



Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

Heft Nr. 11 / 2015–2016

	Inhalt	Seite
14.	Erlass eines Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip (Öffentlichkeitsgesetz, KGÖ)	719

Inhaltsverzeichnis

14. Erlass eines Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip (Öffentlichkeitsgesetz, KGÖ)	
I. Ausgangslage und Anlass für die Teilrevision	719
1. Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung	719
2. Heutige Situation	720
2.1 Im Kanton Graubünden	720
2.2 Im Bund und in anderen Kantonen	721
3. Auftrag des Grossen Rats	722
II. Vernehmlassungsentwurf	722
1. Konzept und Grundzüge	722
2. Vernehmlassungsverfahren	722
2.1 Vorgehen und Rücklauf	722
2.2 Ergebnis	723
2.2.1 Generelle Beurteilung der Vorlage durch die Teilnehmenden	723
2.2.2 Schlussfolgerungen der Regierung	724
2.2.3 Berücksichtigte Anliegen	724
2.2.4 Nicht berücksichtigte Anliegen	728
III. Revisionsvorlage	734
1. Konzept und Grundzüge	734
1.1 Rechtsetzungsstufe und Integration	734
1.2 Geltungsbereich	735
1.3 Zugang zu amtlichen Dokumenten	736
1.4 Zugangsverfahren	736
2. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen	737
IV. Finanzielle und personelle Auswirkungen	752
V. Gute Gesetzgebung	752
VI. Inkrafttreten	752
VII. Anträge	753
Erlasstexte	755
Geltendes Recht	785

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

14.

Erlass eines Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip (Öffentlichkeitsgesetz, KGÖ)

Chur, den 25. August 2015

Sehr geehrter Herr Landespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf für den Erlass eines Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip.

I. Ausgangslage und Anlass für die Teilrevision

1. Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung

Unter dem Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung ist der Grundsatz zu verstehen, wonach jede Person (unabhängig von Alter, Wohnsitz und Staatsangehörigkeit) einen subjektiven Rechtsanspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten hat, ohne dass ein besonderes Interesse nachgewiesen werden muss. Über den Zugang wird aufgrund eines konkreten Gesuchs und nach einer Interessenabwägung im Einzelfall entschieden. Der Zugang kann nur in gesetzlich festgelegten Ausnahmefällen zum Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen eingeschränkt werden. Im Streitfall kann der Zugang auf dem Rechtsweg durchgesetzt werden.

In der Vergangenheit prägte das Grundprinzip der Geheimhaltung den Umgang der Verwaltung mit Informationen. Inzwischen haben der Bund und die allermeisten Kantone jedoch den Wechsel vom Geheimhaltungs-

prinzip zum Öffentlichkeitsprinzip vollzogen. Für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips werden vor allem folgende Gründe angeführt:

- Verbesserung der demokratischen Mitwirkung: Der informierte Bürger kann seine Mitwirkungs- und politischen Rechte besser wahrnehmen und sich an der Meinungs- und Willensbildung beteiligen;
- Stärkung der Gewaltenteilung und -hemmung: Die geschaffene Transparenz ermöglicht die gegenseitige Kontrolle und schützt den Bürger vor unkontrollierter Macht;
- Schaffen von Vertrauen, Akzeptanz und Bürgernähe: Die geschaffene Transparenz macht staatliches Handeln verständlicher und nachvollziehbarer.

2. Heutige Situation

2.1 Im Kanton Graubünden

Der Grosse Rat hatte in jüngerer Zeit mehrmals die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips abgelehnt. Ein erstes Mal in Zusammenhang mit der Totalrevision der Kantonsverfassung (vgl. GRP 2 I 2002/2003, S. 241 ff., S. 251). Ein zweites Mal in Zusammenhang mit dem Auftrag von Grossrat Menge (GRP 1 I 2007/2008, S. 189 ff.) und ein drittes Mal in Zusammenhang mit dem Auftrag von Grossrat Müller (GRP 2 I 2011/2012, S. 368 ff.). Bis heute gilt entsprechend im Kanton Graubünden das Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt. Das bedeutet, dass die Informationen, über welche die Verwaltung verfügt, für Dritte nur ausnahmsweise zugänglich sind und kein grundsätzlich uneingeschränkter Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten besteht. Die Dokumente der Verwaltung gehören nicht zu den allgemein zugänglichen Quellen. Anspruch auf Information und Akteneinsicht hat nur, wer ein besonderes Interesse geltend machen kann. Das Öffentlichkeitsprinzip lässt sich insbesondere auch nicht aus Art. 25 der Kantonsverfassung (KV) ableiten, welcher die Behörden und Gerichte zu regelmässiger Information der Öffentlichkeit verpflichtet. Der Verfassungsgeber hat den Behörden damit nur, aber immerhin, einen verbindlichen Informationsauftrag erteilt. Bei der Erfüllung dieses Informationsauftrags kommt den Behörden ein erheblicher Ermessensspielraum zu (vgl. Cavegn, Kommentar KV/GR, Art. 25 Rz 6 ff.). In der Praxis pflegen die Regierung und die kantonale Verwaltung anerkanntermassen eine sehr aktive und offene Informationspolitik. Die Behörden versuchen damit, die berechnete Forderung nach Transparenz zu erfüllen. Diese Art der Herstellung von «Öffentlichkeit», bei der die Behörden Zeitpunkt, Gegenstand und Inhalt der Information bestimmen, wird aber teilweise als nicht mehr genügend beurteilt.

2.2 Im Bund und in anderen Kantonen

In der Schweiz – im Bund und in den Kantonen – galt bis vor gut 20 Jahren für den Umgang der Verwaltung mit Informationen das Grundprinzip der Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt. Seither hat eine klare Entwicklung hin zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt stattgefunden. Im Bund ist der Wechsel mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ, SR 152.3) auf den 1. Juli 2006 erfolgt. Bei den Kantonen kennen heute neben Graubünden nur noch die Kantone Nidwalden, Appenzell Innerrhoden und Glarus das Geheimhaltungsprinzip. In den anderen Kantonen gilt das Öffentlichkeitsprinzip oder es sind konkrete Bemühungen zu dessen Einführung im Gange. So hat im Kanton Luzern die Regierung am 16. Juni 2015 eine entsprechende Botschaft an den Kantonsrat verabschiedet.

Bei der inhaltlichen Ausgestaltung des Öffentlichkeitsprinzips finden sich im Bund und in den Kantonen viele Gemeinsamkeiten. In einigen Punkten gibt es jedoch auch grössere Unterschiede: So sind beim Bund der Bundesrat und die Bundesversammlung vom Geltungsbereich ganz ausgenommen, während in den Kantonen die Exekutiv- und Legislativorgane in der Regel ebenfalls dem Öffentlichkeitsprinzip unterliegen. Der Bund und einige Kantone sehen für strittige Fälle ein Schlichtungsverfahren vor einer besonderen Schlichtungsbehörde vor, das dem Beschwerdeverfahren vorgeschaltet ist. Viele Kantone verzichten jedoch auch darauf. Kleinere Unterschiede finden sich weiter bezüglich der statuierten Ausnahmen vom Öffentlichkeitsprinzip.

Die Erfahrungen in den Kantonen zeigen, dass die mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips befürchteten Nachteile, wie etwa die Beeinträchtigung des Kollegialitätsprinzips und des Meinungsbildungsprozesses innerhalb der Behörden, der Druck der Medien im Vorfeld von Entscheidungsprozessen, die Beeinträchtigung der Privatsphäre, Mehraufwand der Verwaltung und höhere Kosten, weitgehend ausgeblieben sind. Auch der Bund zog in einem ersten Evaluationsbericht von 2009 ein positives Fazit (idheap, Evaluation BGÖ, 24. April 2009). Eine zweite Evaluation des Bundes im Jahr 2014 durch das Politikforschungs- und -beratungsbüro Vatter AG, Bern, zeigte gewisse Defizite in der Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips auf. Eine Minderheit der Behörden hat den Kulturwandel noch nicht vollzogen. Grundsätzlich sind die Behörden aber in der Lage, mit dem Öffentlichkeitsprinzip umzugehen. Noch uneinheitlich ist die Praxis bei der Gebührenerhebung. Anlass zur Kritik gibt auch die faktische Dauer des Schlichtungsverfahrens (Bericht Vatter vom 9. Dezember 2014). Der Bundesrat will durch eine Teilrevision des BGÖ diese Probleme lösen. Zudem soll durch die Schaffung einer interdepartementalen Arbeitsgruppe der regelmässige fach-

liche Austausch zwischen den Öffentlichkeitsberaterinnen und -beratern sichergestellt werden (siehe Medienmitteilung des EJPD vom 1. April 2015).

3. Auftrag des Grossen Rats

Am 13. Juni 2014 hat der Grosse Rat anlässlich der Junisession den Fraktionsauftrag der SP betreffend «Einführung des Öffentlichkeitsprinzips für den Kanton Graubünden» mit 69 zu 7 Stimmen und mit Zustimmung der Regierung überwiesen (vgl. GRP 3 I 2013/2014, S. 336; GRP 5 I 2013/2014, S.1033 f.). Die Regierung wurde mit diesem Vorstoss beauftragt, dem Grossen Rat eine Botschaft zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips für den Kanton Graubünden vorzulegen. Mit dem vorliegenden Rechtsetzungsvorhaben soll dieser Auftrag nun umgesetzt werden.

II. Vernehmlassungsentwurf

1. Konzept und Grundzüge

Für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips sind insbesondere der persönliche und sachliche Geltungsbereich (Behörden, Staatsebenen, erfasste Dokumente, Ausnahmen), das Recht auf Zugang und seine Einschränkungen, das Zugangsverfahren und der Rechtsschutz sowie das Verhältnis zu spezialgesetzlichen Geheimhaltungsbestimmungen, zum Datenschutzgesetz und zum Archivgesetz zu regeln. Der Vernehmlassungsentwurf (VE) sah dazu den Erlass eines neuen Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip (Öffentlichkeitsgesetz, KGÖ) vor. Der VE zeichnete sich namentlich durch einen weiten, alle staatlichen Ebenen (Kanton, Regionen, Gemeinden) und grundsätzlich alle öffentlichen Organe umfassenden persönlichen Geltungsbereich, durch ein einfaches Zugangsverfahren ohne Schlichtungsverfahren und durch die Kostenlosigkeit des Zugangsverfahrens und des verwaltungsinternen Rechtsschutzverfahrens aus.

2. Vernehmlassungsverfahren

2.1 Vorgehen und Rücklauf

Am 22. Januar 2015 gab die Standeskanzlei, gestützt auf den entsprechenden Freigabebeschluss der Regierung (Prot. Nr. 38/2015), den Entwurf für den Erlass eines Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip (Öffentlich-

keitsgesetz) in die Vernehmlassung. Bis zum Ablauf der Vernehmlassungsfrist sind insgesamt 83 Stellungnahmen eingegangen. Damit weist das Vernehmlassungsverfahren eine hohe Beteiligung auf. Auffällig ist der grosse Anteil an Gemeinden (52) sowie die Beteiligung von Medien und diesen nahestehenden Fachverbänden. Geäussert haben sich weiter drei politische Parteien, die beiden Landeskirchen, drei Regionalverbände, fünf kantonale Anstalten bzw. Stiftungen, fünf Departemente, vier Ämter, der kantonale Datenschutzbeauftragte und vier Interessen- und Berufsverbände.

2.2 Ergebnis

2.2.1 Generelle Beurteilung der Vorlage durch die Teilnehmenden

Die Vernehmlassungsvorlage wurde sehr kontrovers aufgenommen. Hauptkritikpunkt bildete der dort vorgesehene breite persönliche Geltungsbereich mit dem Einbezug auch der unteren staatlichen Ebenen, namentlich der Gemeinden. Dagegen wehrten sich 47 Gemeinden, zwei gemeindenahere Interessen- bzw. Fachverbände und zwei Regionalverbände. Sie lehnen den Wechsel zum Öffentlichkeitsprinzip entweder generell ab oder fordern, den persönlichen Geltungsbereich des neuen Gesetzes auf die kantonale Ebene zu beschränken. Letzteres verlangen auch zwei Parteien (BDP und CVP). Zur Begründung wurde vor allem auf die kleinräumigen Strukturen und Verhältnisse in Graubünden verwiesen, welche eine Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips als schwierig und wenig zielführend erscheinen lassen. Die Gemeinden befürchten konkret eine allgemeine Überforderung beim Vollzug, insbesondere in kleineren Gemeinden, einen erheblichen administrativen Mehraufwand, die Gefahr des Missbrauchs durch Querulanten, die Gefahr von Rückschlüssen auf Private in kleinen Gemeinden, namhafte Kostenfolgen und rechtliche Auseinandersetzungen. Aufgrund der auf der kommunalen Ebene bereits bestehenden ausgeprägten Bürgernähe sehen sie demgegenüber in der Vorlage keinen Mehrnutzen. Abgelehnt wird die Vernehmlassungsvorlage auch von zwei Departementen (DFG und DVS) sowie der Pensionskasse Graubünden, vor allem mit dem Hinweis auf die fehlende Notwendigkeit für den Erlass eines Öffentlichkeitsgesetzes.

Punktuelle Ausnahmen vom persönlichen Geltungsbereich – ohne das Öffentlichkeitsprinzip generell in Frage zu stellen – fordern die beiden Landeskirchen (für sich und ihre Kirchgemeinden) sowie das Kantonsspital Graubünden, die Psychiatrischen Dienste und der Bündner Spital- und Heimverband (für die Leistungserbringer des Gesundheitswesens).

Grundsätzliche Akzeptanz fand die Vernehmlassungsvorlage auch bei fünf Gemeinden, einem Regionalverband, der SP, dem Gewerkschafts-

bund, drei Departementen (EKUD, DJSG, BVFD), vier Dienststellen, zwei Anstalten (HTW, PHGR), dem kantonalen Datenschutzbeauftragten sowie den Medien (SOMEDIA, RTR) und mediennahen Fachverbänden (investigativ.ch, Öffentlichkeitsgesetz.ch). Letztere fordern aber, wie auch die SP, noch eine Verschärfung der Vorlage insbesondere durch Installation eines Schlichtungsverfahrens und eines Öffentlichkeitsbeauftragten.

2.2.2 Schlussfolgerungen der Regierung

Aufgrund des Ergebnisses der differenzierten und gewichteten Auswertung der Vernehmlassungen ist offensichtlich, dass die in die Vernehmlassung gegebene Revisionsvorlage politisch nicht konsensfähig ist. Der vom Grossen Rat erteilte Auftrag zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips lässt sich deshalb in der ursprünglich angedachten umfassenden Form nicht umsetzen. Nachdem aber ein deutlich überwiesener Auftrag des Grossen Rats vorliegt, kommt für die Regierung ein gänzlicher Verzicht auf den Erlass eines Öffentlichkeitsgesetzes aus staatspolitischen Gründen nicht in Frage. Die Regierung hat deshalb in Berücksichtigung verschiedener Anliegen aus der Vernehmlassung die vorliegende, weniger weit gehende Botschaftsvorlage ausarbeiten lassen, welche sie als konsensfähig erachtet.

2.2.3 Berücksichtigte Anliegen

Zu den wichtigeren Anliegen, welche bei der Überarbeitung der Vorlage ganz oder teilweise berücksichtigt wurden, gehören:

- **Persönlicher Geltungsbereich des Gesetzes:**
In Berücksichtigung des in der Vernehmlassung vorgebrachten Hauptkritikpunktes sollen die Regionen und die Gemeinden wie auch die regionalen und kommunalen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen vom Geltungsbereich des neuen Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen werden. Dieser soll sich auf die kantonale Ebene beschränken. Im gesamtschweizerischen Vergleich kennt bisher einzig der Kanton Uri eine solche Beschränkung des Öffentlichkeitsprinzips. Der Kanton Luzern hat nun in der im Juni 2015 vom Regierungsrat verabschiedeten Botschaft zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips ebenfalls eine solche Einschränkung des Geltungsbereichs vorgesehen. Er begründet den Nichteinbezug der unteren staatlichen Ebenen mit dem Subsidiaritätsprinzip. Dieses Argument und die gebotene Rücksichtnahme auf die Autonomie der Gemeinden können auch für Graubünden ins

Feld geführt werden. Zudem gilt es, die besonderen Strukturen unseres Kantons zu beachten mit doch noch sehr vielen kleinräumigen Verhältnissen, aufgrund derer sich für den Vollzug des Öffentlichkeitsprinzips gewisse Probleme ergeben können. Es erscheint deshalb gerechtfertigt, die Regionen und Gemeinden vom persönlichen Geltungsbereich des Gesetzes auszunehmen. Faktisch bleibt damit der Entscheid, ob und wie weitgehend sie das Öffentlichkeitsprinzip einführen wollen, den Regionen und Gemeinden selbst überlassen.

Ebenfalls ausgenommen werden sollen die Leistungserbringer des Gesundheits- und Sozialwesens, namentlich das Kantonsspital Graubünden, die Psychiatrischen Dienste Graubünden und die Sozialversicherungsanstalt Graubünden. In der Vernehmlassung wurde überzeugend dargelegt, dass solche Einrichtungen in weiten Teilen ihrer Geschäftstätigkeit ohnehin unter die Ausnahme von Art. 3 lit. a E-KGÖ fallen, weil sie im wirtschaftlichen Wettbewerb stehen. Zudem greift in diesem Bereich in sehr vielen Fällen auch die Ausnahme nach Art. 8 Abs. 3 lit. a E-KGÖ (Beeinträchtigung Privatsphäre Dritter), weil meistens besonders schützenswerte Personendaten betroffen sind. Eine generelle Ausnahme dieser Einrichtungen vom Geltungsbereich beeinträchtigt das Öffentlichkeitsprinzip deshalb nicht substantiell. Es lässt sich so aber unnötiger Verwaltungsaufwand vermeiden, da aufwändige, unter dem Öffentlichkeitsaspekt im Ergebnis aber unergiebige Einzelfallbearbeitungen von Gesuchen entfallen.

Bei den Landeskirchen sollen deren Kirchgemeinden – analog zu den politischen Gemeinden und den Bürgergemeinden – vom Geltungsbereich ausgenommen werden. Hingegen soll für die kantonalen Landeskirchen das Öffentlichkeitsprinzip gelten. Die dagegen vorgebrachten verfassungsrechtlichen Bedenken sind unbegründet. Es handelt sich beim Öffentlichkeitsprinzip um einen moderaten organisatorischen Eingriff, der mit dem Selbstbestimmungsrecht der Landeskirchen vereinbar ist. Auch in den meisten anderen Kantonen, welche das Öffentlichkeitsprinzip kennen, sind die Landeskirchen miteinbezogen.

Es bleibt festzuhalten, dass durch diese Einschränkungen des persönlichen Geltungsbereichs sich vor allem im Verhältnis zu den nun ausgenommenen Regionen und Gemeinden Abgrenzungsfragen stellen. Grundsätzlich sind amtliche Dokumente, die dem Kanton von Dritten zugehen, die dem kantonalen Öffentlichkeitsgesetz nicht unterstehen, öffentlich zugänglich. Die Ausnahme von Regionen und Gemeinden vom persönlichen Geltungsbereich des kantonalen Öffentlichkeitsgesetzes hat deshalb nur zur Folge, dass das Öffentlichkeitsprinzip im engeren, eigenen (autonomen) Tätigkeitsbereich von Regionen und Gemeinden nicht gilt. Soweit diese jedoch in kantonale Verfahren involviert sind, und in

diesem Zusammenhang amtliche Dokumente von Regionen oder Gemeinden zum Kanton gelangen, richtet sich der Zugang zu diesen Dokumenten nach dem KGÖ.

- Berücksichtigung der besonderen Stellung der Finanzkontrolle:
Der besonderen Stellung der Finanzkontrolle (Fiko) als Finanzaufsichtsorgan der Regierung (Art. 1 Abs. 1 lit. b Gesetz über die Finanzaufsicht, GFA, BR 710.300) wie auch der grossrätlichen Geschäftsprüfungskommission (GPK) (Art. 1 Abs. 1 lit. a GFA) soll in Berücksichtigung der Vorbringen in der Vernehmlassung Rechnung getragen werden. Mittels einer Fremdänderung von Art. 14 Abs. 3 GFA ist (in Verbindung mit Art. 5 lit. a E-KGÖ) sicherzustellen, dass die Berichte der Finanzkontrolle und die dazugehörigen Unterlagen nicht öffentlich zugänglich sind. Darunter fallen insbesondere auch Berichte und Unterlagen der Finanzkontrolle in Zusammenhang mit besonderen Prüfungsaufträgen, welche ihr gestützt auf Art. 13 GFA erteilt werden. Damit ist gewährleistet, dass die interne und die externe Finanzaufsicht weiterhin in sinnvoller Weise ausgeübt werden können.
- Kostenpflichtigkeit des Zugangsverfahrens in Ausnahmefällen:
An der Kostenlosigkeit des Zugangsverfahrens soll grundsätzlich festgehalten werden. Jedoch soll dem in der Vernehmlassung auch von vielen Befürwortenden des Öffentlichkeitsgesetzes vorgetragene Anliegen entsprochen werden, zumindest in besonders aufwändigen Fällen Gebühren zur Kostendeckung erheben zu können (vgl. Art. 15 E-KGÖ).
- Zugang der Rechtsmittelinstanzen zu amtlichen Dokumenten:
Es gilt sicherzustellen, dass im Falle eines Rechtsmittelverfahrens die Beschwerdeinstanz in Kenntnis sämtlicher Tatsachen über die Rechtmässigkeit eines Zugangsentscheids befinden kann. Daher ist in einem neuen Abs. 3 zu Art. 13 das öffentliche Organ, welches über den Zugang entschieden hat, zu verpflichten, der Beschwerdeinstanz einschlägige Akten zugänglich zu machen, auch wenn sie der Geheimhaltung unterliegen. Art. 13 Abs. 3 E-KGÖ ist als Lex Specialis zu Art. 13 Abs. 2 VRG (BR 370.100) zu sehen. Die Beschwerdeinstanz hat gestützt auf Art. 17 Abs. 2 VRG die Möglichkeit, für die anderen Verfahrensbeteiligten (Gesuchsteller/in) die Akteneinsicht zu verweigern.
- Koordination Öffentlichkeitsgesetz und Gesetz über die Aktenführung und die Archivierung:
Fast parallel zum vorliegenden Rechtsetzungsprojekt läuft das Vorhaben zum Erlass eines Gesetzes über die Aktenführung und Archivierung

(GAA). Die Regierung hat diesbezüglich am 26. Mai 2015 eine Botschaft an den Grossen Rat verabschiedet. Die Vorlage sieht u. a. vor, dass Einsichtsgesuche in Archivgut unter Schutzfrist neu vom zuständigen Archiv, statt wie bisher von der abliefernden Stelle behandelt werden. Im Vernehmlassungsentwurf zum Öffentlichkeitsgesetz war man noch von der bisherigen Zuständigkeitsordnung ausgegangen und hatte entsprechend vorgesehen, dass die abliefernde Stelle über die Einsicht in archivierte Dokumente befindet. Unter der neuen Voraussetzung soll daran nicht mehr festgehalten werden. Andernfalls käme es zu einer Aufteilung der Zuständigkeit, indem während der Schutzfrist für archivierte Dokumente die abliefernde Stelle und für übrige Unterlagen das Archiv über Zugangsgesuche zu entscheiden hätten. Der Vollzug würde dadurch aber übermässig erschwert. In der Praxis finden sich nämlich amtliche Dokumente und übriges Archivgut oft in denselben Dossiers. Unbesehen der Zuständigkeitsfrage ist aber nach wie vor sicherzustellen, dass amtliche Dokumente, die nach dem Öffentlichkeitsgesetz öffentlich sind, das auch nach erfolgter Archivierung bleiben. Dazu ist eine Fremdänderung im neuen GAA (neuer Abs. 3 zu Art. 9) vorgesehen, die statuiert, dass Archivgut, das bereits vor der Ablieferung an das Archiv öffentlich zugänglich war, weiterhin öffentlich zugänglich bleibt. Damit kann im Öffentlichkeitsgesetz bezüglich des Zugangs zu amtlichen Dokumenten nach der Archivierung auf das GAA verwiesen werden (vgl. Art. 14 E-KGÖ). Durch diesen Verweis ist zugleich auch die Frage klar geregelt, welche Bestimmungen für den Zugang zu archivierten amtlichen Dokumenten gelten, die Personendaten der gesuchstellenden Person enthalten. Mit diesen Dispositionen kann den bereits in der Vernehmlassung geäusserten Bedenken Rechnung getragen werden.

- Verzicht auf Regelung der Öffentlichkeit der kommunalen Legislativorgane:
Nach der Ausnahme der Gemeinden vom Geltungsbereich des KGÖ soll auch auf die einheitliche Regelung der Sitzungsöffentlichkeit von Gemeindeversammlungen und Gemeindeparlamenten und auf die entsprechende indirekte Änderung des kantonalen Gemeindegesetzes verzichtet werden. Diese Frage kann in der anstehenden Revision dieses Gesetzes wieder aufgegriffen werden.
- Verdeutlichung des Vorrangs des Steuergeheimnisses:
Art. 5 lit. a E-KGÖ legt das Verhältnis zwischen dem Öffentlichkeitsgesetz und jenen Normen fest, die eine Sonderregelung für den Zugang zu amtlichen Dokumenten enthalten. Danach haben spezielle Normen anderer kantonalen oder Bundesgesetze, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen, Vorrang vor dem Öffentlichkeitsgesetz. Einen sol-

chen Vorbehalt von Spezialbestimmungen in ihren Öffentlichkeitsgesetzen kennen sowohl der Bund wie auch die Kantone. Regelmässig werden dabei die Bestimmungen des Steuergeheimnisses als ein Anwendungsfall einer solchen vorgehenden Sonderregelung angeführt. Eine Empfehlung des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) in einem Zugangsverfahren vor der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) vom 20. Mai 2014 hat nun aber diesbezüglich eine gewisse Rechtsunsicherheit geschaffen. Der EDÖB kam zum Schluss, dass die von der ESTV angerufenen Geheimhaltungsbestimmungen in den Bundesgesetzen bloss das allgemeine Amtsgeheimnis zum Ausdruck bringen würden und keine Spezialbestimmungen im Sinne von Art. 4 lit. a BGÖ seien. Zu einem Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts ist es in der Folge in dieser Sache nicht gekommen, weil die Beschwerde gegen die ablehnende Verfügung der ESTV aufgrund des inzwischen weggefallenen Interesses an den Unterlagen vom Antragssteller zurückgezogen wurde. Vor diesem Hintergrund soll durch eine entsprechende Fremdänderung im kantonalen Steuergesetz (Einfügung neuer Abs. 4 zu Art. 122 Steuergesetz für den Kanton Graubünden, BR 720.000) verdeutlicht werden, dass das Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip in Steuer-sachen keine Anwendung findet und das Steuergeheimnis Vorrang genießt. Das gleiche Vorgehen hat auch der Regierungsrat des Kantons Luzern in seiner Botschaft zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips vom 15. Juni 2015 gewählt (Botschaft vom 16. Juni 2015, S. 37 und 47).

2.2.4 Nicht berücksichtigte Anliegen

Einige in der Vernehmlassung vorgebrachte Anliegen konnten nicht berücksichtigt werden. Zu den wichtigeren gehören:

- **Regelung der aktiven Information:**
Der vereinzelt vorgebrachten Forderung, wie in anderen Kantonen, neben der Information auf Anfrage («passive Information») auch die aktive Information durch die Behörden zu regeln, ist mangels eines Regelungsbedarfs nicht zu entsprechen. Die Verpflichtung der Behörden, die Öffentlichkeit regelmässig über ihre Tätigkeit zu informieren, ist bereits in Art. 25 der Kantonsverfassung verankert. Nähere Einzelheiten der aktiven Information des Kantons, wie Informationsstellen, Informationsmittel und Informationsgrundsätze sind in verwaltungsinternen Strategien, Konzepten und Leitlinien festgelegt. Diese haben sich bewährt. Der Kanton Graubünden berichtet anerkanntermassen in sehr aktiver und vielfältiger Weise über die staatlichen Tätigkeiten.

- **Einschränkung des Zugangsrechts:**
 Verschiedene Vernehmlassende fordern weitergehende Einschränkungen des Zugangsrechts oder weitere Ausnahmen, die aus nachfolgenden Überlegungen abzulehnen sind.
 - **Einschränkung des Zugangsrechts auf volljährige Personen mit Wohnsitz in der Schweiz:**
 Eine solche Einschränkung ist mit Zweck und Zielen, die mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips angestrebt werden, nicht vereinbar (Art. 1 E-KGÖ). Zudem könnte sie auch sehr leicht umgangen werden, indem Dritte vorgeschoben werden.
 - **Kein Zugang, wenn ein Organ die Geheimhaltung zugesichert hat;**
 Eine solche Regelung könnte leicht zur Umgehung des Öffentlichkeitsprinzips missbraucht werden, zumal keine Voraussetzungen für die Zusicherung der Vertraulichkeit definiert werden. Falls sich im Einzelfall ein solches Schutzbedürfnis ergeben sollte, könnte diesem auch in Anwendung der Generalklausel (entgegenstehende überwiegende private oder öffentliche Interessen) Rechnung getragen werden. Ein Regelungsbedarf besteht also nicht.
 - **Kein Zugang, wenn dadurch ein offensichtlich unverhältnismässiger Aufwand verursacht würde:**
 Mit einer solchen Bestimmung soll insbesondere «Fischfängen» (fishing expeditions) oder umfangreichen Rechercheaufträgen ein Riegel geschoben werden. Aufgrund der offenen Formulierung birgt sie jedoch ebenfalls Potenzial für eine Umgehung des Öffentlichkeitsprinzips. Vor allem aber erscheint eine solche Regelung aufgrund der vorgesehenen Möglichkeiten, in solchen Fällen Gebühren zu erheben (Art. 15 Abs. 2 E-KGÖ) und/oder den Zugang auf die Einsichtnahme vor Ort einzuschränken, nicht notwendig.

- **Erweiterung des Zugangsrechts:**
 Einige Vernehmlassende verlangen bestimmte Erweiterungen des Zugangsrechts, die aus nachfolgenden Überlegungen abzulehnen sind.
 - **Verzicht auf die Bestimmung, wonach der Zugang zu amtlichen Dokumenten bis zum Vorliegen eines Entscheids aufgeschoben wird (Art. 9 Abs. 1 E-KGÖ);**
 Die freie Meinungs- und Willensbildung der öffentlichen Organe ist eine zentrale Voraussetzung dafür, dass sie ihre politischen oder administrativen Tätigkeiten sachorientiert und effizient ausüben können. Die besagte Bestimmung dient dem Schutz der freien Meinungs- und Willensbildung und ist deshalb unbedingt beizubehalten.
 - **Verzicht auf die Bestimmung, wonach zu Sitzungsprotokollen und -unterlagen von parlamentarischen Kontroll-, Aufsichts- und Unter-**

suchungskommissionen kein Zugangsrecht besteht (Art. 9 Abs. 2 E-KGÖ):

Die besagten Kommissionen haben sich oft mit besonders sensiblen Informationen zu befassen und sind für eine effiziente und effektive Arbeitsweise auf ein Vertrauensverhältnis intern und im Verhältnis zu Dritten angewiesen. Dies rechtfertigt es, den Zugang auszuschliessen.

- Ausnahmen vom Öffentlichkeitsprinzip abschliessend regeln:
Die Regelung der Ausnahmen vom Öffentlichkeitsprinzip im E-KGÖ umfasst einerseits in Art. 8 Abs. 1 eine Generalklausel (entgegenstehende überwiegende öffentliche oder private Interessen) und andererseits in Art. 8 Abs. 2 eine nicht abschliessende Aufzählung der wichtigsten entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen (Teilgeneralklauseln). Diese Lösung bringt für die Rechtsanwendung die notwendige Flexibilität und Rechtssicherheit. Sie macht es möglich, den besonderen Verhältnissen des Einzelfalls Rechnung zu tragen, konkretisiert aber auch die wichtigsten Ausnahmen. Diese Vorteile gegenüber einer starren Regelung der Ausnahmen sollten beibehalten werden. Gegenüber allfälligen Bedenken, dass die vorgeschlagene Regelung die öffentlichen Organe dazu verleiten könnte, die Ausnahmen vom Öffentlichkeitsprinzip zu extensiv zu handhaben, ist auf den statuierten unabhängigen Rechtsschutz zu verweisen, der es ermöglicht, alle Entscheide durch eine unabhängige richterliche Instanz überprüfen zu lassen.

- Änderungen des Zugangsverfahrens:

Verschiedene Vernehmlassende machen Vorschläge zur Änderung des Zugangsverfahrens, die aus nachfolgenden Gründen abzulehnen sind.

- Zuständigkeit bei Gesuchseinreichung:

Der E-KGÖ sieht vor, dass Gesuche um Einsicht an jene Behörde zu richten sind, die das Dokument erstellt oder von Dritten, die dem KGÖ nicht unterstehen, als Hauptadressat erhalten hat. Das Gesuch ist an die in der Sache zuständige Stelle zu richten, also an jene Verwaltungsstelle oder an jene ausserhalb der Kantonsverwaltung stehende Organisation, welche das Dokument unterzeichnet hat. Diese Zuständigkeitsregelung entspricht jener des Bundes und der meisten Kantone und hat sich in der Praxis bewährt. Damit wird die Zuständigkeit dort angesiedelt, wo die Sachbearbeitung erfolgt. Belässt man den Entscheid auf möglichst tiefer Hierarchiestufe und bei der ebenfalls in der Sache zuständigen Stelle, bringt dies den Vorteil der Sachnähe und der rascheren Abwicklungsmöglichkeit des Gesuchs mit sich (BBl 2003 1983). Die Forderungen nach zentralen Einreichungsinstanzen sind deshalb abzulehnen.

- Einschränkung der Einreichungsform auf Online-Formulare:
Der E-KGÖ schreibt lediglich vor, dass Gesuche schriftlich einzureichen sind. Damit will man bewusst mehrere Möglichkeiten (E-Mail, Brief, Fax) anbieten, mittels derer die Bevölkerung an die Behörden gelangen kann. Naheliegend ist, dass von den Behörden auch Online-Formulare zur Verfügung gestellt werden. Den Zugang aber zu zentralisieren und ausschliesslich auf solche Formulare zu beschränken, würde für die Bevölkerung eine unnötige Erschwerung des Zugangs bedeuten.
- Begründungspflicht für Gesuche:
Eine Begründung des Einsichtsgesuchs zu verlangen macht nur dann Sinn, wenn die gesuchstellende Person ein berechtigtes Interesse für die Einsicht in ein amtliches Dokument nachweisen müsste. Das ist aber unter dem Öffentlichkeitsprinzip gerade nicht der Fall. Die Statuierung einer Begründungspflicht würde dem Öffentlichkeitsprinzip zuwiderlaufen. Eine Anforderung ist aber, dass in einem Gesuch die gewünschten amtlichen Dokumente möglichst genau zu bezeichnen sind. Das wird gemäss Art. 10 Abs. 2 E-KGÖ auch bereits verlangt.
- Schutz von Personendaten Dritter:
Die diesbezügliche Regelung in Art. 11 E-KGÖ ist darauf ausgerichtet, einerseits den Schutz von Personendaten Dritter sicherzustellen und andererseits den Zugang doch möglichst zu gewährleisten. Die Möglichkeit, den Zugang zu amtlichen Dokumenten, die nicht anonymisier- oder entfernbar Personendaten Dritter enthalten, unter den in Art. 11 Abs. 2 und 3 genannten Voraussetzungen zu gewähren, sollte im Sinne einer möglichst weiten Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips beibehalten werden. Das ist zweifellos mit einem gewissen Aufwand für die Behörden verbunden. Aufgrund der bisherigen Praxiserfahrungen ist aber mit keiner übermässigen Beanspruchung zu rechnen.
Nach Art. 11 Abs. 3 KGÖ kann der Zugang ausnahmsweise trotz fehlender Zustimmung der betroffenen Person gewährt werden, wenn dies im überwiegenden öffentlichen Interesse liegt. Es handelt sich um eine Ausnahmeklausel, die nur in klaren Fällen angewendet werden soll. Dieser Ausnahmecharakter soll beibehalten werden und muss auch im Bestimmungstext zum Ausdruck kommen. Die Forderung, das Wort «ausnahmsweise» zu streichen, ist deshalb abzulehnen.
- Schutz von Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnissen:
Der Schutz solcher vertraulicher Daten ist strafrechtlich und im vorliegenden Kontext in Art. 5 lit. a und Art. 8 Abs. 3 lit. b E-KGÖ geregelt. Ein zusätzlicher Einbezug in das Verfahren nach Art. 11 E-KGÖ, indem der Begriff «Personendaten» durch «schützenswerte Daten Dritter,

insbesondere Personendaten» ersetzt wird, erscheint nicht notwendig. Dies auch, weil es fraglich ist, ob Dokumente, welche solche Geheimnisse enthalten, überhaupt noch einen anderen – zugänglichen – Teil haben.

– Verlängerung der Entscheidungsfrist:

Art. 12 E-KGÖ verlangt einen raschen Entscheid des öffentlichen Organs, in der Regel innert 20 Tagen seit Gesuch Eingang. Die Wirksamkeit des Öffentlichkeitsprinzips hängt wesentlich von einer kurzen Verfahrensdauer ab. Für den «Normalfall» ist deshalb bewusst eine maximale Bearbeitungsfrist von 20 Tagen vorgesehen. Aufgrund der Erfahrungen aus der Praxis anderer Kantone darf davon ausgegangen werden, dass sich in dieser Maximalfrist ein guter Teil der Anfragen erledigen lässt. In einfachen Fällen werden sogar wenige Tage ausreichen. Für komplexere Fälle gestattet die vorgesehene Formulierung «in der Regel», die 20-tägige-Maximalfrist nötigenfalls zu überschreiten. Die vorgesehene Regelung weist somit die notwendige Flexibilität auf. Eine Verlängerung der Maximalfrist auf 30 oder gar 60 Tage drängt sich deshalb nicht auf. Damit würde auch ein falsches Signal gesetzt. Der Anspruch der Behörden muss es sein, die Gesuche möglichst rasch zu erledigen und die Maximalfrist gar nicht zu beanspruchen.

– Verzicht auf Rechtsschutz:

Mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips durch das KGÖ besteht für jede Person ein Rechtsanspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten. Es ist deshalb folgerichtig, dass im Einzelfall durch eine unabhängige Instanz überprüft werden kann, ob das öffentliche Organ die Bestimmungen des KGÖ korrekt angewendet hat. Auf diese Weise kann sich zu bestimmten Fragen auch eine einheitliche Praxis bilden. Neben sachlichen erfordern aber auch rechtliche Gründe einen Rechtsschutz. Die sich aus Art. 29a BV und Art. 55 Abs. 1 KV herleitende beschränkte Rechtsweggarantie verlangt, dass alle öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten grundsätzlich an ein unabhängiges Gericht mit umfassender Sachverhalts- und Rechtskontrolle weitergezogen werden können. Ausnahmen sind nur sehr begrenzt zulässig, insbesondere in Bereichen, die einer richterlichen Überprüfung schlecht zugänglich sind (v. a. Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter). Die Zugangsentscheide der öffentlichen Organe sind nun aber zweifellos justiziabel, so dass sie nicht ausgenommen werden dürfen.

- Einrichtung eines Schlichtungsverfahrens bzw. einer Schlichtungsstelle: Einzelne Vernehmlassende fordern die Einrichtung eines Schlichtungsverfahrens. Sie erachten den im Entwurf bei einer Zugangsverweigerung

vorgesehenen direkten Rechtsweg als zu hohe Hürde für die Gesuchstellenden und erhoffen sich von einem Schlichtungsverfahren zudem im Endeffekt eine Beschleunigung des Zugangsverfahrens. Der zweite Evaluationsbericht des Bundes zum BGÖ zeigt da aber ein etwas anderes Bild (vgl. Bericht Vatter vom 9. Dezember 2014, S. 115 ff.). Danach gibt die zu lange Dauer des Schlichtungsverfahrens bei allen Beteiligten Anlass zu Kritik. Es wird davon gesprochen, dass sie faktisch eine Einschränkung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten darstelle, weil inzwischen oft das aktuelle Interesse dahingefallen sei. Und die Vermutung, dass der Gerichtsweg eine Hürde für die Gesuchstellenden darstelle bzw. dass das Schlichtungsverfahren Gerichtsverfahren vermeiden könne, liess sich durch die Untersuchung auch nicht bestätigen. Die Regierung sieht sich durch diesen Bericht in ihrem Entscheid bestärkt, für Graubünden auf ein Schlichtungsverfahren zu verzichten. Das vorgeschlagene Verfahren zeichnet sich durch einen einfachen Ablauf und kurze Fristen aus. Zudem ist es kostengünstig. Die direkten, aber auch die indirekten (Aufwand, der durch das Verfahren bei den Beteiligten ausgelöst wird) Kosten einer Schlichtungsstelle dürfen nicht unterschätzt werden.

- Verzicht auf die Einschränkung des zeitlichen Geltungsbereichs durch Übergangsbestimmung:
Die in der Übergangsbestimmung (Art. 16 E-KGÖ) vorgeschlagene zeitliche Einschränkung des Zugangs auf amtliche Dokumente, die nach Inkrafttreten des Gesetzes erstellt oder empfangen wurden, wird in der Vernehmlassung mehrheitlich begrüsst. Vereinzelt Vernehmlassende fordern mit dem Hinweis, dass die meisten Kantone keine solche Limitierung kennen würden und das Öffentlichkeitsgesetz gleich mit Inkrafttreten seine volle Wirkung entfalten können, den Verzicht auf diese zeitliche Einschränkung des Zugangs. Mit dieser Nichtrückwirkungsregelung soll zum einen für die Vollzugsorgane der Übergang zum Öffentlichkeitsprinzip erleichtert werden, indem der Aufwand bei der Einführung des Gesetzes gering gehalten wird. Das ermöglicht es auch, wirksame Mechanismen zur Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips zu testen und zu implementieren. Zum andern ist das rechtmässige Vertrauen der Verfasserinnen und Verfasser von bisher erstellten Dokumenten, dass diese nicht öffentlich einsehbar sind, zu schützen. Die Übergangsbestimmung soll deshalb beibehalten werden. Der Bund und auch Kantone wie Zug und Luzern, die das Öffentlichkeitsprinzip erst kürzlich eingeführt haben bzw. daran sind, es einzuführen, sehen eine analoge Regelung vor.

III. Revisionsvorlage

1. Konzept und Grundzüge

1.1 Rechtsetzungsstufe und Integration

Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips soll auf **Gesetzesstufe** erfolgen. Wie im Bund und anderen Kantonen gibt es keinen zwingenden Grund, das Öffentlichkeitsprinzip in die Kantonsverfassung aufzunehmen. Art. 31 Abs. 1 KV gibt vor, dass alle wichtigen Bestimmungen durch den Grossen Rat in der Form des Gesetzes zu erlassen sind. Für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips sind insbesondere der persönliche und sachliche Geltungsbereich (Behörden, Staatsebenen, Ausnahmen), das Recht auf Zugang und seine Einschränkungen, das Verfahren sowie das Verhältnis zu spezialgesetzlichen Geheimhaltungsbestimmungen, zum Datenschutzgesetz und zum Archivgesetz zu regeln. Die Wichtigkeit dieser Regelungen ist offenkundig, sie haben entsprechend in einem formellen Gesetz zu erfolgen.

Es gibt Kantone, welche den Zugang zu amtlichen Dokumenten gemeinsam mit dem Datenschutz in einem Gesetz regeln (z. B. ZH, BS, SO), wohingegen andere Kantone neben den genannten zwei Bereichen auch noch die Archivierung in einem Gesetz zusammenfassen (z. B. AG, VS). Ein grosser Teil der Kantone regelt diese Bereiche jedoch separat und nicht in einem Gesetz zusammengefasst.

Im Kanton Graubünden ist der Datenschutz im Kantonalen Datenschutzgesetz (KDSG, BR 171.100) geregelt, wobei dieses in materieller Hinsicht weitgehend auf die Bestimmungen des entsprechenden Bundesgesetzes (DSG, SR 235.1) verweist. Eigener Revisionsbedarf besteht beim KDSG aktuell keiner. Die notwendige Abstimmung zwischen Öffentlichkeitsprinzip und Datenschutz kann durch entsprechende Regelungen und Verweise im Öffentlichkeitsgesetz erfolgen. Eine Kombination dieser beiden Bereiche in einem Gesetz drängt sich deshalb für Graubünden nicht auf.

Das Archivwesen ist heute zu wesentlichen Teilen in der regierungsrätlichen Verordnung über die Gemeinde-, Kreis- und Bezirksarchive (BR 490.150) und in der regierungsrätlichen Verordnung für das Staatsarchiv Graubünden (BR 490.100) geregelt. Zurzeit laufen die Vorarbeiten für ein neues Gesetz über die Aktenführung und Archivierung (GAA). Am 26. Mai 2015 hat die Regierung eine entsprechende Botschaft an den Grossen Rat verabschiedet. Das Verhältnis zwischen Archivierung und Öffentlichkeitsprinzip ist weniger eng, wenn es auch Berührungspunkte gibt. Namentlich ist sicherzustellen, dass auch bei archivierten amtlichen Dokumenten der Zugang nach dem Öffentlichkeitsprinzip gewährleistet ist. In diesem Zusammenhang gilt es u. a. die Zuständigkeit für die Einsichtsgesuche festzu-

legen. Auch diese Koordination kann gut durch entsprechende Regelungen im Öffentlichkeitsgesetz und indirekte Änderungen des GAA erfolgen. Im Übrigen ist die zu regelnde Materie aber doch recht unterschiedlich, so dass sich aus einer Kombination dieser beiden Bereiche in einem Gesetz keine erkennbaren Synergien ergäben.

Die Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips soll nach dem Ausgeführten in einem eigenen, **neuen Gesetz** erfolgen. Auf den Erlass einer regierungsrätlichen Verordnung soll vorläufig verzichtet werden.

Der Entwurf beschränkt sich darauf, die Information auf Anfrage («passive Information») zu regeln; nicht Gegenstand ist die aktive Information durch die Behörden. Gleiches gilt auch für die Öffentlichkeit von Sitzungen der Behörden. Hier gelten bewährte Spezialerlasse wie etwa die Kantonsverfassung (Art. 29) und die grossrätliche Geschäftsordnung (Art. 47 GGO, BR 170.140) für den Grossen Rat, das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (Art. 7 Abs. 3 RVOG, BR 170.300) für die Regierung oder die Kantonsverfassung (Art. 53) und das Gerichtsorganisationsgesetz (Art. 15 und 16 GOG, BR 173.000) für die Gerichte.

1.2 Geltungsbereich

Der persönliche Geltungsbereich des E-KGÖ ist enger gefasst, als noch im Vernehmlassungsentwurf; er beschränkt sich auf die kantonale Ebene. Für die Begründung dieser Einschränkung und die Einzelheiten zur Ausgestaltung kann auf die Ausführungen unter Punkt II. 2.2.3, S. 724 ff.) verwiesen werden.

Der sachliche Geltungsbereich wird primär durch den Begriff des «amtlichen Dokuments» bestimmt, der sich eng an die gängige Definition im BGÖ und in den Öffentlichkeitsgesetzen vieler Kantone anlehnt (Art. 6 E-KGÖ). Auch die Ausnahmen orientieren sich an den gängigen Regelungen: Der Zugang zu Dokumenten bestimmter Verfahren, wie Zivilverfahren, Strafverfahren etc., richtet sich nach den jeweiligen Spezialerlassen und für den Zugang zu amtlichen Dokumenten mit eigenen Personendaten gilt das Datenschutzgesetz (Art. 4 E-KGÖ). Vorbehalten bleiben schliesslich auch spezielle Bestimmungen anderer Gesetze, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen oder abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsehen (Art. 5 E-KGÖ).

Der zeitliche Geltungsbereich soll wie beim Bund und in einigen Kantonen durch eine Übergangsbestimmung in dem Sinne eingeschränkt werden, als dass das Zugangsrecht erst für amtliche Dokumente gilt, die nach dem Inkrafttreten des Gesetzes erstellt oder empfangen wurden (Art. 16 E-KGÖ). Diese Regelung dürfte dazu beitragen, den Vollzugsaufwand für

die öffentlichen Organe in der Einführungsphase gering zu halten. Zudem trägt sie dem Umstand Rechnung, dass die Erstellerinnen und Ersteller von Dokumenten vor Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes von der legitimen Annahme ausgingen, diese seien vertraulich.

1.3 Zugang zu amtlichen Dokumenten

Das Öffentlichkeitsprinzip gilt nirgends absolut. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann im konkreten Einzelfall eingeschränkt, aufgeschoben, mit Auflagen versehen oder verweigert werden, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Der E-KGÖ sieht einerseits eine umfassende Generalklausel vor (Art. 8 Abs. 1) und andererseits werden die wichtigsten entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen in einer nicht abschliessenden Aufzählung konkretisiert (Art. 8 Abs. 2 und 3). Zu den überwiegenden öffentlichen Interessen gehört insbesondere die mögliche Beeinträchtigung der freien Meinungs- und Willensbildung des öffentlichen Organs (Art. 8 Abs. 2 lit. a). Weiter ist vorgesehen, dass amtliche Dokumente erst zugänglich gemacht werden dürfen, wenn der politische oder administrative Entscheid getroffen ist, für den sie Grundlage bilden (Art. 9 Abs. 1). Diese Bestimmungen stellen sicher, dass die Meinungsbildung in den öffentlichen Organen nicht unnötig erschwert wird und das Kollegialitätsprinzip gewahrt bleibt. Zu den überwiegenden privaten Interessen zählt namentlich der Schutz der Privatsphäre. Schliesslich bleiben die Sitzungsprotokolle und -unterlagen von parlamentarischen Kontroll-, Aufsichts- und Untersuchungskommissionen, die sich regelmässig mit sensiblen Informationen befassen, vom Zugangsrecht ausgeschlossen (Art. 9 Abs. 2).

1.4 Zugangsverfahren

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten soll in einem möglichst einfachen und raschen Verfahren gewährt werden. Das Gesuch ist schriftlich einzureichen. Es bedarf keiner Begründung, muss aber so präzise formuliert sein, dass das betreffende Dokument ohne grossen Aufwand gefunden werden kann. Weist ein öffentliches Organ ein Gesuch ganz oder teilweise ab, oder gewährt es den Zugang, obwohl eine betroffene Drittperson den Zugang verweigert, so erlässt es eine Verfügung, die nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG, BR 370.100) angefochten werden kann (Art. 10–13 E-KGÖ). Anders als im Bund und in einigen Kantonen wird auf ein vorgelagertes Schlichtungsverfahren verzichtet (siehe

dazu die Ausführungen unter Punkt II. 2.2.4, S. 728 f.) sowie die Bemerkungen zu Art. 12 Abs. 2 E-KGÖ, S. 34 f.). Das Zugangsverfahren ist in der Regel kostenlos. Ist die Behandlung eines Gesuchs mit erheblichem Aufwand verbunden, können kostendeckende Gebühren erhoben werden. Kostenlos ist auch das verwaltungsinterne Rechtsschutzverfahren, während das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht kostenpflichtig ist (Art. 15 E-KGÖ).

Zu regeln ist auch der Zugang zu archivierten Dokumenten. Dieser richtet sich nach der Archivgesetzgebung, wobei durch eine neue Bestimmung im Gesetz über die Aktenführung und Archivierung (GAA) sichergestellt wird, dass öffentlich zugängliche amtliche Dokumente auch nach der Archivierung öffentlich bleiben (Art. 14 E-KGÖ und Art. 9 Abs. 3 GAA).

2. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

1. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand, Zweck und Ziele

Abs. 1: Das Gesetz regelt ausschliesslich die Information auf Anfrage («passive Information»), d.h. den Zugang zu amtlichen Dokumenten auf Verlangen, nicht auch die aktive Information, bei welcher die Behörden von sich aus tätig werden. Zur aktiven Information sind die Behörden bereits nach Art. 25 Kantonsverfassung (KV) verpflichtet, wobei ihnen ein erheblicher Ermessensspielraum zukommt, wie sie diesem Informationsauftrag nachkommen wollen. Der Kanton Graubünden zeichnet sich anerkanntermassen durch eine aktive Informationspolitik aus.

Abs. 2: Hier werden der Zweck und die übergeordneten Ziele genannt, welche der im Öffentlichkeitsgesetz geregelte Informationszugang letztlich verfolgt. Transparenz ist kein Selbstzweck, sondern sie dient zentralen Zielen in einem rechtsstaatlichen und demokratischen Staatswesen. Dazu gehören namentlich die Verbesserung der Beziehungen zwischen Staat und Bürgerschaft, die Stärkung der demokratischen Mitwirkungs- und Kontrollrechte sowie die Anpassung der Verwaltungskultur an die moderne Informationsgesellschaft (bürgernah, dienstleistungs- und effizienzorientiert). Die Zweck- und Zielbestimmung kann als Auslegehilfe bei der Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes dienen.

Art. 2 Persönlicher Geltungsbereich 1. Grundsatz

Abs. 1: Der persönliche Geltungsbereich des Gesetzes beschränkt sich auf die kantonale Ebene (siehe dazu auch die Ausführungen unter Punkt II. 2.2.3, S. 724 ff.). Durch verschiedene Bestimmungen wird sichergestellt, dass insbesondere die Meinungs- und Willensbildung in den Behörden ungestört

erfolgen und das Kollegialitätsprinzip funktionieren kann (vgl. Art. 8 Abs. 2 lit. a und Art. 9 Abs. 1 E-KGÖ).

Abs. 2 lit. a: Dem Öffentlichkeitsgesetz – und damit dem Öffentlichkeitsprinzip – unterstehen ausser der Verwaltung auch die Regierung und der Grosse Rat mit seinen Kommissionen (ausgenommen sind Kontroll-, Aufsichts- und Untersuchungskommissionen, siehe Art. 9 Abs. 2 E-KGÖ) sowie die Justizbehörden, soweit sie administrative Aufgaben wahrnehmen.

Abs. 2 lit. b: Das Öffentlichkeitsprinzip gilt auch für Organe, Behörden, Verwaltungen und Kommissionen von kantonalen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen. Ausdrücklich ausgenommen sind die Leistungserbringer des Gesundheits- und Sozialwesens, insbesondere das Kantonsspital Graubünden, die Psychiatrischen Dienste Graubünden und die Sozialversicherungsanstalt Graubünden. Somit sind namentlich noch die Gebäudeversicherung (GVG), die Elementarschadenkasse, die Pensionskasse (PKGR), die Pädagogische Hochschule (PHGR), die Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) sowie das Bildungszentrum Gesundheit und Soziales (BGS), als kantonale Anstalten und die beiden anerkannten kantonalen Landeskirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts dem Öffentlichkeitsprinzip unterstellt.

Abs. 2 lit. c: Private werden vom Geltungsbereich miterfasst, soweit sie mit der Erfüllung kantonalen öffentlicher Aufgaben betraut sind.

Art. 3 2. Ausnahmen

Lit. a: Öffentliche Organe, die am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen und dabei nicht hoheitlich handeln, sollen keinen strengeren Transparenzpflichten unterliegen als ihre privaten Konkurrenten. Dies trifft etwa auf die Graubündner Kantonalbank als selbstständige Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts oder die Rhätische Bahn zu.

Lit. b: Justizbehörden sind dem Gesetz nur im Bereich der Justizverwaltung (administrative Tätigkeiten) unterstellt. Damit wird ihre institutionelle Unabhängigkeit im Bereich der Rechtspflege gewahrt.

Lit. c: Siehe dazu die Ausführungen unter Punkt II. 2.2.3, S. 725).

Art. 4 Sachlicher Geltungsbereich

Abs. 1 lit. a–e: In Eingrenzung des sachlichen Geltungsbereichs werden in Literae a–e jene Verfahren aufgeführt, bei welchen sich der Zugang zu amtlichen Dokumenten nicht nach dem Öffentlichkeitsgesetz, sondern nach den entsprechenden Verfahrensgesetzen richtet. Dabei werden sowohl die hängigen als auch die abgeschlossenen Verfahren erfasst. Zu beachten ist, dass nach der bundesgerichtlichen Praxis unmittelbar gestützt auf Art. 29 Abs. 2 BV ein Einsichtsrecht in Akten abgeschlossener Verfahren besteht, wenn der Gesuchsteller ein eigenes schutzwürdiges Interesse glaubhaft ma-

chen kann (BGE 129 I 253). Das KGÖ regelt nur den Zugang ohne einen solchen Interessensnachweis.

Abs. 2: Sofern der Zugang zu amtlichen Dokumenten zur Debatte steht, die persönliche Daten der Geschwisterin oder des Geschwisters enthalten, sind die Bestimmungen des kantonalen Datenschutzgesetzes (KDSG, BR 171.100), das inhaltlich weitgehend auf das eidgenössische Datenschutzgesetz (DSG, SR 235.1) verweist, heranzuziehen.

Art. 5 Vorbehalt von Spezialbestimmungen

Mit der vorliegenden Bestimmung soll das Verhältnis zwischen dem KGÖ und jenen kantonalen oder bundesrechtlichen Normen festgelegt werden, die eine Sonderregelung für den Zugang zu amtlichen Dokumenten vorsehen. Sie konkretisiert den allgemeinen Rechtsgrundsatz des Vorrangs spezieller Regeln vor allgemeinen Regeln.

Lit. a: Schweigepflichtnormen der Sozialversicherungsgesetzgebung, die Bestimmungen bezüglich der Geheimhaltung der im Rahmen einer Volksinitiative oder eines Referendums gesammelten Unterschriften oder die Sonderregelungen zum Steuergeheimnis, zum Geschäftsgeheimnis und zum Berufsgeheimnis sollen uneingeschränkt anwendbar bleiben. Bezüglich des Steuergeheimnisses soll durch eine Fremdänderung des kantonalen Steuergesetzes (neuer Abs. 4 zu Art. 122, BR 720.000) der Vorrang des Steuergeheimnisses gegenüber dem Öffentlichkeitsprinzip verdeutlicht werden (siehe dazu die näheren Ausführungen unter II. 2.2.3, S. 727 f.). Ebenfalls durch eine Fremdänderung, nämlich des Gesetzes über die Finanzaufsicht (Art. 14 Abs. 3 GFA, BR 710.300), soll der besonderen Stellung der Finanzkontrolle als Finanzaufsichtsorgan der Regierung und des Grossen Rats Rechnung getragen werden. Dazu sollen die spezifischen Berichte und Unterlagen der Finanzkontrolle als nicht öffentlich zugänglich im Sinne des KGÖ erklärt werden (siehe dazu die näheren Ausführungen unter II. 2.2.3, S. 726).

Zu beachten ist, dass das allgemeine Amtsgeheimnis, dem z. B. alle kantonalen Mitarbeitenden (Art. 50 Personalgesetz, BR 170.410) und auch die Regierungsmitglieder (Art. 5 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, BR 170.300) unterstehen, keine vorbehaltene Spezialbestimmung darstellt. Das Amtsgeheimnis legt nicht ein besonderes Geheimnis fest, sondern schützt nur bestehende Geheimnisse. Es ist die Grundlage des bisherigen Geheimhaltungsgrundsatzes, der durch das Öffentlichkeitsprinzip abgelöst werden soll. Das allgemeine Amtsgeheimnis wird entsprechend durch das KGÖ eingeschränkt und schützt nur noch – aber immerhin – Informationen, die in Anwendung der folgenden Ausnahmen vom Öffentlichkeitsprinzip unter die Geheimhaltung fallen, nämlich:

- Ausnahmen, die durch das KGÖ begründet werden (siehe insbesondere Art. 8 und Art. 9)

- Ausnahmen, die durch Spezialgesetze begründet werden (die das KGÖ in Art. 5 Abs. 1 lit. a ausdrücklich vorbehält)
- Ausnahmen, die auf die Nichtanwendbarkeit des KGÖ zurückzuführen sind.

Das Amtsgeheimnis behält also auch unter dem KGÖ einen gewissen Anwendungsbereich. Die einschlägigen Bestimmungen sind mittels indirekten Änderungen entsprechend anzupassen (siehe die Fremdänderungen unter Abschnitt II.).

Lit. b: Solche spezifische Öffentlichkeitsregelungen können entweder bestimmte Tätigkeitsbereiche oder bestimmte Personen begünstigen. In die erste Kategorie fallen z.B. die Informationsrechte in Zusammenhang mit den Volksrechten, dem Vernehmlassungsverfahren, der Veröffentlichung von rechtsetzenden Erlassen, in Umweltschutzverfahren oder im öffentlichen Beschaffungswesen. Spezifische Zugangsregeln bestehen auch bei den meisten öffentlichen Registern (wie Handelsregister, Grundbuch, Zivilstandsregister, Betreibungsregister, Strafregister). In die zweite Kategorie der personenbezogenen Vorrechte fallen etwa die besonderen Zugangsrechte der Parteien in einem Verfahren, das aus der Datenschutzgesetzgebung resultierende Recht jeder Person auf Zugang zu den eigenen Personendaten oder die Einsichtsrechte der Parlamentarier in Dokumente der kantonalen Verwaltung.

Art. 6 Amtliches Dokument

Beim Recht auf Zugang zu Informationen, die sich im Besitze von öffentlichen Organen befinden, spielt der Dokumentenbegriff eine zentrale Rolle. Das Öffentlichkeitsprinzip findet nur auf «amtliche Dokumente» Anwendung. Mit dieser Begriffsbestimmung wird auch der sachliche Geltungsbereich des KGÖ im Grundsatz festgelegt. Nicht erfasst – wie in den meisten Kantonen und im Bund – werden damit bloss «Auskünfte» über die Tätigkeit von öffentlichen Organen. Eine Ausdehnung des Zugangsrechts auf Auskünfte über Tätigkeiten würde einen administrativen Mehraufwand verursachen und wäre in der praktischen Umsetzung schwierig zu handhaben. Da der Kanton Graubünden ohnehin eine aktive Informationspolitik betreibt, wäre davon auch kaum ein wesentlicher Mehrnutzen für die Bevölkerung zu erwarten.

Die Definition des «amtlichen Dokuments» soll in Übereinstimmung mit dem BGÖ des Bundes und den Öffentlichkeitsgesetzen vieler Kantone erfolgen. Das hat den Vorteil, dass auch deren Praxis herangezogen werden kann, wenn sich bei der Rechtsanwendung Fragen ergeben.

Abs. 1: Um ein «amtliches Dokument» handelt es sich danach, wenn die drei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind (positive Umschreibung).

Abs. 1 lit. a: Die Information muss auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet sein. Daraus ergibt sich zunächst, dass die Art des Datenträgers ohne Belang ist. Als Dokumente kommen Textdokumente, Pläne, Zeichnungen, und Bilder in Papierform ebenso wie Textdokumente, Ton- oder Bildaufzeichnungen auf elektronischen Datenträgern in Betracht. Das Dokument muss allerdings bereits existieren. Das Öffentlichkeitsprinzip bietet keine Handhabe, um das öffentliche Organ zur Erstellung eines noch nicht existierenden Dokuments zu verpflichten oder bestehende Dokumente zu übersetzen.

Abs. 1 lit. b: Das gewünschte Dokument muss sich tatsächlich im Besitz des angefragten öffentlichen Organs befinden. Dieses ist verpflichtet, ein Dokument zu beschaffen, wenn es Ersteller oder Hauptadressat war, das fragliche Dokument sich indessen nicht mehr in seinem Besitze befindet. Ist ein Dokument nicht mehr vorhanden, besteht jedoch keine Verpflichtung zur Rekonstruktion.

Abs. 1 lit. c: Auch ein privates Dokument, das sich im Besitz des öffentlichen Organs befindet, gilt als amtlich und wird vom Gesetz erfasst, wenn es zur Ausübung einer öffentlichen Aufgabe verwendet wird (z.B. private Dokumente, welche die Behörde für die Erteilung einer Bewilligung verlangt). Als amtlich gelten auch Dokumente, die in Zusammenhang mit privatrechtlichen Verträgen der Verwaltung stehen.

Abs. 2: Auch Dokumente, die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus vorhandenen Informationen erstellt werden können, gelten als amtliche Dokumente (virtuelle Dokumente).

Abs. 3: Zur präzisen Abgrenzung ist – analog zu Bund und verschiedenen Kantonen – ergänzend eine negative Umschreibung vorzunehmen.

Abs. 3 lit. a: Als kommerziell genutzt gilt jede Information, die eine Behörde gegen Entgelt anbietet, einschliesslich der Informationen, die unmittelbar der Herstellung von diesen Produkten dienen. Damit werden die Handlungsmöglichkeiten in einem marktwirtschaftlichen Umfeld gewahrt.

Abs. 3 lit. b: Nur Dokumente, die in ihrer definitiven Fassung vorliegen, können durch aussenstehende Personen eingesehen werden. Als fertig gestellt gilt ein Dokument vor allem, wenn es von der erstellenden Behörde unterzeichnet ist oder der Adressatin oder dem Adressaten definitiv übergeben wurde. Nicht fertig gestellt sind Entwürfe, provisorische Fassungen von Berichten, Sitzungsnotizen, Projektskizzen oder Texte, die in einem Team von Mitarbeitenden zur Konsultation zirkulieren.

Abs. 3 lit. c: Dazu gehören Informationen, die zwar für dienstliche Zwecke verwendet werden, deren Gebrauch aber ausschliesslich der Verfasserin, dem Verfasser oder einem eng begrenzten Personenkreis als Arbeitsmittel vorbehalten ist, wie etwa die Disposition für die Ausarbeitung eines Textes, Skizzen für das Verfassen eines Textes, Notizen oder Arbeitskopien von Dokumenten.

2. Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten

Art. 7 Öffentlichkeitsprinzip

Abs. 1: Dieser Absatz enthält die zentrale Bestimmung des Gesetzes; er schreibt das Öffentlichkeitsprinzip fest. Das bisherige Prinzip der Geheimhaltung wird damit umgekehrt: Jeder Person wird das Recht eingeräumt, amtliche Dokumente einzusehen und von den öffentlichen Organen Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten, ohne ein besonderes Interesse nachweisen zu müssen. Es handelt sich um ein generelles, voraussetzungsloses und durchsetzbares Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten. Der Zugang kann einzig aufgrund überwiegender öffentlicher oder privater Interessen eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden (vgl. Art. 8 und 9 E-KGÖ). Das Recht besteht unabhängig vom Alter, von der Staatsangehörigkeit und vom Wohnsitz; es gilt auch für Personen, die im Ausland ansässig sind. Ebenso gilt es für juristische Personen.

Abs. 2: In diesem Absatz werden die Modalitäten des Zugangs geregelt. Grundsätzlich kann die gesuchstellende Person unter den im Gesetz angebotenen Möglichkeiten frei wählen. Die Wahlfreiheit kann aber eingeschränkt werden, wenn etwa die Herstellung von Kopien schwierig ist, wenn von einem Dokument keine elektronische Fassung besteht oder wenn der administrative Aufwand aus anderen Gründen zu gross wäre. Auf andere Möglichkeiten, wie etwa Zugang durch Online-Zugriff oder im Abrufverfahren, besteht kein Anspruch.

Abs. 2 lit. a: Die Auskunft kann mündlich, oder mittels Schreiben, E-Mail oder Fax erteilt werden. Es bleibt dem zuständigen Organ überlassen, welche dieser Formen es einsetzt.

Abs. 2 lit. b: Die Einsichtnahme vor Ort bedeutet, dass die gesuchstellende Person am Ort, an dem das für die Bearbeitung des Zugangsgesuchs zuständige Organ das fragliche Dokument aufbewahrt, entweder das Original oder eine Kopie einsehen kann. Die gesuchstellende Person hat die für diese Örtlichkeiten geltenden Zutrittsbedingungen, wie Büro- oder Gebäudeöffnungszeiten, zu beachten. Die gesuchstellende Person darf das amtliche Dokument vor Ort mit der Methode ihrer Wahl kopieren (durch Abschrift, Fotografieren, Scannen oder Fotokopieren).

Abs. 2 lit. c: Eine Kopie des amtlichen Dokuments kann nach Wahl der gesuchstellenden Person ausgehändigt oder an den Wohnort, Unternehmenssitz oder einen anderen Ort zugestellt werden. Die gesuchstellende Person kann grundsätzlich auch frei wählen, in welcher Form sie die Kopie des Dokuments erhalten möchte (auf Papier, in elektronischer Form etc.). Bezüglich der Verwendung von Kopien von Dokumenten, welche urheberrechtlich geschützt sind, muss sich die gesuchstellende Person an die Regeln im Urheberrechtsgesetz (URG, SR 231.1) halten. Darauf hat das öffentliche

Organ die gesuchstellende Person in allgemeiner Weise aufmerksam zu machen.

Abs. 3: Ist das amtliche Dokument öffentlich zugänglich, beispielsweise im amtlichen Publikationsorgan, im Amts- oder Geschäftsbericht oder auf einer Internetseite, kann sich das angefragte öffentliche Organ darauf beschränken, die Fundstelle mitzuteilen.

Art. 8 Ausnahmen

Das Öffentlichkeitsprinzip gilt nicht absolut. Überall werden Ausnahmen vorgesehen, um Informationen zu schützen, deren Offenlegung besonders wichtige öffentliche oder private Interessen beeinträchtigen würde. Dabei gibt es unterschiedliche Konzeptionen: Teils werden die dem Zugang entgegenstehenden Tatbestände beispielhaft oder abschliessend in mehr oder weniger detaillierten Klauseln aufgezählt, teils wird lediglich mittels umfassender Generalklausel auf entgegenstehende, schützenswerte öffentliche oder private Interessen verwiesen. Für das KGO ist einerseits eine umfassende Generalklausel (entgegenstehende überwiegende öffentliche oder private Interessen) vorgesehen (Art. 8 Abs. 1) und andererseits sollen die wichtigsten entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen durch eine nicht abschliessende Aufzählung von Teilgeneralklauseln konkretisiert werden (Art. 8 Abs. 2 und 3). Diese Lösung ermöglicht es, den konkreten Einzelfällen in sinnvoller Weise Rechnung zu tragen und – aufgrund der konkreter formulierten Ausnahmeklauseln – dennoch eine bestimmte Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Abs. 1: Stellt das öffentliche Organ fest, dass entgegenstehende öffentliche oder private Interessen vorhanden sind, hat es in jedem Anwendungsfall eine sorgfältige Güterabwägung vorzunehmen, wodurch eine grösstmögliche Einzelfallgerechtigkeit ermöglicht wird. Das öffentliche Organ hat sich an Zweck und Zielen des Öffentlichkeitsprinzips und am Verhältnismässigkeitsprinzip zu orientieren. Der Zugang zum Dokument darf nur als ultima ratio absolut und vollständig verweigert werden. Das Gesetz sieht denn auch ausdrücklich die Möglichkeiten vor, den Zugang einzuschränken (bspw. durch Abdecken der schutzwürdigen Passagen eines Dokuments) oder aufzuschieben (z. B. bis nach einem bestimmten Sitzungstermin).

Abs. 2: Dieser Absatz konkretisiert die allgemeine Ausnahmeklausel von Absatz 1 mit einer nicht abschliessenden Aufzählung von Fällen, in welchen öffentliche Interessen gegenüber dem Anspruch auf Zugang überwiegen.

Abs. 2 lit. a: Diese Einschränkung soll primär verhindern, dass öffentliche Organe – nicht nur dasjenige, das die Informationen zugänglich machen soll – durch eine verfrühte Bekanntgabe von Informationen während eines Entscheidungsprozesses unter allzu starken Druck der Öffentlichkeit geraten und in ihrer freien Meinungs- und Willensbildung beeinträchtigt wer-

den. Die Beteiligten sollen sich nicht vorweg zensieren oder unter Rollen-
zwang geraten. In besonderen Fällen kann der Schutz dieser Bestimmung
auch über die Entscheidungsphase hinaus verlängert werden. Der häufigste Fall
betrifft Kollegialbehörden, die ihre Sitzungen unter Ausschluss der Öffent-
lichkeit abhalten (Regierung, Verwaltungskommissionen etc.). Die Wahrung
der freien Willensbildung solcher Behörden verlangt nicht nur geheime
Sitzungen, sondern, dass die Stellungnahmen der einzelnen Mitglieder der
Behörde nicht bekannt werden. Andernfalls könnten sich diese veranlasst
sehen, sich nicht mehr nach ihrer Überzeugung, sondern nach anderen Prä-
ferenzen zu äussern und zu entscheiden. Das Kollegialitätsprinzip würde
dadurch grundsätzlich in Frage gestellt. Nicht zugänglich sind entsprechend
Verhandlungsunterlagen (Anträge, Mitberichte, Aussprachepapiere etc.), so-
weit dies zur Wahrung des Kollegialitätsprinzips erforderlich ist.

Abs. 2 lit. b: Keine Verhandlung kann wirkungsvoll geführt werden, wenn
eine Partei gezwungen werden kann, ihre Karten offen zu legen, bevor das
Ergebnis feststeht. Dem Zugang entzogen sind allerdings nur Informationen,
deren Bekanntgabe die Verhandlungsposition des betreffenden öffentlichen
Organs tatsächlich schwächen würde. Erfasst werden alle Arten von Ver-
handlungen. Geschützt sind nicht nur Positionen in laufenden, sondern auch
in bevorstehenden Verhandlungen. Erforderlich ist, dass diese in absehbarer
Zeit stattfinden werden; eine unbestimmte Möglichkeit genügt nicht.

Abs. 2 lit. c: Diese Einschränkung gewährleistet die Geheimhaltung von
Informationen, die der Vorbereitung etwa von Untersuchungs-, Kontroll-,
Aufsichts- und anderen entsprechenden Massnahmen dienen. Im Vorder-
grund stehen polizeiliche Massnahmen.

Abs. 2 lit. d: Diese Ausnahme ermöglicht es, Massnahmen zum Erhalt
der Handlungsfähigkeit der Regierung in ausserordentlichen Lagen oder zur
wirtschaftlichen Landesversorgung oder Informationen, deren Zugänglich-
keit zur Beeinträchtigung der Sicherheit wichtiger Infrastrukturen oder ge-
fährdeter Personen führen würde, geheim zu halten. Im Vordergrund stehen
also wie bei Litera c polizeiliche Massnahmen. Auch hier ist bei der Anwen-
dung grosse Zurückhaltung angebracht. Das Öffentlichkeitsprinzip darf nur
in Fällen ernsthafter Gefährdung eingeschränkt werden.

Abs. 2 lit. e: Grundsätzlich sind Informationen, die einem öffentlichen
Organ von aussen mitgeteilt worden sind, nach dem KGÖ zugänglich. Wo
das Verhältnis zu einem anderen Gemeinwesen (Gemeinde, Kanton, Bund,
Ausland) durch die Bekanntgabe ernsthaft beeinträchtigt werden könnte,
kann der Zugang eingeschränkt werden.

Abs. 3: Dieser Absatz umschreibt nicht abschliessend, in welchen Fällen
private Interessen gegenüber dem Anspruch auf Zugang überwiegen können.

Abs. 3 lit. a: Der Schutz der Privatsphäre ist ein durch die Bundesverfas-
sung und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) garantiertes

Grundrecht (vgl. Art. 13 BV und Art. 8 EMRK). Es umfasst den Anspruch jeder Person auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihres Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs sowie den Anspruch auf Schutz vor Missbrauch der persönlichen Daten (informationelle Selbstbestimmung). Der Staat ist verpflichtet, die persönlichen Daten seiner Bürgerinnen und Bürger vor Missbrauch zu schützen. Auf diesen Schutz können sich auch juristischen Personen sowie Personengesamtheiten ohne juristische Persönlichkeit berufen. Als verfassungsmässig geschütztes Grundrecht ist der Schutz der Privatsphäre grundsätzlich höher zu gewichten, als das Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen. Ausnahmsweise kann der Zugang ermöglicht werden, sofern dies das überwiegende öffentliche Interesse erfordert (bspw. bei besonderem Informationsinteresse der Öffentlichkeit aufgrund wichtiger Vorkommnisse oder polizeilichen Interessen wie Schutz der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit).

Abs. 3 lit. b: Die öffentlichen Organe gelangen im Rahmen unterschiedlichster Verfahren (Konzessions- und Bewilligungsverfahren, Submissionen, Steuererhebung, Subventionsverfahren, Kontrollverfahren etc.) zu zahlreichen Informationen über die Geschäftstätigkeit von Unternehmen. Geschützt sind wesentliche Daten, die Auswirkungen auf das Geschäftsergebnis haben können und deren Kenntnisnahme durch die Konkurrenz zu Marktverzerrungen führen könnte. Darunter fallen etwa Informationen über Betriebsorganisation, Preiskalkulation, Bezugsquellen, Kundenlisten, Pläne, Rezepte, Verfahren etc.

Die Ausnahmeklausel erstreckt sich mit dem Schutz des Berufsgeheimnisses auch auf die so genannten freien Berufe wie zum Beispiel Geistliche, Rechtsanwälte, Ärzte, Apotheker, Steuerberater, Psychologen. Der Zweck der Norm besteht darin, die Vertraulichkeit der Informationen zu wahren, die bei der Ausübung des Berufs über die Kunden zusammengetragen wurden.

Abs. 3 lit. c: Hier geht es um urheberrechtlich geschützte, von privater Seite verfasste Dokumente. Soweit diese von den Verfassenden beim öffentlichen Organ eingereicht wurden, ist von einer stillschweigenden Veröffentlichung auszugehen. Die Person, die das Dokument verfasst hat, muss damit rechnen, dass es gelegentlich von Dritten eingesehen wird. Wurde es hingegen ohne Wissen der Urheberin oder des Urhebers eingereicht, kann keine – auch keine stillschweigende – Veröffentlichung angenommen werden. Das entsprechende Dokument darf deshalb nicht eingesehen werden.

Art. 9 Besondere Fälle

Diese Bestimmung regelt zwei besondere Fälle, bei denen das Recht auf Zugang unmittelbar durch den Gesetzgeber aufgeschoben (Abs. 1) oder verwehrt (Abs. 2) wird.

Abs. 1: Eine solche Regelung kennen der Bund und die meisten Kantone. Sinn und Zweck bestehen darin, Dokumente, welche Grundlage für einen politischen oder administrativen Entscheid bilden, der Öffentlichkeit und dem Recht auf Zugang zeitweilig zu entziehen, um der betreffenden Behörde die Möglichkeit der freien Meinungsbildung zu sichern. Der «Aufschub des Zugangs» stellt eine Konkretisierung der Einschränkungsklausel der Beeinträchtigung der freien Meinungs- und Willensbildung des öffentlichen Organs dar (vgl. Art. 8 Abs. 2 lit. a E-KGÖ). Sie soll verdeutlichen, dass der Aufschub des Zugangs zu grundsätzlich «zugangspflichtigen» Dokumenten ohne weitere Interessensabwägung zulässig ist, sofern diese eine Entscheidungsgrundlage bilden. Um als Entscheidungsgrundlage im Sinne dieser Bestimmung gelten zu können, muss das betreffende Dokument einen direkten und unmittelbaren Zusammenhang mit einem konkreten Entscheid aufweisen und zugleich für diesen von beträchtlichem materiellem Gewicht sein.

Ist der Entscheid erfolgt, wird der Anspruch auf Zugang prinzipiell wieder hergestellt. Das öffentliche Organ kann aber den Zugang weiterhin verweigern, wenn im konkreten Fall andere überwiegende öffentliche oder private Interessen im Sinne von Art. 8 E-KGÖ entgegenstehen.

Abs. 2 lit. a: Parlamentarische Kontroll-, Aufsichts- und Untersuchungskommissionen haben sich oft mit besonders sensiblen Informationen zu befassen, weshalb sich ein genereller Ausschluss des Zugangs rechtfertigt. Auf kantonaler Ebene betrifft das die Geschäftsprüfungskommission (GPK), die Kommission für Justiz und Sicherheit (KJS) (allerdings nur im Aufsichtsbereich), und besondere parlamentarische Untersuchungskommissionen (PUK) im Sinne von Art. 20 Grossratsgesetz (BR 170.100).

3. Verfahren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten

Art. 10 Gesuch

Abs. 1: Nach den Erfahrungen anderer Kantone trägt der Umstand, dass der Entscheid über das Gesuch auf möglichst tiefer Hierarchiestufe und bei der in der Sache zuständigen Stelle liegt, zu einem unkomplizierten, sachgerechten und raschen Verfahrensablauf bei und hilft, die administrative Belastung möglichst in Grenzen zu halten (siehe dazu auch die Ausführungen unter II. 2.2.4, S. 730). Wird ein Gesuch an ein unzuständiges öffentliches Organ gerichtet, so ist dieses von Amtes wegen an die zuständige Stelle weiterzuleiten.

Abs. 2: Der Zugang zu amtlichen Dokumenten setzt voraus, dass dem öffentlichen Organ ein Gesuch gestellt wird. Das Gesuch ist schriftlich (Brief, E-Mail oder Fax) und in einer kantonalen Amtssprache einzureichen. Im Weiteren muss das gewünschte amtliche Dokument möglichst genau be-

zeichnet werden. Das bedeutet, dass sich das Gesuch auf einen konkreten Fall beziehen und möglichst genaue Angaben zur Identifikation des verlangten Dokuments enthalten muss (wie Titel, erstellende Behörde, Datum/Zeitspanne, Sachbereich etc.). Es muss dem öffentlichen Organ anhand der Beschreibung des Dokuments möglich sein, dieses zu identifizieren. Nötigenfalls ist von der gesuchstellenden Person eine Präzisierung zu verlangen, wobei anzugeben ist, welche Angaben bei der Suche des gewünschten Dokuments dienlich sind. Generelle Suchanfragen sind unzulässig. Es kann also von einem öffentlichen Organ nicht verlangt werden, alle bestehenden amtlichen Dokumente zu einem Thema oder Sachbereich zusammenzusuchen und dazu Zugang zu gewähren. Ein besonderer Interessensnachweis oder eine Begründung des Gesuchs wird hingegen nicht verlangt.

Art. 11 Schutz von Personendaten Dritter

Diese Bestimmung regelt den Zugang zu amtlichen Dokumenten, die Personendaten Dritter enthalten. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten, die persönliche Daten der gesuchstellenden Person enthalten, richtet sich nach dem Datenschutzgesetz (vgl. Art. 4 Abs. 2 E-KGÖ).

Abs. 1: Ob eine Anonymisierung oder eine Entfernung überhaupt möglich ist und wie sie vorzunehmen ist, muss im Einzelfall geprüft werden. Zu entfernen oder zu anonymisieren sind insbesondere alle Angaben über die religiösen, weltanschaulichen, politischen, berufsspezifischen Ansichten oder Tätigkeiten, die Intimsphäre, die Gesundheit, die ethnische Zugehörigkeit, Massnahmen der sozialen Hilfe, administrative und strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen sowie Persönlichkeitsprofile.

Abs. 2: Fällt eine Eliminierung oder Anonymisierung ausser Betracht, sind die betroffenen Personen anzuhören. Verweigern diese die Zustimmung, lassen sie sich nicht innert Frist vernehmen oder wäre die Einholung der Zustimmung mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden, lehnt die Behörde das Einsichtsgesuch ab.

Abs. 3: Die Ausnahmeklausel darf nur zum Zug kommen, wenn das öffentliche Interesse tatsächlich eindeutig überwiegt. Das öffentliche Organ hat seinen Entscheid in diesem Falle sowohl der gesuchstellenden als auch der angehörten Person zu eröffnen.

Art. 12 Entscheid

Abs. 1: Für die Wirksamkeit des Öffentlichkeitsprinzips ist es wesentlich, dass die Dauer des Gesuchsverfahrens möglichst gering gehalten wird. Das Gesetz hält das öffentliche Organ entsprechend an, «möglichst rasch» zu entscheiden und sieht zudem aus Gründen der Rechtssicherheit für den «Normalfall» eine Maximalfrist von 20 Tagen vor. In einfacheren Fällen und bei Medienanfragen (die meistens einem besonderen Aktualitätsbedürfnis

unterliegen) ist davon auszugehen, dass diese Maximalfrist nicht abgewartet wird, sondern die Gesuche beschleunigt behandelt werden. Bei komplizierten Fällen (wie umfangreichen, komplexen, schwerbeschaffbaren Dokumenten, aufwändigen Anonymisierungen oder notwendigen Anhörungen Dritter) hingegen muss dem öffentlichen Organ genügend Zeit eingeräumt werden. Nur in solchen Fällen darf die Maximalfrist nötigenfalls überschritten werden.

Abs. 2: In nicht streitigen Fällen entscheidet das öffentliche Organ ohne formelle Verfügung. In strittigen Fällen entscheidet das öffentliche Organ nach den bewährten Regeln des Verwaltungsverfahrens mittels Erlass einer Verfügung über das Gesuch. Dieses im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG, BR 370.100) geregelte Verfahren ist weithin geläufig und gewährleistet mit seinen klaren Bestimmungen eine unabhängige Interessenabwägung.

Auf ein dem Verwaltungsverfahren vorgelagertes Schlichtungsverfahren, wie es der Bund und einige Kantone (etwa SO, FR, AG oder VS) kennen, soll verzichtet werden. Die Erfahrungen auf Bundesebene zeigen, dass es wegen des Schlichtungsverfahrens zu erheblichen Verzögerungen im Verfahren kommt, zumal wenn der Schlichtungsversuch scheitert und auch noch das ordentliche Verwaltungsverfahren Platz greift. Zudem verursacht das Einrichten und der Betrieb einer Schlichtungsstelle weitere Kosten. Im Interesse eines möglichst einfachen Ablaufs, kurzer Fristen und unkomplizierter Rechtsanwendung soll in strittigen Fällen direkt eine in der Regel kostenlose Verfügung ergehen, die auf dem Rechtsweg angefochten werden kann. Eine solche Regelung kennt auch die Mehrheit der Kantone (so etwa BE, ZH, BS, BL, ZG oder SG, ebenso Botschaft LU). Die gesetzeskonforme Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips soll durch eine gute Einführung und Unterstützung der öffentlichen Organe mittels Informations- und Schulungsanlässen, Hilfsmitteln (wie z.B. Wegleitung, Checklisten, Ablaufschemas, Musterverfügungen) und einem periodischen Erfahrungsaustausch unter Einbezug der Medien gewährleistet werden. Zudem soll bei der Standeskanzlei mit den bestehenden Ressourcen eine «Fachstelle Öffentlichkeitsprinzip» als Anlaufstelle für allgemeine Fragen eingerichtet werden.

Art. 13 Rechtsschutz

Abs. 1: Der Rechtsschutz richtet sich ebenfalls nach dem VRG. Dies führt, je nachdem welche Behörde auf welcher Stufe erstinstanzlich entschieden hat, vorgängig noch über einen verwaltungsinternen Instanzenzug (Amt → Departement) oder direkt zur Beschwerde ans Verwaltungsgericht.

Abs. 2: Diese Bestimmung stellt sicher, dass der Rechtsweg ans Verwaltungsgericht in allen Fällen offen steht.

Abs. 3: Es gilt sicherzustellen, dass im Falle eines Rechtsmittelverfahrens die Beschwerdeinstanz in Kenntnis sämtlicher Tatsachen über die Rechtmässigkeit eines Zugangsentscheids befinden kann. Deshalb ist das öffentliche Organ, welches über den Zugang entschieden hat, zu verpflichten, der Beschwerdeinstanz einschlägige Akten zugänglich zu machen, auch wenn sie der Geheimhaltung unterliegen. Art. 13 Abs. 3 E-KGÖ ist als *Lex Specialis* zu Art. 13 Abs. 2 VRG zu sehen. Die Beschwerdeinstanz hat gestützt auf Art. 17 Abs. 2 VRG die Möglichkeit, für die anderen Verfahrensbeteiligten (Gesuchsteller/in) die Akteneinsicht zu verweigern.

Art. 14 Archivierte amtliche Dokumente

Das durch das Öffentlichkeitsprinzip gewährte Zugangsrecht zu amtlichen Dokumenten ist nicht befristet. Es gilt unverändert weiter, auch wenn ein amtliches Dokument dem Archiv übergeben wurde. Es wäre deshalb nicht einsichtlich, weshalb nach der Archivierung andere Regeln als vorher gelten sollten. Um sicherzustellen, dass amtliche Dokumente, die nach dem Öffentlichkeitsgesetz öffentlich sind, das auch nach erfolgter Archivierung bleiben, ist daher eine Fremdänderung im neuen GAA (neuer Abs. 3 zu Art. 9) vorgesehen, die statuiert, dass Archivgut, das bereits vor der Ablieferung an das Archiv öffentlich zugänglich war, weiterhin öffentlich zugänglich bleibt. Damit kann im Öffentlichkeitsgesetz bezüglich des Zugangs zu amtlichen Dokumenten nach der Archivierung auf das GAA verwiesen werden. Durch diesen Verweis ist zugleich auch die Frage klar geregelt, welche Bestimmungen für den Zugang zu archivierten amtlichen Dokumenten gelten, die Personendaten der gesuchstellenden Person enthalten.

Art. 15 Kosten und Gebühren

Abs. 1: Der Bund und einige Kantone sehen als Regel die Erhebung von Gebühren vor, wobei Ausnahmen statuiert werden. Andere Kantone gehen vom Grundsatz der Gebührenfreiheit aus, wobei die Möglichkeit zur Gebührenerhebung im Ausnahmefall, wenn besonders grosser Aufwand verursacht wird, vorbehalten bleibt. Gerade auf Bundesebene werden die Gebühren, namentlich aus Medienkreisen, immer wieder als prohibitiv kritisiert, was den Bund vor kurzem zu einer Reduktion veranlasste. Auf der anderen Seite ist festzustellen, dass der Mehraufwand für die Verwaltungen durch die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips mehrheitlich doch sehr gering geblieben ist. Aufgrund dieser Erfahrungen und in der Absicht, den Zugang möglichst zu erleichtern, soll für den Regelfall der Grundsatz der Kostenlosigkeit statuiert werden.

Abs. 2: Verursacht die Behandlung eines Zugangsgesuchs erheblichen Aufwand, dürfen kostendeckende Gebühren erhoben werden. Da der Zugang in der Regel kostenlos ist, muss bei der Einschätzung, wann der damit

verbundene Aufwand erheblich ist, Zurückhaltung geübt werden. Die Erhebung von Kosten hat die Ausnahme zu bleiben. Sie ist nur dann gerechtfertigt, wenn zur Bearbeitung des Zugangsgesuchs in bedeutendem Ausmass personelle oder sachliche Ressourcen (z.B. hoher Zeit- und/oder Papieraufwand für Kopien) beansprucht werden. Aufwand, der aufgrund einer nicht systematischen Aktenverwaltung anfällt, kann keine Kostenpflicht auslösen.

Abs. 3: Erst das Verfahren vor Verwaltungsgericht soll regelmässig kostenpflichtig sein. Ein allfälliger erster Instanzenzug (z.B. Amt → Departement) hingegen ist grundsätzlich kostenlos. Vorbehalten bleiben Fälle mutwilliger oder trölerischer Beschwerdeführung. Diese Regelung unterstützt die Durchsetzung des Öffentlichkeitsprinzips und stellt auch ein weiteres Äquivalent für den Verzicht auf eine Schlichtungsstelle dar.

Abs. 4: Die Gebührenerhebung richtet sich nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG, BR 370.100) und der dazugehörigen Verordnung über die Kosten in Verwaltungsverfahren (VKV, BR 370.120).

4. Schlussbestimmung

Art. 16 Übergangsbestimmung

Siehe dazu die Ausführungen vorne unter Punkt II. 2.2.4, S. 733 und Punkt III. 1.2, S. 735 f.).

5. Fremdänderungen

Gesetz über den Grossen Rat (Grossratsgesetz; GRG), BR 170.100:

Art. 12

Es braucht eine Klarstellung, dass das Amtsgeheimnis neu im Rahmen des Öffentlichkeitsgesetzes gilt. Siehe dazu die Ausführungen zu Art. 5 lit. a E-KGÖ.

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG), BR 170.300:

Art. 5 Abs. 1

Es braucht eine Klarstellung, dass das Amtsgeheimnis neu im Rahmen des Öffentlichkeitsgesetzes gilt. Siehe dazu die Ausführungen zu Art. 5 lit. a E-KGÖ.

Personalgesetz (PG), BR 170.400:

Art. 50 Abs. 1

Es braucht eine Klarstellung, dass das Amtsgeheimnis neu im Rahmen des Öffentlichkeitsgesetzes gilt. Siehe dazu die Ausführungen zu Art. 5 lit. a E-KGÖ.

Gesetz über die Aktenführung und Archivierung (GAA), BR 490.000:

Art. 9 Abs. 3

Mit dieser Bestimmung im neuen GAA wird sichergestellt, dass amtliche Dokumente, die nach Öffentlichkeitsgesetz öffentlich zugänglich sind, es auch nach ihrer Archivierung bleiben. Siehe dazu auch die Ausführungen unter Punkt II. 2.2.3, S. 726 f.) und zu Art. 14 E-KGÖ.

Gesetz über die Finanzaufsicht (GFA), BR 710.300:

Art. 14 Abs. 3

Der besonderen Stellung der Finanzkontrolle (Fiko) als Finanzaufsichtsorgan der Regierung (Art. 1 Abs. 1 lit. b Gesetz über die Finanzaufsicht, GFA, BR 710.300) wie auch der grossrätlichen Geschäftsprüfungskommission (GPK) (Art. 1 Abs. 1 lit. a GFA) wird durch diese Bestimmung im GFA Rechnung getragen. Die spezifischen Berichte und Unterlagen der Finanzkontrolle sind danach nicht öffentlich zugänglich im Sinne des KGÖ. Siehe dazu auch die Ausführungen unter Punkt II.2.2.3, S. 726 f.).

Steuergesetz für den Kanton Graubünden (BR 720.000):

Art. 122 Abs. 4

Mit dieser Bestimmung im kantonalen Steuergesetz (BR 720.000) wird der Vorrang des Steuergeheimnisses gegenüber dem Öffentlichkeitsprinzip verdeutlicht. Siehe dazu auch die Ausführungen unter Punkt II. 2.2.3, S. 727).

6. Teilrevision Geschäftsordnung des Grossen Rates

Art. 16 Abs. 1:

Mit Ausnahme der Sitzungsprotokolle und -unterlagen der parlamentarischen Aufsichts- und Untersuchungskommissionen (siehe Art. 9 Abs. 2 E-KGÖ) sind die Protokolle der grossrätlichen Kommissionen unter dem KGÖ öffentlich zugänglich. Die Geschäftsordnungsbestimmung ist deshalb entsprechend anzupassen.

IV. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der Bund und fast alle Kantone haben den Wechsel vom Geheimhaltungs- zum Öffentlichkeitsprinzip bereits vollzogen. Das hat bis heute nirgends zu nennenswerten Mehrbelastungen und entsprechenden Mehrkosten geführt. In Kantonen, die ein Schlichtungsverfahren mit einem Öffentlichkeitsbeauftragten kennen, fällt entsprechend ein höherer Kostenaufwand an. In der Praxis ist der Paradigmawechsel aber viel weniger gross, als er in der Theorie erscheint. Bereits das geltende Recht kennt für verschiedene staatliche Bereiche spezifische Öffentlichkeitsregelungen. Der Kanton pflegt zudem schon heute eine offene Informationskultur und auf der anderen Seite gilt das Öffentlichkeitsprinzip auch künftig nicht schrankenlos. Die Erfahrungen beim Bund und in den Kantonen zeigen, dass die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips zu keinem Ansturm der Bevölkerung auf die Verwaltung geführt hat. Es ist nicht davon auszugehen, dass sich die Situation im Kanton Graubünden wesentlich anders entwickeln wird. Auf die unterstellten öffentlichen Organe wird sicherlich eine gewisse Mehrarbeit zukommen. Diese Mehrbelastung dürfte aber mit den bestehenden Ressourcen und ohne spürbare Kostenfolgen zu bewältigen sein. Durch eine aktive Informationspolitik, u. a. mit Aufschaltung der wichtigen amtlichen Dokumente im Internet, kann die Anzahl der Zugangsgesuche positiv beeinflusst werden. Wichtig ist auch das Führen einer gut organisierten Aktenablage, welche das Auffinden der Dokumente erleichtert.

V. Gute Gesetzgebung

Die Grundsätze der «Guten Gesetzgebung» gemäss den regierungsrätlichen Vorgaben (vgl. RB vom 16. November 2010, Prot. Nr. 1070) werden mit der Revisionsvorlage beachtet. Die Regelungen beschränken sich auf das Notwendige.

VI. Inkrafttreten

Der Vollzug des Öffentlichkeitsgesetzes stellt gewisse Anforderungen an die Verwaltungsbehörden. Eine gute Einführung vor Inkrafttreten des Gesetzes ist deshalb für einen späteren erfolgreichen Vollzug zentral. Seitens des Kantons sind entsprechend Informations- und Schulungsanlässe geplant. Weiter sollen Hilfsmittel wie Wegleitung, Checklisten, Ablaufschemas und Muster-Verfügungen erarbeitet und den öffentlichen Organen zur Verfügung gestellt werden. Zudem soll bei der Standeskanzlei mit bestehenden

Ressourcen eine «Fachstelle Öffentlichkeitsprinzip» eingerichtet werden, welche für allfällige Fragen zur Verfügung steht. Geplant ist auch, ein entsprechendes Informations- und Dokumentationsangebot auf der kantonalen Website (www.gr.ch) aufzuschalten. In Berücksichtigung dieser notwendigen Einführungsarbeiten ist vorgesehen, das neue Öffentlichkeitsgesetz auf den 1. August 2016 in Kraft zu setzen.

VII. Anträge

Gestützt auf diese Botschaft beantragen wir Ihnen:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. dem Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip (Öffentlichkeitsgesetz) zuzustimmen;
3. der Teilrevision der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GGO) zuzustimmen;
4. den Auftrag der SP-Fraktion betreffend Einführung des Öffentlichkeitsprinzips für den Kanton Graubünden als erledigt abzuschreiben.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Landespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Namens der Regierung:
Der Präsident: *Jäger*
Der Kanzleidirektor: *Riesen*

Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip (Öffentlichkeitsgesetz)

Vom [Datum]

Von diesem Geschäft tangierte Erlasse (BR Nummern)

Neu: **171.000**

Geändert: 170.100 | 170.300 | 170.400 | 490.000 | 710.300 | 720.000

Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden,

gestützt auf Art. 31 Abs. 1 der Kantonsverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom 25. August 2015,

beschliesst:

I.

1. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand, Zweck und Ziele

¹ Dieses Gesetz regelt den Zugang zu amtlichen Dokumenten.

² Es bezweckt, die Transparenz über die Tätigkeiten der öffentlichen Organe zu fördern, mit dem Ziel, die freie Meinungsbildung, die Wahrnehmung der demokratischen Rechte und die Kontrolle des staatlichen Handelns zu erleichtern sowie das Verständnis und das Vertrauen der Bevölkerung gegenüber den öffentlichen Organen zu stärken.

Art. 2 Persönlicher Geltungsbereich
1. Grundsatz

¹ Das Gesetz gilt für alle öffentlichen Organe.

² Als öffentliche Organe gelten:

- a) die Behörden, Verwaltungen und Kommissionen des Kantons;
- b) die Behörden, Verwaltungen und Kommissionen der kantonalen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen;
- c) natürliche oder juristische Personen oder andere privatrechtliche Organisationen, soweit sie ihnen übertragene kantonale öffentliche Aufgaben erfüllen.

Art. 3 2. Ausnahmen

¹ Das Gesetz gilt nicht:

- a) soweit öffentliche Organe am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen und dabei nicht hoheitlich handeln;
- b) für Justizbehörden im Bereich der Rechtspflege;
- c) für Leistungserbringer des Gesundheits- und Sozialwesens, insbesondere für das Kantonsspital Graubünden, die Psychiatrischen Dienste Graubünden, sowie für die Sozialversicherungsanstalt Graubünden.

Art. 4 Sachlicher Geltungsbereich

¹ Das Gesetz gilt nicht für den Zugang zu amtlichen Dokumenten betreffend:

- a) Zivilverfahren;
- b) Strafverfahren;
- c) Verfahren der Staats- und Verwaltungsrechtspflege;
- d) Verfahren der internationalen Rechts- und Amtshilfe;
- e) Schiedsverfahren.

² Der Zugang zu amtlichen Dokumenten, die Personendaten der gesuchstellenden Person enthalten, richtet sich nach dem kantonalen Datenschutzgesetz.

Art. 5 Vorbehalt von Spezialbestimmungen

¹ Vorbehalten bleiben Bestimmungen anderer Gesetze, die:

- a) bestimmte Informationen als geheim bezeichnen; oder
- b) von diesem Gesetz abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsehen.

Art. 6 Amtliches Dokument

¹ Ein amtliches Dokument ist jede Information, die:

- a) auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist;
- b) sich im Besitze eines öffentlichen Organs befindet, von dem sie stammt oder dem sie mitgeteilt worden ist; und
- c) die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft.

² Als amtliche Dokumente gelten auch solche, die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können, welche die Anforderungen nach Absatz 1 Literae b und c erfüllen.

³ Nicht als amtliche Dokumente gelten Dokumente, die:

- a) durch eine Behörde kommerziell genutzt werden;
- b) nicht fertig gestellt sind; oder
- c) zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind.

2. Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten

Art. 7 Öffentlichkeitsprinzip

¹ Jede Person hat das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten.

² Der Zugang wird gewährt durch:

- a) Auskunft über den Inhalt;
- b) Einsichtnahme vor Ort;
- c) Aushändigung oder Zustellung von Kopien.

³ Ist ein amtliches Dokument in einem Publikationsorgan oder auf der Internetseite des öffentlichen Organs veröffentlicht, gilt der Anspruch auf Zugang als erfüllt.

Art. 8 Ausnahmen

¹ Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, soweit überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

² Überwiegende öffentliche Interessen liegen insbesondere vor, wenn durch Gewährung des Zugangs:

- a) die freie Meinungs- und Willensbildung des öffentlichen Organs beeinträchtigt werden könnte;
- b) die Position eines öffentlichen Organs in laufenden oder absehbaren Verhandlungen gefährdet werden könnte;
- c) eine behördliche Massnahme vereitelt werden könnte;
- d) die öffentliche Ordnung oder Sicherheit gefährdet werden könnten;
- e) die Beziehungen zu anderen Gemeinwesen beeinträchtigt werden könnten.

³ Überwiegende private Interessen liegen insbesondere vor, wenn durch Gewährung des Zugangs:

- a) die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden könnte;
- b) Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden könnten;
- c) das Urheberrecht verletzt werden könnte.

Art. 9 Besondere Fälle

¹ Amtliche Dokumente dürfen erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie Grundlage bilden, getroffen ist.

² Es besteht kein Recht auf Zugang zu Sitzungsprotokollen und -unterlagen von parlamentarischen Kontroll-, Aufsichts- und Untersuchungskommissionen.

3. Verfahren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten

Art. 10 Gesuch

¹ Das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten ist an das öffentliche Organ zu richten, welches das Dokument erstellt oder von Dritten, die diesem Gesetz nicht unterstehen, als Hauptadressat erhalten hat.

² Das Gesuch ist schriftlich einzureichen. Es bedarf keiner Begründung, muss aber hinreichend genau formuliert sein.

Art. 11 Schutz von Personendaten Dritter

¹ Zieht das öffentliche Organ in Betracht, den Zugang zu amtlichen Dokumenten zu gewähren, die Personendaten Dritter enthalten, sind diese vorgängig nach Möglichkeit zu anonymisieren oder zu entfernen.

² Können die Personendaten nicht anonymisiert oder entfernt werden, sind die betroffenen Personen anzuhören. Das Zugangsgesuch ist abzulehnen, wenn die Zustimmung verweigert wird oder wenn deren Einholung mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden wäre.

³ Der Zugang kann ausnahmsweise trotz fehlender Zustimmung gewährt werden, wenn dies im überwiegenden öffentlichen Interesse liegt.

Art. 12 Entscheid

¹ Das öffentliche Organ entscheidet möglichst rasch, in der Regel aber spätestens innert 20 Tagen seit Eingang des Gesuchs.

² Weist das öffentliche Organ das Gesuch ganz oder teilweise ab oder gewährt es den Zugang, obwohl eine betroffene Person die Zustimmung verweigert hat, erlässt es eine Verfügung. Das Verfahren richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) vom 31. August 2006.

Art. 13 Rechtsschutz

¹ Der Rechtsschutz richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) vom 31. August 2006.

² Entscheide eines öffentlichen Organs, für die diese Bestimmungen kein Rechtsmittel vorsehen, sind unmittelbar beim Verwaltungsgericht anfechtbar.

³ Die Beschwerdeinstanzen haben auch Zugang zu amtlichen Dokumenten, die der Geheimhaltung unterliegen.

Art. 14 Archivierte amtliche Dokumente

¹ Der Zugang zu amtlichen Dokumenten richtet sich nach der Archivierung nach dem Gesetz über die Aktenführung und Archivierung.

Art. 15 Kosten und Gebühren

¹ Das Zugangsverfahren ist in der Regel kostenlos.

² Ist die Behandlung des Gesuchs mit erheblichem Aufwand verbunden, können kostendeckende Gebühren erhoben werden. Die Behörde informiert in diesem Fall die gesuchstellende Person vorgängig.

³ Das gerichtliche Rechtsschutzverfahren ist kostenpflichtig.

⁴ Die Gebührenerhebung richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) vom 31. August 2006.

4. Schlussbestimmung

Art. 16 Übergangsbestimmung

¹ Dieses Gesetz ist auf amtliche Dokumente anwendbar, die nach seinem Inkrafttreten von einem öffentlichen Organ erstellt oder empfangen wurden.

II.

1.

Der Erlass "Gesetz über den Grossen Rat (Grossratsgesetz; GRG)" BR [170.100](#) (Stand 1. Januar 2016) wird wie folgt geändert:

Art. 12 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Mitglieder des Grossen Rates sind in amtlichen Angelegenheiten, ~~die ihrer Natur nach~~ **zur Verschwiegenheit verpflichtet, soweit an der Geheimhaltung ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse gemäss besonderer Vorschrift geheim sind, zur Verschwiegenheit verpflichtet. Öffentlichkeitsgesetz besteht oder wenn eine besondere gesetzliche Bestimmung dies vorsieht.**

2.

Der Erlass "Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)" BR [170.300](#) (Stand 1. Januar 2016) wird wie folgt geändert:

Art. 5 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Regierungsmitglieder sind in amtlichen Angelegenheiten, ~~die ihrer Natur nach oder gemäss besonderer Vorschrift geheim sind, zur Verschwiegenheit verpflichtet. Das Amtsgeheimnis ist auch nach dem Ausscheiden aus dem Amt zu wahren~~ **zur Verschwiegenheit verpflichtet, soweit an der Geheimhaltung ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse gemäss Öffentlichkeitsgesetz besteht oder wenn eine besondere gesetzliche Bestimmung dies vorsieht.**

3.

Der Erlass "Gesetz über das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden des Kantons Graubünden (Personalgesetz, PG)" BR [170.400](#) (Stand 1. März 2012) wird wie folgt geändert:

Art. 50 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Mitarbeitenden sind gegenüber Dritten zur Verschwiegenheit über dienstliche Angelegenheiten verpflichtet, ~~die ihrer Natur nach~~ **soweit an der Geheimhaltung ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse gemäss besonderer Vorschrift geheim zu halten sind** **Öffentlichkeitsgesetz besteht oder wenn eine besondere gesetzliche Bestimmung dies vorsieht.**

4.

Der Erlass "Gesetz über die Aktenführung und Archivierung (GAA)" BR [490.000](#) (Stand 1. Januar 2016) wird wie folgt geändert:

Art. 9 Abs. 3 (neu)

³ Archivgut, das bereits vor der Ablieferung an das Archiv öffentlich zugänglich war, bleibt weiterhin öffentlich.

5.

Der Erlass "Gesetz über die Finanzaufsicht (GFA)" BR [710.300](#) (Stand 1. März 2012) wird wie folgt geändert:

Art. 14 Abs. 3 (neu)

³ Die Berichte der Finanzkontrolle und die dazugehörigen Unterlagen sind nicht öffentlich zugänglich im Sinne des Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip.

6.

Der Erlass "Steuergesetz für den Kanton Graubünden" BR [720.000](#) (Stand 1. Januar 2016) wird wie folgt geändert:

Art. 122 Abs. 4 (neu)

⁴ Die Bestimmungen des Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip finden in Steuer-sachen keine Anwendung.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

Die Regierung bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes.

Geschäftsordnung des Grossen Rates (GGO)

Änderung vom [Datum]

Von diesem Geschäft tangierte Erlasse (BR Nummern)

Neu: –
Geändert: **170.140**
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden,

gestützt auf Art. 32 Abs. 1 der Kantonsverfassung und auf Art. 69 des Gesetzes über den Grossen Rat,

nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom 25. August 2015,

beschliesst:

I.

Der Erlass "Geschäftsordnung des Grossen Rates (GGO)" BR [170.140](#) (Stand 1. Januar 2016) wird wie folgt geändert:

Art. 16 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Kommissionssitzungen ~~und deren Protokolle~~ sind nicht öffentlich.

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Diese Teilrevision tritt zusammen mit dem Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip in Kraft.

Lescha davart il princip da trasparenza (lescha da trasparenza)

Dals [Data]

Relaschs tangads da questa fatschenta (numers dal DG)

Nov: **171.000**

Midà: 170.100 | 170.300 | 170.400 | 490.000 | 710.300 | 720.000

Aboli: –

Il cussegl grond dal chantun Grischun,

sa basond sin l'art. 31 al. 1 da la constituziun chantunala,
sunter avair gi invista da la missiva da la regenza dals 25 d'avust 2015,

concluda:

I.

1. Disposiziuns generalas

Art. 1 Object, intent e finamiras

¹ Questa lescha regla l'access a documents uffizials.

² Ella ha l'intent da promover la trasparenza davart las activitads dals organs publics, cun la finamira da facilitar la libra furmaziun da l'opiniun, il diever dals dretgs democratics e la controlla da l'agir dal stadi sco er da rinforzar la chapientscha e la confidenza da la populaziun envers ils organs publics.

Art. 2 Champ d'applicaziun personal
1. princip

¹ La lescha vala per tut ils organs publics.

² Sco organs publics valan:

- a) las autoritads, las administraziuns e las cumissiuns dal chantun;
- b) las autoritads, las administraziuns e las cumissiuns da las corporaziuns, dals instituts e da las fundaziuns da dretg public chantunal;
- c) persunas naturalas u giuridicas u autras organisaziuns da dretg privat, uschenavant ch'ellas adempleschan incumbensas publicas chantunalas ch'èn vegnidas delegadas ad ellas.

Art. 3 2. excepziuns

¹ La lescha na vala betg:

- a) per organs publics che prendan part da la concurrenza economica e che n'ageschan betg suveranamain en quest connex;
- b) per autoritads giudizialas en il sectur da la giurisdicziun;
- c) per furniturs da prestaziuns dals fatgs da sanadad e dal sectur social, en spezial per l'ospital chantunal dal Grischun, per ils servetschs psichiatrici dal Grischun sco er per l'institut d'assicuranza sociala dal Grischun.

Art. 4 Champ d'applicaziun material

¹ La lescha na vala betg per l'access a documents uffizials concernent:

- a) proceduras civilas;
- b) proceduras penals;
- c) proceduras da la giurisdicziun publica ed administrativa;
- d) proceduras da l'assistenza giudiziala e da l'agid uffizial internaziunal;
- e) proceduras da cumpromiss.

² L'access a documents uffizials che cuntengnan datas persunalas da la petenta u dal petent sa drizza tenor la lescha chantunala davart la protecziun da datas.

Art. 5 Resalva da disposiziuns spezialas

¹ Resalvadas restan disposiziuns d'autras leschas che:

- a) designeschan tschertas infurmaziuns sco secretas; u
- b) cuntengnan premissas che divergeschan da questa lescha per l'access a tschertas infurmaziuns.

Art. 6 Document uffizial

¹ In document uffizial è mintga infurmaziun che:

- a) è registrada sin x in purtader d'infurmaziuns;
- b) è en possess d'in organ public, dal qual ella deriva u al qual ella è vegnida communitgada; e
- c) concerna l'adempliment d'ina incumbensa publica.

² Sco documents uffizials valan er documents che pon vegnir generads tras ina simpla procedura electronica sin fundament d'infurmaziuns registradas, las qualas adempleschan las pretensiuns tenor l'alinea 1 literas b e c.

³ Betg sco documents uffizials na valan documents che:

- a) vegnan duvrads d'ina autoritad per intents commerzials;
- b) n'èn betg finids; u
- c) èn destinads al diever personal.

2. Dretg d'access a documents uffizials

Art. 7 Princip da trasparenza

¹ Mintga persuna ha il dretg d'access a documents uffizials.

² L'access vegn concedi cun:

- a) infurmar davart il cuntegn;
- b) laschar prender invista al lieu;
- c) consegnar ils documents u trametter copias.

³ Sch'in document uffizial è publitgà en in organ da publicaziun u sin la pagina d'internet da l'organ public, vala la pretensiun d'access sco ademplida.

Art. 8 Excepsiuns

¹ L'access a documents uffizials vegn restrenschi, suspendi u refusà, sch'i èn avant maun interess publics u privats predominants che stattan en cuntradicziun cun in access.

² Interess publics predominants èn en spezial avant maun, sche la concessiun da l'access pudess:

- a) restrenscher la libra furmaziun da l'opiniun e da la voluntad da l'organ public;
- b) periclitar la posiziun d'in organ public en il rom da tractativas currentas u previsas;
- c) impedir ina mesira uffiziala;
- d) periclitar l'urden public u la segirezza publica;
- e) donnegiar las relaziuns cun autras instituziuns publicas.

³ Interess privats predominants èn en spezial avant maun, sche la concessiun da l'access pudess:

- a) donnegiar la sfera privata da terzas persunas;
- b) revelar secrets professiunals ubain secrets da fatschenta u da fabricaziun;
- c) violar il dretg d'autur.

Art. 9 Cas spezials

¹ Documents uffizials dastgan vegnir rendids accessibels pir, cur che la decisiun politica u administrativa, per la quala ils documents furman la basa, è vegnida prendida.

² I n'exista nagin dretg d'access als protocols ed als documents da las sesidas da commissiuns parlamentaras da controlla, da surveglianza e d'inquisiziun.

3. Procedura per l'access a documents uffizials

Art. 10 Dumonda

¹ La dumonda da survegnir access a documents uffizials sto vegnir drizzada a l'organ public che ha redigì il document u che ha survegnì il document sco adressat principal da terzas personas che na suttastattan betg a questa lescha.

² La dumonda sto vegnir inoltrada en scrit. Ella na sto betg vegnir motivada, sto dentant esser precisada en moda sufficiente.

Art. 11 Protecziun da datas personalas da terzas personas

¹ Sch'in organ public tira en consideraziun da conceder l'access a documents uffizials che cuntengan datas personalas da terzas personas, ston questas datas l'emprim sche pussaivel vegnir anonimisadas u allontanadas.

² Sche las datas personalas na pon betg vegnir anonimisadas u allontanadas, ston vegnir tacladas las personas pertutgadas. La dumonda d'access sto vegnir refusada, sch'il consentiment vegn refusà u sch'i chaschunass sproporziunadamain blera lavur e blers custs per survegnir il consentiment.

³ Excepziunalmain po l'access vegnir concedì er en cas ch'il consentiment manca, sch'igl è avant maun in interess public predominant.

Art. 12 Decisiun

¹ L'organ public decida uschè svelt sco pussaivel, per regla dentant il pli tard entaifer 20 dis suenter l'entrada da la dumonda.

² Sche l'organ public refusa cumplainamain u parzialmain la dumonda u sch'el conceda l'access, cumbain ch'in persona pertutgada ha refusà ses consentiment, relascha el ina disposiziun. La procedura sa drizza tenor la lescha davart la giurisdicziun administrativa (LGA) dals 31 d'avust 2006.

Art. 13 Protecziun giuridica

¹ La protecziun giuridica sa drizza tenor la lescha davart la giurisdicziun administrativa (LGA) dals 31 d'avust 2006.

² Decisiuns d'in organ public, per las qualas questas disposiziuns na prevesan nagin med legal, pon vegnir contestadas directamain tar la dretgira administrativa.

³ Las instanzas da recurs han er access a documents uffizials che suttastattan a la secrettezza.

Art. 14 Documents uffizials archivads

¹ Suenter l'archivaziun sa drizza l'access a documents uffizials tenor la lescha davart la gestiun da documents e l'archivaziun.

Art. 15 Custs e taxas

¹ La procedura d'access è per regla gratuita.

² Sch'il tractament da la dumonda chaschuna lavur e custs considerabels, pon vegnir incassadas taxas che cuvran ils custs. En quest cas infurmescha l'autorità ordavant la petenta u il petent.

³ Per la procedura giudiziala da protecziun giuridica vegnan incassadas taxas.

⁴ L'incassament da las taxas sa drizza tenor la lescha davart la giurisdicziun administrativa (LGA) dals 31 d'avust 2006.

4. Disposiziun finala

Art. 16 Disposiziun transitorica

¹ Questa lescha è applitgabla per documents uffizials che vegnan redigids u retschavids d'in organ public suenter l'entrada en vigur da questa lescha.

II.

1.

Il relasch "Lescha davart il cussegl grond (LCG)" DG [170.100](#) (versiun dals 01-01-2016) vegn midà sco suonda:

Art. 12 al. 1 (midà)

¹ Las commembras ed ils commembers dal cussegl grond èn obligads a **la** discreziun en fatschentas uffizialas, ~~las qualas èn secretas~~ **uschenavant ch'igl exista in interess public u privat predominant da tegnair secret las fatschentas** tenor ~~la natura~~ **la lescha da trasparenza** u tenor ~~prescripziuns spezialas~~ **sch'ina disposiziun legala speziala prevesa quai.**

2.

Il relasch "Lescha davart l'organisaziun da la regenza e da l'administraziun (LORA)" DG [170.300](#) (versiun dals 01-01-2016) vegn midà sco suonda:

Art. 5 al. 1 (midà)

¹ Las commemoras ed ils commembers da la regenza èn ~~obligadas u obligads a la discreziun en fatschentas uffizialas ch'èn secretas tenor lur natira~~, **uschenavant ch'igl exista in interess public u tenor prescripziuns spezialas. Il privat predominant da tegnair secret d'uffizi sto vegnir mantegnì er suenter l'extrada or da l'uffizialas fatschentas tenor la lescha da trasparenza u sch'ina disposiziun legala speziala prevesa quai.**

3.

Il relasch "Lescha davart la relaziun da lavur da las collavuraturas e dals collavurats dal chantun Grischun (lescha dal personal, LP)" DG [170.400](#) (versiun dals 01-03-2012) vegn midà sco suonda:

Art. 50 al. 1 (midà)

¹ Visavi terzas personas èn las collavuraturas ed ils collavurats obligads a la discreziun davart chaussas uffizialas ~~che ston vegnir tegnidas secretas~~, **uschenavant ch'igl exista in interess public u privat predominant da tegnair secret las fatschentas tenor lur natira la lescha da trasparenza u tenor prescripziuns spezialas sch'ina disposiziun legala speziala prevesa quai.**

4.

Il relasch "Lescha davart la gestiun da documents e l'archivaziun (LGDA)" DG [490.000](#) (versiun dals 01-01-2016) vegn midà sco suonda:

Art. 9 al. 3 (nov)

³ Archivalias ch'eran accessiblas publicamain gia avant ch'ellas èn vegnidas surdadas a l'archiv, restan vinavant publicas.

5.

Il relasch "Lescha davart la surveglianza da las finanzas (LSFi)" DG [710.300](#) (versiun dals 01-03-2012) vegn midà sco suonda:

Art. 14 al. 3 (nov)

³ Ils rapports da la controlla da finanzas ed ils documents appartegnents n'èn betg accessibels publicamain en il senn da la lescha davart il princip da trasparenza.

6.

Il relasch "Lescha da taglia per il chantun Grischun" DG [720.000](#) (versiun dals 01-01-2016) vegn midà sco suonda:

Art. 122 al. 4 (nov)

⁴ Las disposiziuns da la lescha davart il princip da trasparenza n'èn betg applitgabras en chaussas fiscalas.

III.

Naginas aboliziuns d'auters relaschs.

IV.

Questa lescha è suttamessa al referendum facultativ.

La regenza fixescha il termin da l'entrada en vigur da questa lescha.

Urden da gestiun dal cussegl grond (UGCG)

Midada dals [Data]

Relaschs tangads da questa fatschenta (numers dal DG)

Nov: –
Midà: **170.140**
Abolì: –

Il cussegl grond dal chantun Grischun,

sa basond sin l'art. 32 al. 1 da la constituziun chantunala e sin l'art. 69 da la lescha davart il cussegl grond,

sunter avair gi' invista da la missiva da la regenza dals 25 d'avust 2015,

concluda:

I.

Il relasch "Urden da gestiun dal cussegl grond (UGCG)" DG [170.140](#) (versiun dals 01-01-2016) vegn midà sco suonda:

Art. 16 al. 1 (midà)

¹ Las sesidas da cumissiun ed ils protocols da ellas n'èn betg ~~publics~~ **publicas**.

II.

Naginas midadas en auters relaschs.

III.

Naginas aboliziuns d'auters relaschs.

IV.

Questa revisiun parziala entra en vigur ensemen cun lescha davart il princip da
trasparenza.

Legge sul principio di trasparenza (legge sulla trasparenza)

Del [Data]

Atti normativi interessati (numeri CSC)

Nuovo: **171.000**

Modificato: 170.100 | 170.300 | 170.400 | 490.000 | 710.300 | 720.000

Abrogato: –

Il Gran Consiglio del Cantone dei Grigioni,

visto l'art. 31 cpv. 1 della Costituzione cantonale,

visto il messaggio del Governo del 25 agosto 2015,

decide:

I.

1. Disposizioni generali

Art. 1 Oggetto, scopo e obiettivi

¹ La presente legge disciplina l'accesso a documenti ufficiali.

² Essa mira a promuovere la trasparenza sulle attività degli organi pubblici con l'obiettivo di facilitare la libera formazione dell'opinione, l'esercizio dei diritti democratici e il controllo dell'attività dello Stato, nonché per rafforzare la comprensione e la fiducia della popolazione nei confronti degli organi pubblici.

Art. 2 Campo d'applicazione personale
1. Principio

¹ La legge si applica a tutti gli organi pubblici.

² Sono considerati organi pubblici:

-
- a) le autorità, le amministrazioni e le commissioni del Cantone;
 - b) le autorità, le amministrazioni e le commissioni degli enti, degli istituti e delle fondazioni cantonali di diritto pubblico;
 - c) le persone fisiche o giuridiche o altre organizzazioni di diritto privato per quanto adempiano compiti pubblici cantonali loro delegati.

Art. 3 2. Eccezioni

¹ La legge non si applica:

- a) per quanto organi pubblici prendano parte alla concorrenza economica e in questo ambito non agiscano con competenza sovrana;
- b) ad autorità giudiziarie nell'ambito dell'attività giudiziaria;
- c) a fornitori di prestazioni in campo sanitario e sociale, in particolare all'Ospedale cantonale dei Grigioni, ai Servizi psichiatrici dei Grigioni e all'Istituto delle assicurazioni sociali dei Grigioni.

Art. 4 Campo d'applicazione materiale

¹ La legge non si applica all'accesso a documenti ufficiali concernenti:

- a) procedimenti civili;
- b) procedimenti penali;
- c) procedure di giurisdizione amministrativa e in materia di diritto pubblico;
- d) procedure di assistenza giudiziaria e amministrativa internazionale;
- e) procedimenti arbitrali.

² L'accesso ai documenti ufficiali che contengono dati personali del richiedente si conforma alla legge cantonale sulla protezione dei dati.

Art. 5 Riserva di disposizioni speciali

¹ Sono fatte salve le disposizioni previste in altre leggi, che:

- a) dichiarano segrete determinate informazioni; o
- b) prevedono condizioni divergenti da quelle previste dalla presente legge per l'accesso a determinate informazioni.

Art. 6 Documento ufficiale

¹ Per documento ufficiale si intende ogni informazione:

- a) registrata su un supporto qualsiasi;
- b) in possesso di un organo pubblico da cui proviene o a cui è stata comunicata;
e
- c) concernente l'adempimento di un compito pubblico.

² Sono considerati ufficiali anche i documenti che possono essere allestiti mediante un trattamento informatico semplice sulla base di informazioni registrate che soddisfano le condizioni di cui al capoverso 1 lettere b e c.

³ Non sono considerati ufficiali i documenti:

-
- a) utilizzati da un'autorità per scopi commerciali;
 - b) la cui elaborazione non è terminata; o
 - c) destinati all'uso personale.

2. Diritto di accesso ai documenti ufficiali

Art. 7 Principio della trasparenza

¹ Ogni persona ha il diritto di accedere a documenti ufficiali.

² L'accesso è concesso tramite:

- a) informazioni in merito al contenuto;
- b) presa in visione sul posto;
- c) consegna o recapito di copie.

³ Se un documento ufficiale è pubblicato su un organo di pubblicazione o sul sito internet dell'organo pubblico, il diritto di accesso è considerato adempito.

Art. 8 Eccezioni

¹ Il diritto di accesso a documenti ufficiali è limitato, differito o negato qualora vi si oppongano interessi pubblici o privati preponderanti.

² Sussistono interessi pubblici preponderanti in particolare qualora la concessione dell'accesso:

- a) possa ledere la libera formazione dell'opinione e della volontà dell'organo pubblico;
- b) possa minacciare la posizione di un organo pubblico in trattative in corso o prevedibili;
- c) possa vanificare un provvedimento di un'autorità;
- d) possa minacciare l'ordine pubblico o la sicurezza pubblica;
- e) possa compromettere i rapporti con altri enti pubblici.

³ Sussistono interessi privati preponderanti in particolare qualora la concessione dell'accesso:

- a) possa ledere la sfera privata di terzi;
- b) possa comportare la rivelazione di segreti professionali, d'affari o di fabbricazione;
- c) possa ledere il diritto d'autore.

Art. 9 Casi particolari

¹ I documenti ufficiali possono essere resi accessibili soltanto allorché la decisione politica o amministrativa per la quale costituiscono la base è stata presa.

² Non esiste alcun diritto di accedere a verbali e documentazione di sedute di commissioni parlamentari di controllo, di vigilanza e d'inchiesta.

3. Procedura di accesso ai documenti ufficiali

Art. 10 Domanda

¹ La domanda di accesso ai documenti ufficiali deve essere indirizzata all'organo pubblico che ha stilato il documento o lo ha ricevuto, quale destinatario principale, da terzi non soggetti alla presente legge.

² La domanda va presentata per iscritto. Non è necessaria una motivazione, ma la domanda deve essere formulata in modo sufficientemente preciso.

Art. 11 Protezione di dati personali di terzi

¹ Se l'organo pubblico prende in considerazione la possibilità di concedere l'accesso a documenti ufficiali che contengono dati personali di terzi, questi dati vanno, per quanto possibile, previamente anonimizzati o eliminati.

² Se i dati personali non possono essere anonimizzati o eliminati, vanno sentite le persone interessate. La domanda di accesso va respinta se viene negato il consenso o se la richiesta del consenso sarebbe legata a un onere sproporzionato.

³ L'accesso può eccezionalmente essere concesso nonostante l'assenza del consenso, se ciò rientra nell'interesse pubblico preponderante.

Art. 12 Decisione

¹ L'organo pubblico decide in tempi possibilmente rapidi, di regola però entro 20 giorni dalla ricezione della domanda.

² Se l'organo pubblico respinge del tutto o in parte la domanda o se concede l'accesso nonostante la persona interessata abbia negato il proprio consenso, esso emana una decisione. La procedura si conforma alla legge sulla giustizia amministrativa (LGA) del 31 agosto 2006.

Art. 13 Protezione giuridica

¹ La protezione giuridica si conforma alla legge sulla giustizia amministrativa (LGA) del 31 agosto 2006.

² Le decisioni di un organo pubblico per le quali le disposizioni della citata legge non prevedono alcun rimedio giuridico sono direttamente impugnabili dinanzi al Tribunale amministrativo.

³ Le autorità di ricorso hanno anche accesso ai documenti ufficiali sottoposti al segreto d'ufficio.

Art. 14 Documenti archiviati

¹ Dopo l'archiviazione, l'accesso a documenti ufficiali si conforma alla legge sulla gestione degli atti e sull'archiviazione.

Art. 15 Spese ed emolumenti

¹ Di regola, la procedura di accesso è gratuita.

² Se l'evasione della domanda richiede molto lavoro, possono essere riscossi emolumenti a copertura delle spese. In tal caso, l'autorità ne informa previamente il richiedente.

³ La procedura di protezione giuridica dinanzi al tribunale è soggetta a spese.

⁴ La riscossione degli emolumenti si conforma alla legge sulla giustizia amministrativa (LGA) del 31 agosto 2006.

4. Disposizione finale

Art. 16 Disposizione transitoria

¹ La presente legge si applica a documenti ufficiali stilati o ricevuti da un organo pubblico dopo la sua entrata in vigore.

II.

1.

L'atto normativo "Legge sul Gran Consiglio (LGC)" CSC [170.100](#) (stato 1 gennaio 2016) è modificato come segue:

Art. 12 cpv. 1 (modificato)

¹ I membri del Gran Consiglio sono tenuti a serbare il silenzio sugli affari ufficiali ~~che per loro natura se esiste un interesse pubblico o in virtù di una norma speciale sono segreti~~ **privato preponderante alla segretezza secondo la legge sulla trasparenza o se lo prevede una disposizione legislativa particolare.**

2.

L'atto normativo "Legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LCOGA)" CSC [170.300](#) (stato 1 gennaio 2016) è modificato come segue:

Art. 5 cpv. 1 (modificato)

¹ I consiglieri di Stato sono tenuti a serbare il silenzio sugli affari ufficiali ~~che per loro natura se esiste un interesse pubblico o in virtù di una norma speciale sono segreti. Il segreto d'ufficio deve essere serbato anche dopo l'abbandono della carica~~ **privato preponderante alla segretezza secondo la legge sulla trasparenza o se lo prevede una disposizione legislativa particolare.**

3.

L'atto normativo "Legge sul rapporto di lavoro dei collaboratori del Cantone dei Grigioni (Legge sul personale, LCPers)" CSC [170.400](#) (stato 1 marzo 2012) è modificato come segue:

Art. 50 cpv. 1 (modificato)

¹ I collaboratori sono tenuti a serbare il segreto nei confronti di terzi sugli affari di servizio ~~che per loro natura se esiste un interesse pubblico o in virtù di una norma speciale sono confidenziali~~ **privato preponderante alla segretezza secondo la legge sulla trasparenza o se lo prevede una disposizione legislativa particolare.**

4.

L'atto normativo "Legge sulla gestione degli atti e sull'archiviazione (LGAA)" CSC [490.000](#) (stato 1 gennaio 2016) è modificato come segue:

Art. 9 cpv. 3 (nuovo)

³ Gli archivi accessibili al pubblico già prima della consegna all'istituto archivistico rimangono pubblici.

5.

L'atto normativo "Legge sulla vigilanza finanziaria (LVF)" CSC [710.300](#) (stato 1 marzo 2012) è modificato come segue:

Art. 14 cpv. 3 (nuovo)

³ I rapporti del Controllo delle finanze e la relativa documentazione non sono accessibili al pubblico ai sensi della legge sul principio di trasparenza.

6.

L'atto normativo "Legge sulle imposte per il Cantone dei Grigioni" CSC [720.000](#) (stato 1 gennaio 2016) è modificato come segue:

Art. 122 cpv. 4 (nuovo)

⁴ Le disposizioni della legge sul principio di trasparenza non trovano applicazione in ambito fiscale.

III.

Nessuna abrogazione di altri atti normativi.

IV.

La presente legge è soggetta a referendum facoltativo.

Il Governo stabilisce la data dell'entrata in vigore della presente legge.

Regolamento organico del Gran Consiglio (ROGC)

Modifica del [Data]

Atti normativi interessati (numeri CSC)

Nuovo: –
Modificato: **170.140**
Abrogato: –

Il Gran Consiglio del Cantone dei Grigioni,

visti l'art. 32 cpv. 1 della Costituzione cantonale e l'art. 69 della legge sul Gran Consiglio,

visto il messaggio del Governo del 25 agosto 2015,

decide:

I.

L'atto normativo "Regolamento organico del Gran Consiglio (ROGC)" CSC [170.140](#) (stato 1 gennaio 2016) è modificato come segue:

Art. 16 cpv. 1 (modificato)

¹ Le sedute delle commissioni ~~ed i loro protocolli~~ non sono ~~pubbliche~~ **pubbliche**.

II.

Nessuna modifica in altri atti normativi.

III.

Nessuna abrogazione di altri atti normativi.

IV.

La presente revisione parziale entra in vigore contemporaneamente alla legge sul principio di trasparenza.

Auszug aus dem geltenden Recht

Gesetz über den Grossen Rat (Grossratsgesetz; GRG)

Vom 8. Dezember 2005 (Stand 1. Januar 2016)

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden¹⁾,

gestützt auf Art. 27 Abs. 5, 28 Abs. 3, 31, 32 Abs. 3 und 49 Abs. 2 der Kantonsverfassung²⁾,

nach Einsicht in den Bericht der Präsidentenkonferenz vom 19. September 2005,

beschliesst:

1. Wahl und Konstituierung

Art. 12 Amtsgeheimnis

¹⁾ Die Mitglieder des Grossen Rates sind in amtlichen Angelegenheiten, die ihrer Natur nach oder gemäss besonderer Vorschrift geheim sind, zur Verschwiegenheit verpflichtet.

¹⁾ GRP 2005/2006, 818

²⁾ BR [110.100](#)

* Änderungstabellen am Schluss des Erlasses

Geschäftsordnung des Grossen Rates (GGO)

Vom 8. Dezember 2005 (Stand 1. Januar 2016)

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden¹⁾,

gestützt auf Art. 32 Abs. 1 der Kantonsverfassung²⁾ und Art. 69 des Gesetzes über den Grossen Rat³⁾,

nach Einsicht in den Bericht der Präsidentenkonferenz vom 19. September 2005,

beschliesst:

2. Organisation

2.4. KOMMISSIONEN

2.4.1. Allgemeines

Art. 16 Öffentlichkeit und Information

¹ Die Kommissionssitzungen und deren Protokolle sind nicht öffentlich.

² Die Kommissionen orientieren durch eine von ihnen bezeichnete Sprecherin oder durch einen von ihnen bezeichneten Sprecher die Öffentlichkeit über den Verlauf der Kommissionsverhandlungen, wenn diese von erheblichem allgemeinem Interesse sind.

¹⁾ GRP 2005/2006, 818

²⁾ BR [110.100](#)

³⁾ BR [170.100](#)

* Änderungstabellen am Schluss des Erlasses

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)

Vom 15. Juni 2006 (Stand 1. Januar 2016)

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden¹⁾,

gestützt auf Art. 31 der Kantonsverfassung²⁾,

nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom 7. März 2006³⁾,

beschliesst:

1. Regierung

1.1. STELLUNG UND AUFGABEN

Art. 5 Amtsgeheimnis

¹ Die Regierungsmitglieder sind in amtlichen Angelegenheiten, die ihrer Natur nach oder gemäss besonderer Vorschrift geheim sind, zur Verschwiegenheit verpflichtet. Das Amtsgeheimnis ist auch nach dem Ausscheiden aus dem Amt zu wahren.

² Die Regierung kann ein Mitglied ermächtigen, in einem Zivil-, Straf- oder Verwaltungsverfahren über Gegenstände seines Amtsgeheimnisses auszusagen oder Akten herauszugeben.

¹⁾ GRP 2005/2006, 1358

²⁾ BR [110.100](#)

³⁾ Seite 1817

* Änderungstabellen am Schluss des Erlasses

Gesetz über das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden des Kantons Graubünden (Personalgesetz, PG)

Vom 14. Juni 2006 (Stand 1. März 2012)

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden¹⁾,

gestützt auf Art. 31 und Art. 50 der Kantonsverfassung²⁾,
nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom 7. März 2006³⁾,

beschliesst:

4. Pflichten der Mitarbeitenden

Art. 50 Geheimhaltungspflicht, Aktenedition, Zeugnis vor Gericht, Information der Medien

¹ Die Mitarbeitenden sind gegenüber Dritten zur Verschwiegenheit über dienstliche Angelegenheiten verpflichtet, die ihrer Natur nach oder gemäss besonderer Vorschrift geheim zu halten sind.

² Die Geheimhaltungspflicht gilt auch nach der Beendigung des Arbeitsverhältnisses.

³ Die Regierung regelt die Zuständigkeit für die Entbindung von der Geheimhaltungspflicht für die Aktenedition, für das Zeugnis vor Gericht und für die Information der Medien.

¹⁾ GRP 2005/2006, 1299

²⁾ BR [110.100](#)

³⁾ Seite 1989

* Änderungstabellen am Schluss des Erlasses

Gesetz über die Finanzaufsicht (GFA)

Vom 19. Oktober 2011 (Stand 1. März 2012)

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden¹⁾,

gestützt auf Art. 31 Abs. 1 der Kantonsverfassung²⁾,
nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom 21. Juni 2011³⁾,

beschliesst:

4. Berichterstattung und Beanstandungen

Art. 14 Berichterstattung und Anträge

¹ Die Finanzkontrolle gibt ihre Feststellungen in mündlicher oder schriftlicher Form bekannt. Über die Ergebnisse von Dienststellen-Revisionen und übrigen wichtigen Prüfungen sowie bei Beanstandungen von erheblicher Bedeutung erstattet sie in jedem Fall schriftlichen Bericht.

² Der Bericht, der mit Anträgen verbunden werden kann, geht an die zuständige kantonale Dienststelle, das zuständige Departement, die Standeskanzlei, das Kantons- oder das Verwaltungsgericht und an das Departement für Finanzen und Gemeinden. Bei Revisionsstellenmandaten richtet sich der Bericht an das zuständige Organ.

¹⁾ GRP 2011/2012, 259

²⁾ BR [110.100](#)

³⁾ Seite 533

* Änderungstabellen am Schluss des Erlasses

Steuergesetz für den Kanton Graubünden

Vom 8. Juni 1986 (Stand 1. Januar 2016)

Vom Volke angenommen am 8. Juni 1986¹⁾

7. Verfahrensrecht

7.1. ALLGEMEINE VERFAHRENSGRUNDSÄTZE

Art. 122 I. Amtspflichten
1. Geheimhaltepflicht

¹ Mitglieder von Behörden, Beamte und Angestellte des Kantons, der Regionen und der Gemeinden haben über die bei ihrer amtlichen Tätigkeit gemachten Wahrnehmungen strengstes Stillschweigen zu wahren. Sie sind für Widerhandlungen nach den gesetzlichen Vorschriften verantwortlich. *

² Steuerakten sind Dritten nicht zugänglich. Inländischen Gerichts- und Verwaltungsbehörden stehen sie offen, wenn das Bundesrecht oder das Gesetzesrecht des Kantons es vorsehen oder soweit ein überwiegendes öffentliches Interesse gegeben ist. Die Steuerakten der gemeinsam veranlagten Ehegatten stehen beiden Ehepartnern offen. *

³ Auskünfte aufgrund der Steuerregister können Dritten im Einverständnis mit dem Steuerpflichtigen auf schriftliches Gesuch hin erteilt werden.

¹⁾ B vom 5. März 1985, Seite 93, Heft Nr. 3 und 3a; GRP 1985/86, 336, (1. Lesung), 750 (2. Lesung)

* Änderungstabellen am Schluss des Erlasses