



Motion Winiger Fredy namens der Staatspolitischen Kommission (SPK) über die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips

eröffnet am 21. Juni 2021

Der Regierungsrat wird aufgefordert, eine neue Vorlage zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Luzern vorzulegen.

Begründung:

Im Planungsbericht über die politische Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern (Botschaft B 30) wird als Entwicklungsmöglichkeit Nr. 16 die Diskussion über das Öffentlichkeitsprinzip festgehalten. Dazu wird vom Regierungsrat ausgeführt: «Zwar würde die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips weniger dazu dienen, noch bestehende, öffentlich relevante Informationslücken zu schliessen. Sie könnte aber als Ausdruck eines rechtsstaatlichen, transparenten, modernen Gemeinwesens interpretiert werden und so mittelbar dazu beitragen, das Vertrauen in die öffentlichen Organe zu stärken. Wir respektieren die Entscheide, die Sie in der letzten Legislatur bei der Beratung der Botschaft B 1 sowie der Motion M 522 über die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips gefällt haben. Falls Sie indes auf Ihren Entscheid zurückkommen möchten, sind wir gerne bereit, Ihnen neuerlich eine Botschaft über die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips zu unterbreiten.» Der Planungsbericht wurde vom Kantonsrat am 7. September 2020 zur Kenntnis genommen.

Bereits in der Vorberatung wurde in der SPK diese Entwicklungsmöglichkeit ausführlich diskutiert. Damals wurde in der Kommission beschlossen, das Anliegen ausserhalb des Planungsberichtes mit einer separaten Motion aufzunehmen. Diese Debatte ist nun erfolgt. Seit dem Nichteintretensentscheid des Kantonsrates vom 3. November 2015 fanden verschiedene Entwicklungen statt, die eine erneute Diskussion im Kantonsrat rechtfertigen. Die Anforderungen sowie die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an die Transparenz des politischen und behördlichen Handelns sind weiter gestiegen. Der erwähnte Planungsbericht hält fest, dass das Öffentlichkeitsprinzip zur Verbesserung des Vertrauens zwischen einzelnen Einwohnerinnen oder Einwohnern und der Verwaltung beitragen kann. Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips kann zudem als Ausdruck des kantonalen Selbstverständnisses eine vertrauensfördernde Wirkung entfalten und als politisches Signal verstanden werden. Die Ausnahmestellung Luzerns unter den Kantonen ist, ebenfalls gemäss Planungsbericht, heute nur noch schwer begründbar.

Aus all diesen Gründen beantragt die SPK, die Diskussion über die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kantonsrat erneut zu führen.

Das Luzerner Öffentlichkeitsprinzip soll den Interessen der Öffentlichkeit an einer transparenten Verwaltungstätigkeit einerseits, aber auch den schutzwürdigen Interessen Privater sowie des Staates gleichermassen Rechnung tragen und insgesamt einen pragmatischen Ansatz verfolgen. Dabei soll sich der Aufwand der Verwaltung in einem vernünftigen Verhältnis zur Zielsetzung der Gesuchstellenden bewegen (bspw. Kostenerhebung bei übermässig hohem Aufwand). Für den Rechtsschutz und die Interessenabwägung sollen keine neuen Organe geschaffen werden. Sodann soll sich das Öffentlichkeitsprinzip auf die Staatsebene Kanton

beschränken. Schliesslich sollen die aktuellen Erfahrungen beim Bund und bei den Kantonen berücksichtigt werden.

Winiger Fredy namens der SPK



Regierungsrat

Luzern, 18. Januar 2022

STELLUNGNAHME ZU MOTION

M 636

Nummer: M 636
Eröffnet: 21.06.2021 / Justiz- und Sicherheitsdepartement
Antrag Regierungsrat: 18.01.2022 / Erheblicherklärung
Protokoll-Nr.: 76

Motion Winiger Fredy namens der Staatspolitischen Kommission (SPK) über die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips

Das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung war schon verschiedentlich Gegenstand von politischen Beratungen. Die Grundlage zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips war im Entwurf der neuen Kantonsverfassung enthalten, wurde jedoch vom damaligen Grossen Rat aus dem der Volksabstimmung unterstellten Verfassungsentwurf gestrichen. Später erfüllte unser Rat mit der Vorlage der Botschaft [B 1](#) vom 16. Juni 2015 einen von Ihrem Rat mittels Motion erteilten parlamentarischen Auftrag zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Luzern. Ihr Rat trat indes in der Novembersession 2015 nicht auf diese Vorlage ein. In unserer Stellungnahme zur Motion [M 522](#), die noch in der gleichen Legislatur, wie Ihr Rat das Gesetzgebungsgeschäft erledigt hatte, eingereicht worden war, wiesen wir auf die Möglichkeit hin, das Öffentlichkeitsprinzip im Zusammenhang mit der Motion [M 204](#) und dem von ihr verlangten Planungsbericht über die politische Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern erneut zu diskutieren. Diesen Planungsbericht [B 30](#) vom 3. März 2020 hat Ihr Rat in der Septembersession 2020 behandelt und zur Kenntnis genommen. Massnahme 16 sieht die Diskussion über das Öffentlichkeitsprinzip als Entwicklungsmöglichkeit vor, mit der die politische Kultur verbessert werden kann. Mit der vorliegenden Motion beabsichtigt die Staatspolitische Kommission, die Diskussion über die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in Ihrem Rat erneut zu führen.

Für die parlamentarische Diskussion des Anliegens seien nachstehend die wesentlichen Gründe aufgeführt, die in den bisherigen politischen Beratungen für und wider das Öffentlichkeitsprinzip genannt worden sind:

- In der eingangs erwähnten Botschaft B 1-2015 (S. 38) führten wir zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Luzern aus, dass damit insbesondere die Transparenz der kantonalen Verwaltung hinsichtlich ihres Auftrages, ihrer Organisation und ihrer Tätigkeit für die Bürgerinnen und Bürger erhöht werde. Interessierte Personen erhielten leichteren Zugang zu den Informationen, die bei den Verwaltungsorganen schon vorhanden sind. Wer Zugang zu einem bestimmten amtlichen Dokument der kantonalen Verwaltung will, müsse nicht mehr nachweisen oder glaubhaft machen, dass er oder sie über ein besonderes, schutzwürdiges Interesse an der Einsichtnahme verfügt, und so sein Einsichtsinteresse rechtfertigen. Vielmehr sei es an der zuständigen Behörde, gestützt auf die gesetzliche Ordnung, im Einzelfall zu begründen, weshalb der Zugang zur Information noch nicht möglich oder teilweise oder vollständig ausgeschlossen sei. Entscheidend verändere sich mit dem Öffentlichkeitsprinzip somit die Stellung der Person, welche den Informationszugang erhalten möchte.

Schon bei der Abfassung der Botschaft 2015 hatten der Bund und die Mehrheit der Kantone den Wechsel vom Geheimhaltungs- zum Öffentlichkeitsprinzip vollzogen. In der Botschaft (S. 8) wurde auch die juristische Fachliteratur erwähnt, welche als Hauptzwecke des Öffentlichkeitsprinzips zumeist die Stärkung der freien Meinungsbildung und der Wahrnehmung der demokratischen Rechte durch die Bürgerinnen und Bürger nennt. Mit dem Öffentlichkeitsprinzip soll die Transparenz von Auftrag und Tätigkeit der Verwaltung sichergestellt und somit Vertrauen und Akzeptanz geschaffen werden. Unter diesem Blickwinkel sei das Öffentlichkeitsprinzip Teil des in den letzten Jahrzehnten eingetretenen Kulturwandels hin zu einer offenen Verwaltung im demokratischen Rechtsstaat und in einer modernen Informationsgesellschaft.

In der Novembersession 2015 legte die Sprecherin der vorberatenden Kommission hinsichtlich der Behandlung der Botschaft über das Öffentlichkeitsprinzip dar, dass es keinen ganz grundsätzlichen Widerstand gegen die Einführung gegeben habe. Vielmehr sei die Einführung bei der aktuellen Finanzlage bemängelt worden. Wegen der elektronischen Medien und der zunehmenden digitalen Verfügbarkeit von Dokumenten sowie dem Ausbau der Informationstätigkeit habe das Anliegen an Gewicht verloren. Ein wesentlicher Teil des mit der Vorlage angestrebten Kulturwandels sei deshalb bereits ohne gesetzliche Anpassungen erreicht worden. Die Regierung sei zusätzlich aufgefordert worden, sämtliche bestehenden Möglichkeiten auszuschöpfen, um die Öffentlichkeit zu informieren. Gegen die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips wurde in der Ratsdebatte ausgeführt, dass es in den anderen Kantonen nur verhältnismässig wenige Anfragen gebe. Die Verläufe beim Bund und in den anderen Kantonen seien vorerst abzuwarten. Auch wurde wiederholt die angespannte Finanzlage genannt, welche eine Einführung als Kostenrisiko erscheinen liesse. Die Behörden seien aktiv darin tätig, die Bürgerinnen und Bürger zu informieren oder dem Einzelnen die Möglichkeit zu geben, die Informationen einzuholen. Es bestehe aber Verbesserungspotential, wozu es kein Gesetz und keine zusätzliche Bürokratie brauche. Befürwortende Stimmen meinten, das Öffentlichkeitsprinzip gehöre zu einem modernen demokratischen Staatswesen und sei ein Muss für eine zeitgemässe Verwaltung. Der Mehraufwand sei überschaubar und verhältnismässig. Das Öffentlichkeitsprinzip berühre eine grundsätzliche Frage des Verhältnisses zwischen Bürger und Staat und fördere die Transparenz der kantonalen Verwaltung. Es stärke das Vertrauen und die Akzeptanz. Handlungen der Verwaltung würden überprüfbar, die Kontrolle über die staatlichen Gewalten verstärkt. In der Praxis könnten bei Projekten, die in Ausarbeitung sind, auch unter dem Öffentlichkeitsprinzip Regierung und Verwaltung weiterhin vertraulich arbeiten und auch den Zeitpunkt von Publikationen und Medienkonferenzen selber festlegen. Zustimmung fand in der Diskussion die Ergänzung des bestehenden Organisationsgesetzes ohne neuen Erlass.

- Bei der Beratung Motion M 522 in der Junisession 2018 wurden die Aspekte Transparenz sowie Verständnis und Vertrauen angesprochen, für welche das Öffentlichkeitsprinzip ein Grundbaustein sein könne. Ein Kulturwandel sei nötig. Andererseits wurde darauf hingewiesen, dass Vieles per Internet einseh- und abrufbar sei. Die Verwaltung könne nur vereinzelte Anfragen aus Datenschutzgründen nicht beantworten. Es bestehe kein Leidensdruck. In Übereinstimmung mit dem Regierungsrat verwies die parlamentarische Mehrheit auf die Beratung des Planungsberichts zur politischen Kultur und lehnte auch die in ein Postulat umgewandelte Motion M 522 ab.
- Im Planungsbericht B 30-2020 (S. 34) wurde ausgeführt, dass die durchgeführte Evaluation der politischen Kultur und Zusammenarbeit im Kanton Luzern keinen Hinweis darauf gibt, dass die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips zur Verbesserung der Informationsqualität nötig ist. Unstrittig sei aber, dass das Öffentlichkeitsprinzip zur Verbesserung des Vertrauens zwischen einzelnen Einwohnerinnen oder Einwohnern und der Verwaltung beitragen kann. Möglich sei schliesslich, dass die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips als Ausdruck des kantonalen Selbstverständnisses eine vertrauensfördernde Wirkung

entfalten, also als politisches Signal verstanden würde. Die Ausnahmestellung Luzerns unter den Kantonen sei heute nur noch schwer begründbar. Unser Rat führte insbesondere aus, die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips könnte als Ausdruck eines rechtsstaatlichen, transparenten, modernen Gemeinwesens interpretiert werden und so mittelbar dazu beitragen, das Vertrauen in die öffentlichen Organe zu stärken.

In der weiteren Diskussion des Planungsberichtes in der Septembersession 2020 wurde die Möglichkeit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in Ihrem Rat vereinzelt erwähnt, so als Mittel, dass Informationen und Vorgänge, die keiner legitimen Geheimhaltung unterstehen, insbesondere auch für die Medien, einfacher zugänglich gemacht werden.

Wie im Planungsbericht aufgezeigt ist es an Ihrem Rat, mit der Erheblicherklärung der Motion die Gesetzesarbeiten erneut anzustossen. Nach Erheblicherklärung der Motion würden wir in der Folge eine Vernehmlassungsvorlage ausarbeiten lassen. Die in der Motion erwähnten Rahmendbedingungen (Beschränkung auf Kantonsebene, Möglichkeit der Gebührenerhebung bei Einsichtsgesuchen mit grossem Aufwand usw.) können im Vernehmlassungsverfahren geklärt werden. In Übereinstimmung mit unserem seinerzeitigen Antrag zur Botschaft B 1-2015 wie auch den Ausführungen im neueren Planungsbericht B 30-2020 beantragen wir Ihnen die Erheblicherklärung der Motion, um eine gesetzliche Grundlage für das Öffentlichkeitsprinzip zu schaffen.