

Synopsis

Öffentlichkeitsprinzip

| Vernehmlassungsentwurf | Notizen / Explicaziuns / Spiegazioni |
|--|---|
| Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip (Öffentlichkeitsgesetz) | |
| <p>Der Grosse Rat des Kantons Graubünden,</p> <p>gestützt auf Art. 31 Abs.1 der Kantonsverfassung, nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom....,</p> <p>beschliesst:</p> | |
| I. | |
| 1. Allgemeine Bestimmungen | |
| <p>Art. 1 Gegenstand, Zweck und Ziele</p> <p>¹ Dieses Gesetz regelt den Zugang zu amtlichen Dokumenten.</p> <p>² Es bezweckt, die Transparenz über die Tätigkeiten der öffentlichen Organe zu fördern, um damit 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.</p> | <p>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.</p> <p>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.</p> |

| Vernehmlassungsentwurf | Notizen / Explicaziuns / Spiegaziuni |
|---|---|
| <p>Art. 2 Persönlicher Geltungsbereich 1. Grundsatz</p> <p>¹ Das Gesetz gilt für alle öffentlichen Organe.</p> <p>² Als öffentliche Organe gelten:</p> <p>a) die Behörden, Verwaltungen und Kommissionen des Kantons, der Regionen und der Gemeinden;</p> <p>b) die Behörden, Verwaltungen und Kommissionen der kantonalen, regionalen und kommunalen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen;</p> <p>c) natürliche oder juristische Personen oder andere privatrechtliche Organisationen, soweit sie ihnen übertragene öffentliche Aufgaben erfüllen.</p> | <p>Abs. 1: Der persönliche Geltungsbereich des Gesetzes ist weit gefasst. Das Öffentlichkeitsprinzip soll möglichst umfassend umgesetzt werden. Durch verschiedene Bestimmungen wird aber gleichzeitig 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 KGÖ).</p> <p>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 KGÖ), die Justizbehörden, soweit sie administrative Aufgaben wahrnehmen, sowie sämtliche regionalen und kommunalen Organe, Behörden, Verwaltungen und Kommissionen.</p> <p>Abs. 2 lit. b: Das Öffentlichkeitsprinzip gilt auch für Organe, Behörden, Verwaltungen und Kommissionen von kantonalen, regionalen und kommunalen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen. Auf kantonaler Ebene sind damit insbesondere die Gebäudeversicherung (GVG), die Elementarschadenkasse, die Pensionskasse (PKGR), die Pädagogische Hochschule (PHGR), die Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW), das Bildungszentrum Gesundheit und Soziales (BGS), die Psychiatrischen Dienste Graubünden (PDGR) als kantonale Anstalten und die Landeskirchen und ihre Kirchgemeinden als Körperschaften des öffentlichen Rechts dem Öffentlichkeitsprinzip unterstellt.</p> <p>Abs. 2 lit. c: Private werden vom Geltungsbereich miterfasst, soweit sie mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut sind.</p> |
| <p>Art. 3 2. Ausnahmen</p> <p>¹ Das Gesetz gilt nicht:</p> | <p>Artikel 3 regelt die Ausnahmen vom persönlichen Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes.</p> |

| Vernehmlassungsentwurf | Notizen / Explicaziuns / Spiegazioni |
|---|---|
| <p>a) soweit öffentliche Organe am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen und dabei nicht hoheitlich handeln;</p> <p>b) für Justizbehörden im Bereich der Rechtspflege.</p> | <p>Abs. 1 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 zu.</p> <p>Abs. 1 lit. b: Justizbehörden sind dem Gesetz nur im Bereich der Justizverwaltung (administrative Tätigkeiten) unterstellt. Damit wird ihre institutionelle Unabhängigkeit im Bereich der Rechtspflege gewahrt.</p> |
| <p>Art. 4 Sachlicher Geltungsbereich</p> <p>¹ Das Gesetz gilt nicht für den Zugang zu amtlichen Dokumenten betreffend:</p> <p>a) Zivilverfahren;</p> <p>b) Strafverfahren;</p> <p>c) Verfahren der Staats- und Verwaltungsrechtspflege;</p> <p>d) Verfahren der internationalen Rechts- und Amtshilfe;</p> <p>e) Schiedsverfahren.</p> <p>² Der Zugang zu amtlichen Dokumenten, die Personendaten der gesuchstellenden Person enthalten, richtet sich nach dem kantonalen Datenschutzgesetz.</p> | <p>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 machen kann (BGE 129 I 253). Das KGÖ regelt nur den Zugang ohne einen solchen Interessensnachweis.</p> <p>Abs. 2: Sofern der Zugang zu amtlichen Dokumenten zur Debatte steht, die persönliche Daten der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers enthalten, sind die Bestimmungen des kantonalen Datenschutzgesetzes (KDSG, BR 171.100), das inhaltlich weitgehend auf das eidgenössische Datenschutzgesetz (DSG, SR 235.1) verweist, heranzuziehen.</p> |

| Vernehmlassungsentwurf | Notizen / Explicaziuns / Spiegazioni |
|---|---|
| <p>Art. 5 Vorbehalt von Spezialbestimmungen</p> <p>¹ Vorbehalten bleiben Bestimmungen anderer Gesetze, die:</p> <p>a) bestimmte Informationen als geheim bezeichnen; oder</p> | <p>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.</p> <p>Abs. 1 lit. a: Ausdrückliche Geheimhaltungsvorschriften in anderen kantonalen oder Bundesgesetzen - wie z.B. die 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.</p> <p>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:</p> <ul style="list-style-type: none">- Ausnahmen, die durch das KGÖ begründet werden (siehe insbesondere Art. 8 und 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 <p>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.).</p> |

| Vernehmlassungsentwurf | Notizen / Explicaziuns / Spiegazioni |
|--|---|
| <p>b) sich im Besitze eines öffentlichen Organs befindet, von dem sie stammt oder dem sie mitgeteilt worden ist; und</p> <p>c) die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft.</p> <p>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.</p> <p>³ Nicht als amtliche Dokumente gelten Dokumente, die:</p> <p>a) durch eine Behörde kommerziell genutzt werden;</p> <p>b) nicht fertig gestellt sind; oder</p> | <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Abs. 2: Auch Dokumente, die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus vorhandenen Informationen erstellt werden können, gelten als amtliche Dokumente (virtuelle Dokumente).</p> <p>Abs. 3: Zur präzisen Abgrenzung ist – analog zu Bund und verschiedenen Kantonen – ergänzend eine negative Umschreibung vorzunehmen.</p> <p>Abs. 3 lit. a: Als kommerziell genutzt gilt jede Information, die eine Behörde gegen Entgelt anbietet, einschliesslich der Informationen, die unmittelbar der Herstellung dieser Produkte dienen.</p> <p>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.</p> |

| Vernehmlassungsentwurf | Notizen / Explicaziuns / Spiegazioni |
|--|--|
| <p>b) Einsichtnahme vor Ort;</p> <p>c) Aushändigung oder Zustellung von Kopien.</p> <p>³ Ist ein amtliches Dokument in einem Publikationsorgan oder auf der Internetseite des öffentlichen Organs veröffentlicht, gilt der Anspruch auf Zugang als erfüllt.</p> | <p>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).</p> <p>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.</p> <p>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.</p> |
| <p>Art. 8 Ausnahmen</p> | <p>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 KGÖ 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). 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.</p> |

| Vernehmlassungsentwurf | Notizen / Explicaziuns / Spiegazioni |
|---|--|
| <p>¹ Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, soweit überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.</p> <p>² Überwiegende öffentliche Interessen liegen namentlich vor, wenn durch Gewährung des Zugangs:</p> <p>a) die freie Meinungs- und Willensbildung des öffentlichen Organs beeinträchtigt werden könnte;</p> <p>b) die Position eines öffentlichen Organs in laufenden oder absehbaren Verhandlungen gefährdet werden könnte;</p> | <p>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).</p> <p>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.</p> <p>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 starkem Druck der Öffentlichkeit geraten und in ihrer freien Meinungs- und Willensbildung beeinträchtigt werden. Die Beteiligten sollen sich nicht vorweg zensieren oder unter Rollenzwang geraten. In besonderen Fällen kann der Schutz dieser Bestimmung auch über die Entscheidphase hinaus verlängert werden. Der häufigste Fall betrifft Kollegialbehörden, die ihre Sitzungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit abhalten (Regierung, Gemeindeexekutiven, 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 Präferenzen zu äussern und zu entscheiden. Das Kollegialitätsprinzip würde dadurch grundsätzlich in Frage gestellt.</p> <p>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 Verhandlungen. 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.</p> |

| Vernehmlassungsentwurf | Notizen / Explicaziuns / Spiegaziuni |
|---|---|
| <p>c) eine behördliche Massnahme vereitelt werden könnte;</p> <p>d) die öffentliche Ordnung oder Sicherheit gefährdet werden könnte;</p> <p>e) die Beziehungen zu anderen Gemeinwesen beeinträchtigt werden könnte.</p> <p>³ Überwiegende private Interessen liegen namentlich vor, wenn durch Gewährung des Zugangs:</p> <p>a) die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden könnte;</p> | <p>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 Vordergrund stehen polizeiliche Massnahmen.</p> <p>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 Zugänglichkeit zur Beeinträchtigung der Sicherheit wichtiger Infrastrukturen oder gefährdeter Personen führen würde, geheim zu halten. Im Vordergrund stehen also wie bei Litera c polizeiliche Massnahmen. Auch hier ist bei der Anwendung grosse Zurückhaltung angebracht. Das Öffentlichkeitsprinzip darf nur in Fällen ernsthafter Gefährdung eingeschränkt werden.</p> <p>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 erheblich beeinträchtigt werden könnte, kann der Zugang eingeschränkt werden.</p> <p>Abs. 3: Dieser Absatz umschreibt nicht abschliessend, in welchen Fällen private Interessen gegenüber dem Anspruch auf Zugang überwiegen können.</p> <p>Abs. 3 lit. a: Der Schutz der Privatsphäre ist ein durch die Bundesverfassung und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) garantiertes Grundrecht (vgl. Art. 13 BV und Art. 8 EMRK). Er 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 (besonderes Informationsinteresse der Öffentlichkeit aufgrund wichtiger Vorkommnisse oder polizeiliche Interessen wie Schutz der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit).</p> |

| Vernehmlassungsentwurf | Notizen / Explicaziuns / Spiegazioni |
|---|---|
| b) Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden könnten. | <p>Abs. 3 lit. b:</p> <p>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.</p> <p>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.</p> |

| Vernehmlassungsentwurf | Notizen / Explicaziuns / Spiegazioni |
|--|---|
| <p>c) das Urheberrecht verletzt werden könnte.</p> | <p>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.</p> |

| Vernehmlassungsentwurf | Notizen / Explicaziuns / Spiegazioni |
|---|--|
| <p>Art. 9 Besondere Fälle</p> <p>¹ Amtliche Dokumente dürfen erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie Grundlage bilden, getroffen ist.</p> <p>² Es besteht kein Recht auf Zugang zu Sitzungsprotokollen und -unterlagen von parlamentarischen Kontroll-, Aufsichts- und Untersuchungskommissionen.</p> | <p>Diese Bestimmung regelt zwei besondere Fälle, bei denen das Recht auf Zugang unmittelbar durch den Gesetzgeber aufgeschoben (Abs. 1) oder verwehrt (Abs. 2) wird.</p> <p>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 Zugang“ 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.</p> <p>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.</p> <p>Abs. 2: 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).</p> |

| Vernehmlassungsentwurf | Notizen / Explicaziuns / Spiegazioni |
|--|--|
| 3. Verfahren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten | |
| <p>Art. 10 Gesuch</p> <p>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.</p> <p>² Das Gesuch ist schriftlich einzureichen. Es bedarf keiner Begründung, muss aber hinreichend genau formuliert sein.</p> | <p>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. Wird ein Gesuch an ein unzuständiges öffentliches Organ gerichtet, so ist dieses von Amtes wegen an die zuständige Stelle weiterzuleiten.</p> <p>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 bezeichnet werden. Das bedeutet, dass das Gesuch sich 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 ist hingegen nicht verlangt.</p> |
| <p>Art. 11 Schutz von Personendaten Dritter</p> <p>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.</p> | <p>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).</p> <p>Abs. 1: Ob eine Anonymisierung überhaupt möglich ist und wie sie vorzunehmen ist, muss im Einzelfall geprüft werden. Zu entfernen oder zu anonymisieren sind 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 betreffen.</p> |

| Vernehmlassungsentwurf | Notizen / Explicaziuns / Spiegazioni |
|---|--|
| <p>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.</p> <p>³ Der Zugang kann ausnahmsweise trotz fehlender Zustimmung gewährt werden, wenn dies im überwiegenden öffentlichen Interesse liegt.</p> | <p>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.</p> <p>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.</p> |
| <p>Art. 12 Entscheid</p> <p>¹ Das öffentliche Organ entscheidet möglichst rasch, in der Regel aber spätestens innert 20 Tagen seit Eingang des Gesuchs.</p> | <p>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 umfangreiche, komplexe, schwerbeschaffbare Dokumente, aufwändige Anonymisierungen oder notwendige Anhörungen Dritter) hingegen muss dem öffentlichen Organ genügend Zeit eingeräumt werden. (Nur) in solchen Fällen darf die Maximalfrist überschritten werden.</p> |

| Vernehmlassungsentwurf | Notizen / Explicaziuns / Spiegazioni |
|--|--|
| <p>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.</p> | <p>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.</p> <p>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). 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 einen 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.</p> |
| <p>Art. 13 Rechtsschutz</p> <p>¹ Der Rechtsschutz richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) vom 31. August 2006.</p> | <p>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 Gemeindestelle → Gemeindevorstand) oder direkt zur Beschwerde ans Verwaltungsgericht.</p> |

| Vernehmlassungsentwurf | Notizen / Explicaziuns / Spiegazioni |
|---|--|
| <p>² Entscheide eines öffentlichen Organs, für die diese Bestimmungen kein Rechtsmittel vorsehen, sind unmittelbar beim Verwaltungsgericht anfechtbar.</p> | <p>Abs. 2: Diese Bestimmung stellt sicher, dass der Rechtsweg ans Verwaltungsgericht in allen Fällen offen steht.</p> |
| <p>Art. 14 Archivierte Dokumente</p> <p>¹ Der Zugang zu amtlichen Dokumenten richtet sich auch nach der Archivierung nach diesem Gesetz.</p> <p>² Für die Behandlung von Gesuchen um Zugang bleibt innerhalb der ordentlichen Schutzfrist gemäss Art. 11 des Gesetzes über die Aktenführung und Archivierung (GAA) das Organ zuständig, welches die Dokumente zur Archivierung abgeliefert hat. Es holt vor seinem Entscheid die Stellungnahme der Archivverantwortlichen ein. Nach Ablauf der ordentlichen Schutzfrist gilt das Archivgesetz.</p> | <p>Abs. 1: 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. Analog zu verschiedenen Kantonen ist deshalb vorgesehen, dass der Zugang zu amtlichen Dokumenten sich auch nach der Archivierung nach dem KGÖ richtet. Damit soll vermieden werden, dass mit der Archivierung der Zugang zu den amtlichen Dokumenten erschwert wird.</p> <p>Abs. 2: Für einen beschränkten Zeitraum – nämlich für die Dauer der ordentlichen Schutzfrist gemäss Archivgesetzgebung (aktuell 30 Jahre) – soll das öffentliche Organ zuständig bleiben, welches das Dokument abgeliefert hat. Eine solche Regelung berücksichtigt die Sachnähe der abliefernden Stelle. Es geht darum, das Gesuch nach den juristischen Regeln des Öffentlichkeitsgesetzes zu prüfen und nicht nach archivarischen oder historischen Kriterien. Die Interessen des Archivs werden jedoch berücksichtigt, indem das öffentliche Organ verpflichtet wird, die Stellungnahme der Archivverantwortlichen einzuholen, bevor es entscheidet. Nach Ablauf der Schutzfrist, liegt die Zuständigkeit für den Entscheid über den Zugang beim Archiv und richtet sich nach dem Archivgesetz.</p> |

| Vernehmlassungsentwurf | Notizen / Explicaziuns / Spiegazioni |
|--|---|
| <p>Art. 15 Kosten und Gebühren</p> <p>¹ Das Zugangsverfahren ist kostenlos.</p> <p>² Das gerichtliche Rechtsschutzverfahren ist kostenpflichtig. Die Gebührenerhebung richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) vom 31. August 2006</p> | <p>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 erst kürzlich 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 der Grundsatz der Kostenlosigkeit statuiert werden.</p> <p>Abs. 3: Erst das Verfahren vor Verwaltungsgericht soll kostenpflichtig sein. Ein allfälliger erster Instanzenzug (z.B. Amt → Departement oder Gemeindestelle → Gemeindevorstand) 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.</p> |
| <p>4. Schlussbestimmung</p> | |
| <p>Art. 16 Übergangsbestimmung</p> <p>¹ Dieses Gesetz ist auf amtliche Dokumente anwendbar, die nach seinem Inkrafttreten von einem öffentlichen Organ erstellt oder empfangen wurden.</p> | <p>Siehe Ausführungen im Erläuternden Bericht, Seite 6 f., unter Ziffer 3.2.1 (zeitlicher Geltungsbereich).</p> |

| Vernehmlassungsentwurf | Notizen / Explicaziuns / Spiegaziuni |
|--|---|
| II. | |
| <p>1. Der Erlass "Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)" BR 170.300 (Stand 1. Januar 2011) wird wie folgt geändert:</p> <p>Art. 5 Abs. 1 (geändert) ¹ Die Regierungsmitglieder sind in amtlichen Angelegenheiten (...) zur Verschwiegenheit verpflichtet, soweit an der Geheimhaltung ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse gemäss Öffentlichkeitsgesetz besteht oder wenn eine besondere gesetzliche Bestimmung dies vorsieht.</p> <p>2. Der Erlass "Gesetz über das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden des Kantons Graubünden (Personalgesetz, PG)" BR 170.400 (Stand 1. März 2012) wird wie folgt geändert:</p> <p>Art. 50 Abs. 1 (geändert) Geheimhaltungspflicht, Aktenevidenz, Zeugnis vor Gericht, Information der Medien ¹ Die Mitarbeitenden sind gegenüber Dritten zur Verschwiegenheit über dienstliche Angelegenheiten verpflichtet, soweit an der Geheimhaltung ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse gemäss Öffentlichkeitsgesetz besteht oder wenn eine besondere gesetzliche Bestimmung dies vorsieht.</p> | <p>Es braucht eine Klarstellung, dass das Amtsgeheimnis neu im Rahmen des Öffentlichkeitsgesetzes gilt. Siehe dazu die Ausführungen zu Art. 5 lit. a E-KGÖ vorne.</p> <p>Es braucht eine Klarstellung, dass das Amtsgeheimnis neu im Rahmen des Öffentlichkeitsgesetzes gilt. Siehe dazu die Ausführungen zu Art. 5 lit. a E-KGÖ vorne.</p> |

| Vernehmlassungsentwurf | Notizen / Explicaziuns / Spiegazioni |
|--|---|
| <p>3. Der Erlass "Gemeindengesetz des Kantons Graubünden" BR 175.050 (Stand 1. Januar 2013) wird wie folgt geändert:</p> <p>Art. 12 Abs. 3 (neu) 4. Verfahren</p> <p>³ Die Sitzungen der kommunalen Legislativorgane (Gemeindeversammlungen und Gemeindeparlamente) sind öffentlich. Der vollständige oder teilweise Ausschluss der Öffentlichkeit wird angeordnet, soweit ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse es erfordert.</p> <p>4. Der Erlass Gesetz über die Aktenführung und Archivierung (GAA, BR xxx.xxx) wird wie folgt geändert:</p> <p>Art. 11 Zugang zu archivierten Dokumenten</p> <p>¹ Der Zugang zu archivierten amtlichen Dokumenten richtet sich nach dem Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip.</p> <p>² Einsicht in das übrige Archivgut wird nach Massgabe von Artikel 12 gewährt.</p> | <p>Siehe dazu die Ausführungen im Erläuternden Bericht, Seite 5 f., unter Ziffer 3.1 (Konzept).</p> <p>In das neue Archivgesetz ist ein Vorbehalt zugunsten des Öffentlichkeitsgesetzes aufzunehmen. Siehe dazu auch die Ausführungen zu Art. 14 E-KGÖ.</p> |

| | |
|---|--|
| III. | |
| <i>Keine Fremdaufhebungen.</i> | |
| IV. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum. Die Regierung bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens. | Siehe dazu die Ausführungen im Erläuternden Bericht, Seite 8, unter Ziffer 5. (Inkrafttreten). |