen. Die drohende Verletzung der Privatsphäre muss also gewichtig sein. Können Personendaten nicht anonymisiert werden, weil ein öffentliches Interesse überwiegt, sind die betroffenen Personen anzuhören. Dem öffentlichen Organ obliegt hier eine Konsultationspflicht. Die Anhörung kann dabei formlos erfolgen. Sie bedeutet aber nicht, dass damit eine Einwilligung eingeholt wird. Sie bezweckt einzig, swm öffentlichen Organ zu ermöglichen, die Interessen abzuwägen und damit die Interessenlage der Beteiligten zu beurteilen. Insofern ist sie ein wichtiges Element. Die Anhörung hat aber vor Abgabe der Stellungnahme gemäss VE-§ 15 Abs. 2 zu erfolgen. Die betroffene Person ist berechtigt aber nicht verpflichtet, Stellung zu nehmen. Die Anhörung und Stellungnahme sollten in der Regel rasch, entsprechend dem Bundesrecht (Art. 11 Abs. 1 *in fine* BGÖ) innert zehn Tag erfolgen. Keine Anhörung hat hingegen in jenen Fällen zu erfolgen, wenn ein Gesetz einen eigenen, unmittelbaren Anspruch auf Einsicht in Personendaten Dritter enthält, beispielsweise in öffentliche Register (vgl. VE-§ 3 Abs. 3 Ziff. 2).

Abs. 3: Das Verfahren soll, wie erwähnt, einfach und rasch ausgestaltet werden. Dadurch, dass mit einer Anhörung das Verfahren zeitlich verzögert wird, soll die gesuchstellende Person über die durchzuführende Anhörung informiert werden.

4.5.3. § 15 Entscheid

Abs. 1: Für die Wirksamkeit des Öffentlichkeitsprinzips ist es zentral, dass die Dauer des Gesuchverfahrens kurzgehalten wird, weshalb das öffentliche Organ „möglichst rasch“ entscheiden soll. In nicht streitigen Verfahren, in welchen die Einsicht in die amtlichen Akten ohne weiteres gewährt werden kann und keine Personendaten Dritter darin enthalten sind, soll dem Gesuch ohne formellen Entscheid entsprochen werden können. „Möglichst“ bringt zum Ausdruck, dass die Dauer vom jeweiligen Einzelfall abhängt. Mit der Wendung „rasch“ ist wiederum – dem Einzelfall entsprechend – eine zeitnahe Entscheidung zu verstehen. Gerade bei Gesuchen von Medienschaffenden, die oft einem besonderen Aktualitätsbedürfnis unterliegen, ist davon auszugehen, dass die Gesuche zügig behandelt werden resp. behandelt werden müssen. Die Entscheide sind in jedem Fall dem Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten mitzuteilen. So kann gewährleistet werden, dass Einsicht in amtliche Akten mit Personendaten nicht freimütig gewährt wird. Ratsam dürfte für die Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips deshalb sein, von der Beratungsmöglichkeit gemäss

VE-§ 6 Abs. 1 Ziff. 4 Gebrauch zu machen, um etwaigen Rechtsmittelverfahren vorzubeugen.

Abs. 2 verpflichtet das öffentliche Organ, zum Gesuch schriftlich Stellung zu nehmen, ob und in welcher Art dem Gesuch entsprochen wird. Mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips geht ein Paradigmenwechsel einher. Die gesuchstellende Person hat nicht mehr glaubhaft zu machen oder nachzuweisen, dass sie ein besonderes, schutzwürdiges Interesse daran hat, Einsicht in amtliche Akten zu erhalten, vielmehr muss das öffentliche Organ begründen, weshalb die Akteneinsicht eingeschränkt, verweigert oder aufgeschoben wird. Abs. 1 hält diese Umkehr der Begründungspflicht fest. Das öffentliche Organ hat dabei der gesuchstellenden Person kurz und summarisch, das heisst in den wesentlichen Punkten zusammengefasst und in verständlicher, nachvollziehbarer Weise, seine ablehnende Haltung ohne präjudizielle Wirkung zu begründen. Das öffentliche Organ teilt aber auch der angehörten Person mit, wie es gedenkt, über das Gesuch zu entscheiden. Die Schriftform ist hierfür vorzusehen, nachdem auch für das Gesuch dieses Formerfordernis verlangt wird (VE-§ 13 Abs. 1). In dieser Mitteilung ist die gesuchstellende und allenfalls die angehörte Person zudem darauf hinzuweisen, dass sie innert zehn Tagen einen anfechtbaren, formellen Entscheid verlangen kann. Die gesuchstellende oder angehörte Person dürfte diesen Schritt dann ergreifen, wenn sie mit der Kurzbegründung nicht einverstanden ist. Wird ein Entscheid verlangt, hat das öffentliche Organ in der Regel innert 30 Tagen einen formellen Entscheid zu erlassen. Der Terminus „in der Regel“ nimmt den Gedanken von Abs. 1 auf, wonach möglichst rasch zu entscheiden ist. Beim Erlass eines förmlichen schriftlichen Entscheides soll dem öffentlichen Organ indessen genügend Zeit zur Verfügung stehen. Die Wiedergabe der summarischen Begründung reicht dabei nicht aus. Der Entscheid muss ausführlicher begründet werden, weshalb strengere Anforderungen an die Begründungspflicht gelten. Das öffentliche Organ hat in der Begründung seines Entscheides darzutun, welcher Ausnahmetatbestand anwendbar ist, warum die Interessen an der Geheimhaltung stärker zu gewichten sind als das Transparenzinteresse und weshalb, im Fall einer gänzlichen Verweigerung, auch keine eingeschränkte Einsicht in Betracht fällt. Es steht dem öffentlichen Organ indessen auch ohne weiteres frei, direkt einen formellen Entscheid über die Einschränkung oder Verweigerung der Akteneinsicht zu erlassen.

Abs. 3: Zur Vermeidung von missbräuchlichen Gesuchen (VE-§ 13 Abs. 5) ist auszuschliessen, dass eine gesuchstellende Person, wenn sie die Frist für das Verlangen eines anfechtbaren Entscheides verstreichen lässt, das gleiche Verfahren mit einem neuerlichen Gesuch aufrollen kann. Dem öffentlichen Organ steht es indessen frei, ein solches neuerliche Gesuch zu behandeln und das Verfahren aufzunehmen; ein Anspruch hierauf besteht aber nicht, ähnlich wie bei Begehren um Wiedererwägung gemäss § 22 VRG.

4.5.4. § 16 Rechtsschutz

Die Bestimmung verweist hinsichtlich des Rechtsschutzes auf das Verwaltungsrechtspflegegesetz (§ 28 ff. VRG). Nach diesem Gesetz wird bestimmt, welche In-

stanz für das Rechtsmittel zuständig ist: Auf Gemeindeebene sind gemäss § 36 VRG die obersten Verwaltungsbehörden von Gemeinden, Korporationen und Anstalten Rekursinstanz. Auf kantonaler Ebene ist das in der Sache zuständige Departement Rekursinstanz (§ 43 VRG). Entscheide der Departemente können wiederum mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden (§ 54 VRG). Es versteht sich dabei von selbst, dass die Rechtsmittelinstanz im Rahmen ihrer Entscheidüberprüfung und ihres Untersuchungsgrundsatzes Einsicht in die amtlichen Akten, die der Geheimhaltung unterliegen, nehmen muss.

4.5.5. § 17 Amtliche Kosten

Nach *Abs. 1* soll der Grundsatz der Kostenlosigkeit gelten. Während einige Kantone und bis dato der Bund (vgl. Art. 17 Abs. 1 BGÖ) eine Kostenpflicht vorsehen, soll im Kanton Thurgau die Einsicht grundsätzlich kostenlos erfolgen. Dies namentlich vor dem Hintergrund der Zielsetzung des Öffentlichkeitsprinzips. Im Sinne der Transparenz soll die Einsicht in amtliche Akten in der Regel ohne Kostenfolge verlangt werden können. Diesen Überlegungen folgte auch der Regierungsrat, indem er sich im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens des Bundes für eine Änderung von Art. 17 BGÖ, womit eine grundsätzliche Kostenbefreiung eingeführt werden soll, im Frühjahr 2020 einverstanden erklärte.

Die grundsätzliche Kostenbefreiung soll mit *Abs. 2* indes etwas relativiert werden. Dem öffentlichen Organ soll die Möglichkeit zugestanden werden, eine Verfahrensgebühr und dafür einen Kostenvorschuss (vgl. § 79 VRG) zu verlangen, wenn ein Akteneinsichtsgesuch mit einem „erheblichen“ Aufwand verbunden ist. Die Anwendung dieser Bestimmung liegt im Ermessen des öffentlichen Organs („kann“). Es hat zum einen zu beurteilen, ob von einem erheblichen Aufwand auszugehen ist und zum anderen ob ein Kostenvorschuss verlangt wird. Erheblich bedeutet, wenn das öffentliche Organ das Gesuch mit seinen verfügbaren Ressourcen nicht behandeln kann, ohne dass die Erfüllung anderer Aufgaben wesentlich beeinträchtigt wird oder den Geschäftsgang nahezu lahmlegt. Aber auch für zeitaufwändige Streichungen und Abdeckungen und je nach Umfang der Komplexität von verlangten amtlichen Akten soll eine angemessene Gebühr erhoben werden können. Diese Bestimmung soll trotz Ermessen restriktiv angewandt werden, um nicht die Möglichkeit zur Akteneinsicht unnötig zu erschweren. Aus diesem Grund soll die gesuchstellende Person vorab informiert werden, wenn das öffentliche Organ von einem erheblichen Aufwand ausgeht und beabsichtigt, eine angemessene Verfahrensgebühr zu erheben und einen Kostenvorschuss zu verlangen. Was angemessen ist, hängt einerseits von den ersuchten Akten ab und andererseits mit welchen Ressourcen das öffentliche Organ das Gesuch bearbeiten kann. Die Gebühr muss aber in einem vernünftigen Verhältnis zur Bedeutung der ganzen Sache stehen. Der entsprechende Gebührenbetrag soll sich für den Kanton nach der Verordnung des Grossen Rates über die Gebühren der kantonalen Verwaltungsbehörden (VGV; RB 631.1), für die Politischen Gemeinden und die Schulgemeinden gemäss deren kommunalen Bestimmungen.

4.6. Schlussbestimmungen

4.6.1. Änderung bisherigen Rechts

Die infolge des vorliegenden Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip notwendigen Änderungen von weiteren Gesetzen betreffen im Wesentlichen das Gemeindegesetz, das Datenschutzgesetz sowie das Archivgesetz. Einzelne Aspekte wurden bereits erläutert (vgl. Erläuterungen zu VE-§ 3 Abs. 4 und 5 und VE-§ 6).

Nach § 35 Abs. 3 GemG stehen die Protokolle der Gemeindeversammlung und der öffentlichen Sitzungen des Gemeindeparlamentes „den Stimmberechtigten“ zur Einsicht offen. Das Öffentlichkeitsprinzip gewährt hingegen voraussetzungslos jeder Person zu jeder Zeit die Einsicht in amtliche Akten (VE-§ 9), worunter auch Protokolle zu verstehen sind (vgl. Erläuterungen zu VE-§ 5 Ziff. 3). Indem die geltende Bestimmung die Einsicht in die betreffenden Protokolle nur einem bestimmten Teil der Öffentlichkeit ermöglicht, wird dem Öffentlichkeitsprinzip nicht umfassend Genüge getan. Aus diesem Grund ist die Bestimmung dahingehend zu ändern, dass die Protokolle unter Berücksichtigung der Personendaten gemäss Datenschutzgesetz gänzlich der Öffentlichkeit zugänglich sind.

In § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1 und 2, § 18a Abs. 1 und 2 und § 24 Abs. 2 DSG ist der Ausdruck „Beauftragter für Datenschutz“ durch „Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter“ zu ersetzen, dies mit den unmittelbar mit der Begriffsänderung zusammenhängenden grammatikalischen Änderungen.

§ 17 Abs. 1 DSG (geändert): Mit der funktionalen Ergänzung und Umbenennung des bisherigen Datenschutzbeauftragten zum Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (VE-§ 6) bedarf es einer Koordination zwischen der datenschutzrechtlichen Bestimmung betreffend die „Aufsichtsstelle“. Diese Norm muss angepasst werden, um zusammen mit dem Öffentlichkeitsgesetz im Einklang zu sein. Mit der Zusammenführung der Bereiche Datenschutz und Öffentlichkeitsprinzip in einer Person bzw. in einer „Fachstelle“ soll Gewähr dafür geboten werden, dass sich diese beiden Rechtsgebiete nicht widersprechen und eine *unité de doctrine* ermöglicht wird. Der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte soll seine Aufgaben weiterhin unabhängig und nicht weisungsgebunden erfüllen können. Damit soll er eine wichtige Verbindungsstelle zwischen Öffentlichkeit und den öffentlichen Organen einnehmen. Dies zumal auch mit der Förderung einer wirksamen Kontrolle des staatlichen Handelns das Vertrauen der Öffentlichkeit in die öffentlichen Organe weiter verstärkt werden soll.

§ 18 Abs. 1 Ziff. 5 DSG (neu): Der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte soll aufgrund des Öffentlichkeitsgesetzes eine Reihe von Aufgaben wahrnehmen. Ziffer 5 verweist einzig auf den Aufgabenkatalog gemäss VE-§ 6 des vorliegenden Öffentlichkeitsgesetzes.

§ 18 Abs. 1 ArchivG (geändert): Amtliche Akten, die seit dem 20. Mai 2019 erstellt wurden, fallen unter den Anwendungsbereich des vorliegenden Gesetzes. Aus die-

sem Grund muss § 18 Abs. 1 ArchivG dahingehend geändert bzw. konkretisiert werden, als die allgemeine Schutzfrist nicht für amtliche Akten gemäss diesem Gesetz gilt, die seit dem 20. Mai 2019 erstellt wurden. Akten, die vor diesem Datum erstellt wurden, fallen weiterhin unter die 20-jährige Schutzfrist.

4.6.2. Aufhebung bisherigen Rechts

Bisheriges Recht ist nicht aufzuheben.

4.6.3. Inkrafttreten

Der Regierungsrat wird das Inkrafttreten des Gesetzes bestimmen. Vorgesehen ist der 1. Januar 2022. Dieser Zeitpunkt hängt allerdings von den Gesetzesberatungen im Grossen Rat ab.

5. Literaturverzeichnis

Baeriswyl Bruno/Rudi Beat (Hrsg.), Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich (IDG), 2012.

Boll Marcel/Hunkemöller Pia, Zugangsrecht zu amtlichen Dokumenten, in AJP 2020 S. 771 ff.

Brunner Stephan C./Mader Luzius (Hrsg.), Öffentlichkeitsgesetz, SHK, 2008.

Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, SGK, 3. Aufl. 2014.

Fedi Angelo/Meyer Kilian/Müller Dorian, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Thurgau, 2014.

Griffel Alain (Hrsg.), Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich (VRG), 3. Aufl. 2014.

Häfelin Ulrich/Müller Georg/Uhlmann Felix, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016.

Wolfgang Portmann/Felix Uhlmann (Hrsg.), Bundespersonalgesetz (BPG), SHK, 2013.

Maurer-Lambrou Urs/Blechta Gabor P (Hrsg.), Datenschutzgesetz Öffentlichkeitsgesetz, BSK, 3. Aufl. 2014.

Müller Georg/Uhlmann Felix, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl. 2013.

Sägesser Thomas, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG, SHK, 2007.

Stähelin Philipp, Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung, 2. Aufl. 2007.

Tschannen Pierre, Verfassungsauslegung, in: Thürer Daniel, Aubert Jean-François, Müller Jürg Peter (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, 2001.

Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Bundesverfassung, BSK, 2015.

Wiederkehr René/Richli Paul, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Eine systematische Analyse der Rechtsprechung, Band I, 2012.

Wiederkehr René/Plüss Kaspar, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, Eine systematische Analyse der Rechtsprechung, 2020.

Botschaft des Bundesrates vom 12. Februar 2003 zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ).

Botschaft der Regierung des Kantons Graubünden vom 25. August 2015 zum Erlass eines Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip (Öffentlichkeitsgesetz, KGÖ).

Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Zug vom 26. Februar 2013 zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz).

Botschaft und Entwurf der Regierung des Kantons St.Gallen vom 21. Mai 2013 zum Informationsgesetz.