

Erfahrungen der Kantone und Gemeinden mit dem Öffentlichkeitsprinzip am Beispiel des Kantons Solothurn¹

Lic. iur. Daniel Schmid, Beauftragter für Information und Datenschutz des Kantons Solothurn

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|------|---|----|
| I. | Gründe für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Solothurn | 1 |
| 1. | Das Öffentlichkeitsprinzip hat sich im Kanton Solothurn seit längerem angebahnt | 1 |
| 2. | Fortsetzung der aktiven und offenen Informationspolitik | 3 |
| 3. | Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Bern im Jahre 1995 | 3 |
| 4. | Motion Eva Gerber (SP) „Verankerung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung“ vom 1. Juli 1997 | 3 |
| 5. | Ziele der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips | 3 |
| II. | Grundlagen | 4 |
| 1. | Auf Verfassungsstufe: Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten | 4 |
| 2. | Auf Gesetzesstufe: Informations- und Datenschutzgesetz | 4 |
| 3. | Auf Stufe Gemeinde: Reglement Öffentlichkeitsprinzip und Datenschutz | 7 |
| III. | Abgrenzung zum Datenschutz | 8 |
| 1. | Abgrenzung gemäss § 14 InfoDG | 8 |
| 2. | Rechtsgrundlage für E-Government gemäss § 15 ^{bis} InfoDV | 8 |
| IV. | Erfahrungen | 9 |
| V. | Beispiele aus der Praxis | 10 |
| 1. | Beispiel 1: Regierungsratsgeschäfte | 10 |
| 2. | Beispiel 2: Sitzungen kantonaler Stellen | 12 |
| 3. | Beispiel 3: Statistiken, Berichte | 13 |
| 4. | Beispiel 4: Vorprüfungen kantonaler Stellen | 13 |
| 5. | Beispiel 5: Einsicht in bfu-Bericht | 14 |
| 6. | Beispiel 6: Aufsichtsbeschwerde | 14 |
| 7. | Beispiel 7: Planung Gemeindezentrum | 16 |
| VI. | Fazit | 16 |

I. Gründe für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Solothurn

1. Das Öffentlichkeitsprinzip hat sich im Kanton Solothurn seit längerem angebahnt.

Das Öffentlichkeitsprinzip ist im Kanton Solothurn in den nachfolgend angeführten Bereichen schon seit längerem teilweise umgesetzt.

1.1 Öffentlichkeit der Beratungen des Kantonsrates und des Regierungsrates

Seit Frühjahr 1877² sind die Beratungen des solothurnischen Regierungsrates grundsätzlich öffentlich. Diese Regelung wurde dann in Art. 39 Abs. 2 der Kantonsverfassung vom 23. Oktober 1887 ausdrücklich aufgenommen.³ Diese

¹ Es handelt sich um eine überarbeitete und um theoretische Ausführungen ergänzte Fassung des anlässlich der Tagung „Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes“, organisiert vom IRP-HSG St. Gallen und dem Bundesamt für Justiz am 16. November 2005 in Solothurn gehaltenen Referats.

² § 3 des Reglementes des Regierungsrates vom 21. Februar 1877, Amtliche Sammlung der in Kraft bestehenden Gesetze und Verordnungen für den Kanton Solothurn 1803 – 1883, 1. Band, S. 96

³ Amtliche Sammlung der Gesetze und Verordnungen des Kantons Solothurn, 60. Band, 2. Heft 1887, S. 47

Öffentlichkeit von Sitzungen der Exekutive eines Kantons ist bis jetzt einmalig in der Schweiz.

Art. 63 der geltenden Verfassung des Kantons Solothurn (KV SO) vom 8. Juni 1986 lautet:⁴

„¹ Die Beratungen des Kantonsrates und des Regierungsrates sind öffentlich, soweit schützenswerte private oder öffentliche Interessen nicht entgegenstehen.

² Das Gesetz regelt das Recht auf Einsichtnahme in amtliche Akten.“⁵

1.2 Öffentlichkeit der Sitzungen des Gemeinderates in den solothurnischen Gemeinden

Als zweite schweizerische Besonderheit sind die Sitzungen des Gemeinderates (Einwohnergemeinden, Bürgergemeinden, Kirchgemeinden) ebenfalls schon seit Jahrzehnten in der Regel öffentlich. So erklärte etwa § 98 Abs. 3 des alten Gemeindegesetzes vom 27. März 1949 die Gemeinderatssitzungen grundsätzlich für öffentlich.⁶

§ 31 des seit dem 1. Juli 1992 geltenden Gemeindegesetzes (GG) vom 16. Februar 1992.⁷ bestimmt:

„¹ Die Verhandlungen der Gemeindeversammlung, des Gemeindeparlaments und des Gemeinderates sind in der Regel öffentlich.

² Die Stimmberechtigten können die entsprechenden Unterlagen und Protokolle einsehen.

³ Aus wichtigen Gründen kann das jeweilige Organ beschliessen, die Öffentlichkeit auszuschliessen.“

Zusätzlich können die Gemeinden auch Sitzungen von Kommissionen grundsätzlich für öffentlich erklären. Voraussetzung dafür ist allerdings eine Rechtsgrundlage in einem Gesetz, der Gemeindeordnung oder einem anderen rechtsetzenden Gemeindereglement.⁸

⁴ Bereinigte Gesetzessammlung (BGS) 111.1, abrufbar unter www.so.ch - Top-Links – Bereinigte Gesetzessammlung BGS

⁵ Die konkretisierende kantonale Verordnung über die Akteneinsicht und die Herausgabe von Akten der kantonalen Verwaltung vom 25. Februar 1975 (Amtliche Sammlung der Gesetze und Verordnungen des Kantons Solothurn, 86. Band, 3. Heft 1975, S. 583) wurde mit dem Inkrafttreten des kantonalen Informations- und Datenschutzgesetzes (InfoDG) vom 21. Februar 2001 (BGS 114.1) am 1. Januar 2003 aufgehoben (§ 23 Bst. b der kantonalen Informations- und Datenschutzverordnung, InfoDV, vom 10. Dezember 2001, BGS 114.2). Dritte, welche nicht Partei oder Parteivertreter in einem Verfahren waren, hatten gemäss den §§ 3 Abs. 1 und 5 dieser kantonalen Verordnung über die Akteneinsicht und die Herausgabe von Akten der kantonalen Verwaltung nur unter folgenden Voraussetzungen ein Recht auf Akteneinsicht: a) Glaubhaft machen eines schutzwürdigen Interesses, b) keine wichtigen öffentlichen oder schützenswerten privaten Interessen. Die Modalitäten des Akteneinsichtsrechtes regelte § 8: „Akten sind während der ordentlichen Büroöffnungszeiten unter Aufsicht einzusehen. Wer ihre Herausgabe beanspruchen könnte, bleibt unbeaufsichtigt (Abs. 1). Kopien oder Abschriften werden nur auf Verlangen erstellt (Abs. 2). Einsichtnahme und Herausgabe sind zu bestätigen (Abs. 3).“

⁶ Amtliche Sammlung der Gesetze und Verordnungen des Kantons Solothurn, 78. Band, 1. Heft 1949 BGS 131.1

⁸ Damit wird die notwendige datenschutzrechtliche Grundlage geschaffen. In der Rechtsgrundlage ist die Kommission oder sind die Kommissionen zu benennen, deren Sitzungen in der Regel öffentlich ist resp. sind. Kommissionsgeschäfte, in welchen besonders schützenswerte Personendaten behandelt werden, werden aber nach wie vor nicht öffentlich verhandelt werden. Dies gilt für die überwiegende Anzahl der Traktanden der Vormundschaftsbehörde, der Sozialhilfekommission und der Schulkommission. Hingegen wären in der Regel die Sitzungen der Baukommission öffentlich und damit auch deren Protokolle.

2. Fortsetzung der aktiven und offenen Informationspolitik

Der Kanton Solothurn hat schon immer aktiv und offen informiert.

Dies sei an zwei Beispielen verdeutlicht:

- Seit jeher veröffentlichen sowohl der Kantonsrat als auch der Regierungsrat Beschlüsse in Form von Medienmitteilungen. Der Regierungsrat publiziert dabei z.B. auch Vernehmlassungen zu eidgenössischen Gesetzesvorlagen zuhanden der zuständigen Bundesbehörden.
- Im weiteren informieren die Kommissionen des Kantonsrates über wichtige Beschlüsse in Medienmitteilungen.

3. Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Bern im Jahre 1995

Der Kanton Bern ist schweizweit der erste Kanton, der 1995 das Öffentlichkeitsprinzip einfuhrte. Nach einem Jahr waren die Erfahrungen in unserem Nachbarkanton mit dem Öffentlichkeitsprinzip positiv.⁹ Insbesondere blieb im Kanton Bern der Ansturm auf die Amtsstellen aus. Zudem verursachte die Behandlung von Akteneinsichtsgesuchen keinen unverhältnismässigen Aufwand.

4. Motion Eva Gerber (SP) „Verankerung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung“ vom 1. Juli 1997

Mit einer Motion vom 1. Juli 1997 forderte Kantonsrätin Eva Gerber (SP) den Regierungsrat auf, das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung einzuführen und einen entsprechenden Erlass vorzulegen. Am 28. Oktober 1997 erklärte der Kantonsrat diese Motion einstimmig für erheblich.¹⁰

5. Ziele der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips

Mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips sollten im Kanton und in den Gemeinden im wesentlichen drei Ziele verfolgt werden:

- Das Handeln von Behörden und Verwaltung sollte grundsätzlich öffentlich sein. Neu sollten Behörden und Verwaltung begründen, wenn sie eine gewünschte Auskunft, Einsicht in amtliche Dokumente einschränken oder verweigern wollten. Sie sollten es also nicht mehr mit der Begründung „dies ist Amtsgeheimnis“ bewenden lassen können.
- Der Zugang zu den Akten sollte erleichtert werden. Als Konsequenz der vorgenannten Begründungspflicht der Behörden im Falle einer Einschränkung oder Verweigerung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten sollten Akten für die Allgemeinheit zugänglicher werden.

⁹ Broschüre der Staatskanzlei des Kantons Bern „365 Tage Öffentlichkeitsprinzip – eine Bilanz“ vom 20. August 1996

¹⁰ Abstimmungsbotschaft für die Volksabstimmung vom 2. Dezember 2001, Änderung der Kantonsverfassung (Einführung des Öffentlichkeitsprinzips), abrufbar unter www.datenschutz.so.ch - Rechtsgrundlagen

- Die Tätigkeit von Behörden und Verwaltung sollte transparenter werden. Mehr Transparenz sollte auch mehr Vertrauen der Bürgerinnen, der Bürger in die staatlichen Institutionen schaffen.

II. Grundlagen

1. Auf Verfassungsebene: Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten

Der Systemwechsel vom bisher praktizierten Prinzip der Geheimhaltung zum Öffentlichkeitsprinzip wurde auf verfassungsmässiger Ebene vollzogen. Am 2. Dezember 2001 nahmen 81 % der abstimmenden Solothurnerinnen und Solothurner den neuen Art. 11 Abs. 3 KV SO an.

Art. 11 Abs. 3 KV SO räumt jedermann ein verfassungsmässiges und subjektives, das heisst einklagbares Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten ein. Dieses verfassungsmässige Recht auf Zugang ist ein Teilaspekt des Öffentlichkeitsprinzips:

„³ Jeder hat das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten. Das Gesetz umschreibt dieses Recht.“

Für den Datenschutz bestand bereits in Art. 8 Abs. 2 KV SO eine verfassungsrechtliche Grundlage:

„² Die Privat- und Geheimsphäre, namentlich der Schutz vor Datenmissbrauch, die Unverletzlichkeit des Hausrechts sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis sind gewährleistet.“

2. Auf Gesetzesstufe: Informations- und Datenschutzgesetz

Das kantonale Informations- und Datenschutzgesetz (InfoDG) konkretisiert die verfassungsmässigen Rechte auf Datenschutz und auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (Art. 8 Abs. 2 und Art. 11 Abs. 3 KV SO).

Der Kantonsrat verabschiedete am 21. Februar 2001 das InfoDG, der Regierungsrat am 10. Dezember 2001 die das InfoDG vollziehende Informations- und Datenschutzverordnung (InfoDV). Am 1. Januar 2003 traten das InfoDG und die InfoDV in Kraft.

Beim InfoDG handelt es sich um ein Kombigesetz, welches sowohl das Öffentlichkeitsprinzip als auch den Datenschutz in einem einzigen Erlass regelt. Im folgenden werden nur rudimentär dessen Aufbau sowie dessen wichtigsten Bestimmungen umschrieben.¹¹

2.1 Amtliche Information der Bevölkerung

Die amtliche Information der Bevölkerung oder die aktive Information ist der erste Teilaspekt des Öffentlichkeitsprinzips. Sie ist im Teil C des InfoDG (§§ 7 – 11) geregelt¹².

¹¹ Für weitere Details wird auf die Botschaft und den Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 22. August 2000, RRB Nr. 1653, verwiesen, abrufbar unter www.datenschutz.so.ch - Rechtsgrundlagen

¹² abrufbar unter www.datenschutz.so.ch – Öffentlichkeitsprinzip? – die amtliche Information der Bevölkerung

Den Grundsatz der amtlichen Information bestimmt § 7 des InfoDG:

¹ Die Behörden informieren die Bevölkerung über ihre Tätigkeit von allgemeinem Interesse, soweit nicht ein Gesetz oder schützenswerte private oder wichtige öffentliche Interessen entgegenstehen.

² Die Information muss rasch, umfassend, sachlich und klar sein.

³ Die Gemeinden informieren nach ihren Möglichkeiten.“

Abs. 3 wurde eingefügt, da gerade bei kleineren Gemeinden die Sorge bestand, dass mit der gesetzlichen Informationspflicht auch die finanziellen Ausgaben steigen würden.¹³ Demzufolge können insbesondere die Gemeinden die Mittel und Wege der amtlichen Information selbst bestimmen (§ 10 Abs. 3 InfoDG, z.B. Internet, Anschlagkasten, Gemeinde-Infoblatt).

Für die amtliche Information in der kantonalen Verwaltung hat der Regierungsrat am 27. Januar 2003 ein Kommunikationskonzept vom Dezember 2002 (RRB 2003/119¹⁴) genehmigt.

2.2 Zugang zu amtlichen Dokumenten

Ein „amtliches Dokument“ ist jede Information, die auf einem Informationsträger aufgezeichnet ist, sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist und welche die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft. Nicht als amtliches Dokument gilt ein Dokument, das nicht fertiggestellt oder ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch bestimmt ist (§ 4 InfoDG).

„Zugang zu amtlichen Dokumenten“ ist die Einsichtnahme und das Erhalten von Auskünften (§ 6 Abs. 1 InfoDG) auf Anfrage einer Person hin. Jedermann kann jederzeit und ohne Angabe von Gründen das „Recht auf Zugang“ gegenüber der Behörde oder der Verwaltung verlangen.¹⁵

Die Bestimmungen über das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten befinden sich im Teil D des InfoDG (§§ 12 und 13). Nachfolgend seien diese beiden Gesetzesartikel erwähnt:

§ 12 Öffentlichkeitsprinzip

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

2 Würde der Zugang einen besonderen Aufwand der Behörde erfordern, kann er vom Nachweis eines schutzwürdigen Interesses abhängig gemacht werden.

3 Die Einsichtnahme geschieht vor Ort, durch Zustellung einer Kopie oder durch elektronische Datenträger.

4 Amtliche Dokumente, die nach diesem Gesetz zugänglich sind, bleiben es auch nach der Archivierung.“

§ 13 Ausnahmen

¹ Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, soweit

- a) ein Gesetz oder schützenswerte private oder wichtige öffentliche Interessen entgegenstehen;
- b) der Zugang Informationen vermitteln würde, die der Behörde von Dritten freiwillig und unter Zusicherung der Geheimhaltung mitgeteilt worden sind.

¹³ Verhandlungen des Kantonsrates vom 21. Februar 2001, S. 40 f., abrufbar unter www.so.ch – Parlament – Protokolle – Jahrgang 2001 – 21. Februar 2001 - Vormittag

¹⁴ Der Regierungsratsbeschluss sowie das Kommunikationskonzept sind abrufbar unter www.so.ch – Top-Links – Regierungsratsbeschlüsse – RRB 2003 – RRB Nr. 119

¹⁵ Weitere Details dazu im Merkblatt „Ihre Rechte nach dem Informations- und Datenschutzgesetz“, abrufbar unter www.datenschutz.so.ch - Merkblätter

² Das Recht auf Zugang besteht nicht für amtliche Dokumente

- a) aus nicht öffentlichen Verhandlungen; Beschlüsse sind zugänglich, soweit nicht ein Gesetz oder schützenswerte private oder wichtige öffentliche Interessen entgegen stehen¹⁶;
- b) über Positionen in Vertragsverhandlungen.“

2.3 Datenschutz

In Teil E des InfoDG (§§ 15 – 30) ist der Datenschutz geregelt.¹⁷

2.4 Funktion des kantonalen Beauftragten für Information und Datenschutz

Der vom Regierungsrat gewählte kantonale Beauftragte für Information und Datenschutz (IDSB) erfüllt seine im InfoDG aufgelisteten Aufgaben fachlich unabhängig, also weisungsungebunden. Er ist der Staatskanzlei administrativ angegliedert (§ 31 Abs. 1 und 2 InfoDG, § 19 Abs. 1 InfoDV).

Die Aufgaben des IDSB umschreibt § 32 InfoDG:

„¹ Der oder die Beauftragte für Information und Datenschutz

- a) überwacht die Anwendung der Vorschriften über den Zugang zu amtlichen Dokumenten und über den Datenschutz; der Kantonsrat und der Regierungsrat sind von dieser Aufsicht ausgenommen;
- b) berät und unterstützt die Behörden in der Anwendung der Vorschriften und erteilt Privaten und betroffenen Personen Auskunft über ihre Rechte;
- c) vermittelt zwischen Privaten, betroffenen Personen und Behörden und führt das Schlichtungsverfahren (§ 36) durch;
- d) sorgt für die Nachführung der Register der Datensammlungen (§ 24 f.);
- e) nimmt Stellung zu Entwürfen von Erlassen und zu Massnahmen, die für den Zugang zu amtlichen Dokumenten oder für den Datenschutz erheblich sind;
- f) informiert die Bevölkerung periodisch über seine oder ihre Tätigkeit und erstattet dem Regierungsrat jährlich und nach Bedarf Bericht; die jährlichen Berichte werden veröffentlicht;
- g) erfüllt weitere Aufgaben, die ihm oder ihr durch Gesetz oder Verordnung zugewiesen werden.

² Der oder die Beauftragte für Information und Datenschutz ist kantonales Kontrollorgan im Sinne des Bundesgesetzes über den Datenschutz.“

Der IDSB hat also neben der Information, Beratung und Aufsicht eine Ombudsfunktion in Fragen des Zugangs zu allgemeinen Dokumenten (Teilaspekt des Öffentlichkeitsprinzips¹⁸) inne. Er kann vermitteln respektive schlichten, auch wenn ihn

¹⁶ Der Kantonsrat hat am 25. Januar 2006 im Zusammenhang mit einem neuen Archivgesetz auch eine Änderung von § 13 Abs. 2 InfoDG beschlossen (noch nicht in Kraft): „Das Recht auf Zugang besteht erst nach einer Schutzfrist von 30 Jahren seit der letzten Aufzeichnung a) für amtliche Dokumente aus nicht öffentlichen Verhandlungen; b) über Positionen in Vertragsverhandlungen.“ Zudem wird ein neuer Abs. 3 vorgeschlagen: „Die Behörde kann den Zugang vor Ablauf der Schutzfrist (Abs. 2) bewilligen, wenn schützenswerte private oder wichtige öffentliche Interessen vorliegen oder die Daten für die wissenschaftliche Forschung oder die Gesetzesinterpretation erforderlich sind.“ Für weitere Details wird auf die Botschaft und den Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 6. September 2005, RRB 2005/1878 (RG 150/2005), verwiesen, abrufbar unter www.so.ch – Top-Links – Regierungsratsbeschlüsse – RRB 2005 – RRB Nr. 1878

¹⁷ Auf die Frage der Abgrenzung des Öffentlichkeitsprinzips zum Datenschutz wird unter Ziffer III., S. 8f. dieses Aufsatzes eingegangen. Der Datenschutz ist aber im übrigen nicht Gegenstand dieser Abhandlung, weshalb auf weitere Ausführungen bewusst verzichtet wird.

¹⁸ Für die amtliche Information ist der IDSB hingegen nicht zuständig. Über Geschäfte des Regierungsrates und seiner Kommissionen informieren der Landammann oder die Frau Landammann oder der Staatsschreiber oder die Staatsschreiberin. Über Geschäfte eines Departements informiert dessen Vorsteher oder Vorsteherin. Diese Aufgabe kann an Medienbeauftragte delegiert werden (§ 1 InfoDV). Der Regierungsrat hat zudem einen Medienbeauftragten, welcher die amtliche Information des Regierungsrates und der Verwaltung plant und koordiniert, den Regierungsrat und die Verwaltung

eine Privatperson nicht schriftlich um eine Schlichtung ersucht hat (§§ 32 Abs. 1 Bst. c und 36 InfoDG). In der Praxis ist es allermeistens die zuständige Behörde oder die gesuchstellende Privatperson, welche den IDSB um eine Beratung in einem Einzelfall um Zugang zu amtlichen Dokumenten ersuchen. In diesem Fall führt der IDSB die Schlichtung von sich aus durch. Mit dieser Praxis setzt sich der IDSB zum vorneherein nicht dem Risiko einer allfälligen Befangenheit aus.

Im übrigen kann der IDSB bei Fragen des Zugangs zu amtlichen Dokumenten nicht nur auf Anzeige, sondern auch von Amtes wegen hin tätig werden. Damit kann er auch von sich aus eine Schlichtung in Gang setzen (§ 33 Abs. 1 InfoDG).

Unabhängig, ob er auf Anzeige oder von Amtes wegen tätig wird, stehen ihm dieselben Untersuchungskompetenzen in den Bereichen des Öffentlichkeitsprinzips und des Datenschutzes zu.¹⁹

Dass ein und dieselbe unabhängige Stelle informierend, beratend und schlichtend sowohl im Bereich des Öffentlichkeitsprinzips (Zugang zu amtlichen Dokumenten) als auch im Bereich des Datenschutzes tätig ist, ist sachgerecht und hat sich im Kanton Solothurn bestens bewährt. In beiden Bereichen müssen täglich dieselben Interessenabwägungen (wichtige öffentliche Interessen, schützenswerte private Interessen, § 5 InfoDG) vorgenommen werden. Ein Datenschutzbeauftragter ist daher meiner Ansicht nach bestens für die Wahrnehmung beider Aufgabenbereiche prädestiniert. Als unabhängige Fachstelle mit Ombudsfunktion genießt er sowohl das Vertrauen der Behörden als auch der Bürgerinnen und Bürger. Würden die beiden Aufgabenbereiche zwei voneinander unabhängigen Behörden übertragen, besteht meiner Ansicht nach die Gefahr von Kompetenzkonflikten, weil in den meisten Fällen der Datenschutz tangiert ist, was aus Sicht der anfragenden Bürgerinnen und Bürger zu einer zeitlichen Verzögerung der Antwort und einer unnötigen Bürokratisierung führen kann.²⁰

3. Auf Stufe Gemeinde: Reglement Öffentlichkeitsprinzip und Datenschutz

Die solothurnischen Gemeinden können in einem Reglement „Öffentlichkeitsprinzip und Datenschutz“ regeln, wer für die amtliche Information, die Behandlung von Gesuchen um Zugang zu amtlichen Dokumenten zuständig ist. Sie können ferner bestimmen, wie sie amtlich informieren. Darüberhinaus können sie einen kommunalen Beauftragten für

in Informations- und Kommunikationsfragen berät und unterstützt sowie Kontakte zu den Medien vermittelt und pflegt (§ 2 InfoDV). Die Medienbeauftragten der Departemente haben in ihren Bereichen dieselben Aufgaben wie der Medienbeauftragte des Regierungsrates (§ 3 InfoDV). Diese Behörden und Stellen setzen das Kommunikationskonzept des Regierungsrates um (siehe die Ausführungen unter Ziffer II. 2.1, S. 5 dieses Aufsatzes).

¹⁹ § 33 Abs. 2 InfoDG hält diesbezüglich fest: „Er oder sie kann bei Behörden sowie bei Dritten, die mit dem Bearbeiten von Daten beauftragt sind (§ 17) oder denen Daten bekannt gegeben worden sind, ungeachtet einer allfälligen Geheimhaltungspflicht Auskünfte einholen, Akten und Dokumente herausverlangen und sich Datenbearbeitungen vorführen lassen. Die Behörden und die Dritten müssen an der Feststellung des Sachverhalts mitwirken.“ Im weiteren gibt der IDSB im Falle einer nicht zustande gekommenen Schlichtung respektive Vermittlung bei Fragen des Öffentlichkeitsprinzips und des Datenschutzes Empfehlungen ab (§§ 36 Abs. 3 und 38 InfoDG).

²⁰ So sieht z.B. der Entwurf des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 9. November 2005 zum Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG) nicht mehr wie der Vernehmlassungsentwurf vor, dass der kantonale Datenschutzbeauftragte auch für Fragen des Zugangs zu Informationen zuständig sein soll, abrufbar unter www.datenschutz.ch – Themen – Informations- und Datenschutzgesetz (IDG).

Information und Datenschutz oder eine kommunale Beauftragte für Information und Datenschutz bestimmen.²¹ Viele Gemeinden haben ein solches Reglement erlassen.²²

III. Abgrenzung zum Datenschutz

1. Abgrenzung gemäss § 14 InfoDG

Überwiegend werden in der kantonalen Verwaltung und in den Gemeinden Personendaten²³ bearbeitet. Damit liegt der Fokus eindeutig beim Datenschutz. Der solothurnische Gesetzgeber hat diesem Umstand Rechnung getragen, indem er in § 14 InfoDG eine einfache und klare Abgrenzung zum Datenschutz vorgenommen hat.

§ 14 InfoDG lautet:

„Der Zugang zu Personendaten, die in amtlichen Dokumenten enthalten sind, richtet sich nach den Bestimmungen dieses Gesetzes über das Bekanntgeben von Personendaten (§ 21 - § 23) und über die Rechte der betroffenen Personen (§ 26 - § 30) sowie nach der Spezialgesetzgebung.“

Das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss § 12 InfoDG beschränkt sich daher auf reine Sachdaten²⁴, bei welchen also weder direkt noch indirekt Rückschlüsse auf eine bestimmte Person gemacht werden können. Dies können z.B. auch amtliche Dokumente sein, bei welchen durch Abdecken von Personendaten (z.B. Namen, Vornamen) keine Rückschlüsse auf eine bestimmte Person mehr möglich sind (§ 9 Abs. 1 InfoDV).

In der Praxis ist somit zunächst jeweils zu prüfen, ob es beim zu behandelnden Gesuch um Sachdaten oder um Personendaten geht. Die anschliessend vorzunehmende Interessenabwägung erfolgt - wie bereits ausgeführt wurde - beim Öffentlichkeitsprinzip und beim Datenschutz genau gleich.²⁵

2. Rechtsgrundlage für E-Government gemäss § 15^{bis} InfoDV

Datenschutzrechtlich ist die Veröffentlichung von Personendaten im Internet eine Bekanntgabe von Personendaten im Abrufverfahren, welche in einem Gesetz oder in einer Verordnung ausdrücklich vorgesehen sein muss (§ 21 Abs. 3 InfoDG).

²¹ Die Gemeinden sind dazu gemäss § 31 Abs. 3 InfoDG befugt: „Die Gemeinden können eigene Beauftragte für Information und Datenschutz wählen; diese haben die Aufgaben und Kompetenzen nach diesem Gesetz und unterstehen der Oberaufsicht des oder der kantonalen Beauftragten.“

²² Der Leitfaden und Musterreglemente „Öffentlichkeitsprinzip und Datenschutz“ vom 18. Oktober 2001, herausgegeben vom Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) in Zusammenarbeit mit dem kantonalen Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit (seit 1. August 2005: kantonales Amt für Gemeinden) sind abrufbar unter www.datenschutz.so.ch - Gemeinden

²³ „Personendaten (Daten) sind Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbar natürliche oder juristische Person (betroffene Person) beziehen“ (§ 6 Abs. 2 InfoDG).

²⁴ Abrufbar unter www.datenschutz.so.ch – Öffentlichkeitsprinzip? – Zugang zu amtlichen Dokumenten, mit Beispielen

²⁵ Siehe die Ausführungen unter Ziffer II. 2.4, S. 6 dieses Aufsatzes. Im Datenschutz müssen zudem die allgemeinen datenschutzrechtlichen Grundsätze (Rechtsgrundlage, Zweckbindung, Verhältnismässigkeit, Richtigkeit, Datensicherheit) geprüft werden (§§ 15 und 16 InfoDG).

Um E-Government auch praktisch im Internet umsetzen zu können, hat der Regierungsrat am 6. Juli 2004 eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage mit § 15^{bis} InfoDV erlassen. Diese Regel ist seit dem 1. Juli 2004 in Kraft.²⁶ Ausgenommen von der Veröffentlichung im Internet sind besonders schützenswerte Personendaten.²⁷

§ 15^{bis} InfoDV hält fest:

„Die Staatskanzlei kann Regierungsratsbeschlüsse sowie Informationen, welche keine besonders schützenswerten Personendaten enthalten, im Internet veröffentlichen; die Departemente können Informationen, welche keine besonders schützenswerten Personendaten enthalten, im Internet veröffentlichen.“

Selbstverständlich müssen bei der Veröffentlichung von Personendaten auch die übrigen allgemeinen datenschutzrechtlichen Voraussetzungen, insbesondere der Verhältnismässigkeit beachtet werden.

Für die Gemeinden enthält das Reglement „Öffentlichkeitsprinzip und Datenschutz“ eine § 15^{bis} InfoDV analoge Bestimmung.²⁸

IV. Erfahrungen

Seit 3 Jahren gilt im Kanton Solothurn und in den solothurnischen Gemeinden das Öffentlichkeitsprinzip. Die Erfahrungen sind ohne Abstriche positiv, dies aus folgenden Gründen.

- Eine gute Information und Hilfsmittel für die kantonale Verwaltung und die Gemeinden waren vor der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips wichtig. Sie haben wesentlich dazu beigetragen, bestehende Ängste abzubauen. Für die Gemeinden wurden im September 2002 regionale Einführungsveranstaltungen²⁹ durchgeführt. Jede Gemeinde erhielt das Handbuch „Informations- und Datenschutz für Gemeinden“, das Schemata sowie Musterbriefe und Musterverfügungen enthält.

Auf kantonaler Ebene fand ebenfalls bei jedem Departement eine Einführungsveranstaltung für die Kader statt.

Für die Bürgerinnen und Bürger wurde das Merkblatt „Ihre Rechte nach dem Informations- und Datenschutzgesetz“ erstellt und veröffentlicht.³⁰ Den Gemeinden wurde empfohlen, dieses Merkblatt in den Gemeindekanzleien aufzulegen.

²⁶ Siehe Beschluss des Regierungsrates betreffend Änderung der Informations- und Datenschutzverordnung vom 6. Juli 2004 (RRB Nr. 2004/1554), abrufbar unter www.so.ch – Top-Links – Regierungsratsbeschlüsse – RRB 2004 – Nr. 1554

²⁷ „Besonders schützenswerte Personendaten sind Angaben über die religiösen, weltanschaulichen, politischen oder gewerkschaftlichen Ansichten oder Tätigkeiten, über die Gesundheit, die Intimsphäre, die rassische und ethnische Herkunft, über Massnahmen der sozialen Hilfe sowie über administrative oder strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen“ (§ 6 Abs. 3 InfoDG).

²⁸ Abrufbar unter www.datenschutz.so.ch – Gemeinden

²⁹ An den Einführungsveranstaltungen wirkten nebst dem IDSB aktiv in Form von Referaten mit: Frau lic. iur. Yolanda Studer, stv. Staatsschreiberin, Herr Ulrich Bucher, Kantonsrat und Geschäftsführer des Verbandes Solothurner Einwohnergemeinden, Herr Rechtsanwalt Gaston Barth, Leiter Personal- und Rechtsdienst der Stadt Solothurn und Vorstandsmitglied des Solothurnischen Gemeindebeamtenverbandes

³⁰ www.datenschutz.so - Merkblätter

- Mehr Transparenz zahlt sich aus. So sind wichtige amtliche Dokumente für jedermann im Internet auf der Homepage des Kantons Solothurn unter www.so.ch jederzeit abrufbar.
- Der Ansturm auf die Dienststellen blieb deshalb aus. Bei den Departementen gab es keine Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten (Stand September 2005). Folglich wird im Kanton Solothurn auch keine Statistik geführt. Soweit der IDSB von Gemeinden Kenntnis erhielt, wurden diese ebensowenig mit entsprechenden Gesuchen überhäuft.

Beim IDSB ergibt die Statistik betreffend Anfragen von Privaten, Gemeinden, kantonale Verwaltung zum Öffentlichkeitsprinzip folgende Werte:

| Jahr | Anzahl Anfragen |
|------|-----------------|
| 2003 | 27 |
| 2004 | 38 |
| 2005 | 53 |

Im Jahre 2003 erliess der IDSB auf eine erfolglose Schlichtung eine Empfehlung.³¹ Der Regierungsrat bestätigte die Empfehlung vollumfänglich. In den 3 Jahren Öffentlichkeitsprinzip wurde noch kein Fall an das kantonale Verwaltungsgericht weitergezogen.³²

- Im weiteren hat sich die einfache gesetzliche Abgrenzung zum Datenschutz (§ 14 InfoDG) in der Praxis bestens bewährt.

V. Beispiele aus der Praxis

1. Beispiel 1: Regierungsratsgeschäfte

1.1 Triage öffentliche – nicht öffentliche Geschäfte in der Phase Traktandierung

Nicht alle Geschäfte behandelt der Regierungsrat öffentlich, sondern nur diejenigen, gegen welche keine Gesetze, schützenswerte private oder wichtige öffentliche Interessen entgegenstehen. Deshalb werden die Geschäfte in der Phase Traktandierung in „öffentliche“ und in „nicht öffentliche“ Geschäfte triagierte. Die Triage nimmt das für das Geschäft federführende Departement vor. Als Datenherrin ist es auch am besten in der Lage, die obenerwähnte Interessenabwägung vorzunehmen. Aus diesem Grunde entscheidet ebenfalls das federführende Departement über allfällige Gesuche um Zugang zu seinen Geschäften. Diese Lösung hat sich bestens bewährt. In Zweifelsfällen wurde und wird der IDSB um eine Stellungnahme gebeten und das Geschäft dann anschliessend entsprechend seiner Empfehlungen traktandiert.

Auf Stufe Gemeinde nehmen die Gemeindepräsidentin oder der Gemeindepräsident zusammen mit der Gemeindeverwalterin oder dem Gemeindeverwalter respektive der Gemeindeschreiberin oder dem Gemeindeschreiber diese Triage vor.³³

³¹ Siehe das Beispiel Nr. 6 Aufsichtsbeschwerde, unter Ziffer V. 6., S. 14 dieser Abhandlung

³² Gegen Entscheide letztinstanzlicher Behörden von Gemeinden und andern Behörden (§ 3 InfoDG) kann Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben werden (§ 39 Abs. 2 InfoDG).

³³ Siehe dazu die Checkliste „Öffentliches - nicht öffentliches Geschäft Gemeinderat“, abrufbar unter www.datenschutz.so.ch - Gemeinden

1.2 Aktuelle Traktandenliste im Internet

Seit dem 7. Januar 2003 ist jeweils spätestens ab jedem Freitag die aktuelle Traktandenliste der nächsten Regierungsratssitzung im Internet abrufbar.³⁴

Werden für eine Regierungsratssitzung mehrere Regierungsratsbeschlüsse (RRB) aus der gleichen Kategorie beantragt, werden die Umschreibungen zur besseren Identifizierung fortlaufend nummeriert (z.B. Personalangelegenheit 1).

1.3 Öffentliche Regierungsratsbeschlüsse im Internet

Seit dem Inkrafttreten von § 15^{bis} InfoDV am 1. Juli 2004 werden sämtliche öffentlichen RRB's ab dem Jahr 2003 im Internet veröffentlicht. Die Titel der nicht öffentlichen RRB's werden zwar auch im Internet publiziert, sind aber nicht einsehbar.³⁵

Die Veröffentlichung der RRB's erfolgt erst 17 Tage nach der Sitzung des Regierungsrates. Damit wird unter anderem auch dem Umstand Rechnung getragen, dass z.B. ein allfälliger Beschwerdeentscheid vor der Veröffentlichung im Internet den Parteien bereits zugestellt ist.

1.4 Mitberichte, Anträge Departemente

Auf Mitberichte oder Anträge der Departemente zu einem RRB besteht kein Recht auf Zugang, weil die Regierung als „Kollegium“ auftritt und Entscheide als „Behörde“ und nicht bloss als Ansammlung verschiedener Personen fällt. Im weiteren würde die politische Entscheidungsfindung für „sachgerechte Lösungen“ durch einen Zugang wesentlich beeinträchtigt.

1.5 Nicht öffentliche Regierungsgeschäfte

Die nachfolgende, nicht abschliessende Tabelle zeigt auf, welche Regierungsgeschäfte aus welchen Gründen nicht öffentlich sind. Folglich besteht auch kein Recht auf Zugang zu diesen nicht öffentlichen RRB's:

| Art des Regierungsgeschäftes | Gründe für die Nichtöffentlichkeit |
|---|--|
| Personalangelegenheit 1, 2, ... | Datenschutz der betroffenen Person |
| Steuerangelegenheit 1, 2, ... | Steuergeheimnis, § 128 des kantonalen Steuergesetzes ³⁶ Datenschutz der betroffenen Person |
| Arbeitsvergabe 1, 2, ... | Submissionsgeheimnis, §§ 7 und 27 des kantonalen Submissionsgesetzes ³⁷ |
| Begnadigung 1, 2, ... | Datenschutz der betroffenen Person |
| Wirtschaftsförderungsmassnahme 1, 2 ... zu Gunsten einzelner Firmen | Schweigepflicht, § 15 Abs. 3 des kantonalen Wirtschaftsförderungsgesetzes ³⁸ |
| Beschwerdeentscheide in gewissen Bereichen: <ul style="list-style-type: none"> • Einbürgerung 1, 2 ... • Schule bezüglich einzelner Personen (z.B. Nichtversetzung, Schulgeld, Bewilligung auswärtiger Schulbesuch) • Ausländerrecht | <ul style="list-style-type: none"> • Datenschutz der betroffenen Person • Datenschutz der betroffenen Person • Datenschutz der betroffenen Person |

³⁴ www.so.ch – Top-Links – Aktuelle Traktandenliste der Regierungsratssitzung

³⁵ www.so.ch – Top-Links - Regierungsratsbeschlüsse

³⁶ BGS 614.11

³⁷ BGS 721.54

³⁸ BGS 911.11

1.6 In der Regel öffentliche Regierungsgeschäfte

Sofern im Einzelfall die Interessenabwägung nicht zu einem anderen Ergebnis führt, sind gemäss solothurnischer Praxis z.B. die folgenden RRB's öffentlich. Gesetzliche Grundlage für die Veröffentlichung im Internet ist § 15^{bis} InfoDG. Bei diesen nicht abschliessenden Beispielen besteht somit in der Regel ein Recht auf Zugang, allenfalls erst ab dem Zeitpunkt der Beschlussfassung und nach erfolgter Zustellung an eine allfällige Rechtsmittelinstanz.

| Art des Regierungsgeschäftes | Allfällige Gründe im Falle der Nichtöffentlichkeit |
|---|---|
| Beschwerdeentscheide mit Angabe der Personalien privater Beschwerdeführer, z.B. betreffend Ortsplanung einer Gemeinde | In der Praxis bisher kein Fall bekannt, der zur Nichtöffentlichkeit führte, denkbar wären RRB's mit besonders schützenswerten Personendaten |
| Aufsichtsbeschwerden gegen Entscheide von Gemeindebehörden | In der Praxis bisher kein Fall bekannt, der zur Nichtöffentlichkeit führte. Gemeinderätinnen und Gemeinderäte müssen sich als gewählte Behörden auch konstruktiver Kritik stellen, weshalb ihre Namen nicht abgedeckt werden. ³⁹ |
| 100. Geburtstage mit Namen der Jubilare oder Jubilarinnen | In der Praxis bisher kein Fall bekannt, der zur Nichtöffentlichkeit führte |

1.7 Praxisfall 2004: Beschwerdeentscheid betreffend Pensenbewilligung Kindergarten

Private stellten ein Gesuch um Zugang zum Beschwerdeentscheid „Pensenbewilligung Kindergarten für das Schuljahr 2004/2005 Schulkommission Drei Höfe gegen Verfügung des kantonalen Departementes für Bildung und Kultur vom 30. März 2004“, welchen der Regierungsrat am 6. Juli 2004 gefällt hatte.⁴⁰ Der Beschwerdeentscheid enthielt lediglich Sachdaten. Weder eine gesetzliche Bestimmung noch schützenswerte private oder wichtige öffentliche Interessen sprachen gegen die Herausgabe dieses Beschwerdeentscheides.

2. Beispiel 2: Sitzungen kantonalen Stellen

Eine Ausnahme vom Recht auf Zugang stellt § 13 Abs. 2 Bst. a InfoDG dar:

„Das Recht auf Zugang besteht nicht für amtliche Dokumente aus nicht öffentlichen Verhandlungen; Beschlüsse sind zugänglich, soweit nicht ein Gesetz oder schützenswerte private oder wichtige öffentliche Interessen entgegen stehen.“

Sitzungen von Departementen, Ämtern, Abteilungen, Teams, Arbeitsbesprechungen Mitarbeitender mit Vorgesetzten sind nicht öffentlich. Deshalb sind deren allfällige Sitzungsprotokolle und Unterlagen ebenfalls nicht öffentlich zugänglich.

³⁹ Z.B. Beschwerdeangelegenheit Ulrich Rindlisbacher, gegen die Einwohnergemeinde Obergerlafingen, RRB Nr. 2004/1749 vom 24. August 2004, abrufbar unter www.so.ch – Top-Links – Regierungsratsbeschlüsse – RRB 2004 – Nr. 1749

⁴⁰ Siehe RRB 2004/1538, abrufbar unter www.so.ch – Top-Links – Regierungsratsbeschlüsse – RRB 2004 – Nr. 1538

In der Praxis hat auf kantonaler Ebene bis anhin keine Privatperson je ein Gesuch um Teilnahme an einer solchen Sitzung oder um Herausgabe von Sitzungsprotokollen gestellt. Ebensovienig wurden Auskünfte oder Kopien von Beschlüssen verlangt.⁴¹

Beschlüsse bezüglich amtlicher Dokumente (Sachdaten) sind gemäss obgenannter Bestimmung in der Regel öffentlich. So wurde dem Gesuch einer Privatperson entsprochen, welche die organisatorischen Abläufe (Produkte und Prozesse) einer Dienststelle herausverlangte. Es handelte sich bei dieser Dienststelle nicht um die Polizei Kanton Solothurn. Diesbezüglich hätte ein entsprechendes Gesuch mit dem Verweis auf ein wichtiges öffentliches Interesse verweigert werden müssen. Allfällige gesuchstellende kriminelle Personen könnten sonst im Wissen detaillierter Organisationsstrukturen und Abläufe der Polizei ihr Verhalten rasch jeweils anpassen und sich im Extremfall einer Strafverfolgung entziehen. Deshalb kann auch kein Zugang z.B. zu polizeilichen Einsatzplänen gewährt werden. Die gesetzliche Polizeiarbeit, welche mitunter gerade auch auf dem „Überraschungseffekt“ aufbaut (z.B. Razzia im Rotlichtmilieu), wäre sonst nicht mehr gewährleistet.

Hingegen besteht etwa ein uneingeschränktes Recht auf Zugang zu einem Pflichtenheft von Angestellten. Pflichtenhefte werden funktionsbezogen erstellt. Der IDSB hat daher einer anfragenden Gemeindedienststelle geraten, das Pflichtenheft bezüglich der Funktion des städtischen Polizeikommandanten einer Drittperson in Kopie herauszugeben.

3. Beispiel 3: Statistiken, Berichte

Auf Statistiken, Berichte besteht ein uneingeschränktes Recht auf Zugang, sobald diese von der zuständigen Dienststelle fertiggestellt wurden.

Hiezu zwei Beispiele:

- Die Gemeindefinanzstatistik 2003, vom Juli 2005, erstellt vom kantonalen Finanzdepartement⁴²;
- Der Umweltdatenband, erstellt vom kantonalen Amt für Umwelt⁴³.

4. Beispiel 4: Vorprüfungen kantonaler Stellen

Im Rahmen von erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren müssen von Gesetzes wegen kantonale Dienststellen Stellung nehmen, Vorberichte verfassen. Diese Stellungnahmen und Vorberichte sind, sofern sie fertiggestellt sind und keine Schranken entgegenstehen, öffentlich zugänglich im Sinne von § 12 InfoDG.

Dies sei an zwei Beispielen verdeutlicht:

- Das kantonale Amt für Umwelt verfasst in Baubewilligungsverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) Stellungnahmen zu Händen der zuständigen Leitbehörde (z.B. Gemeinde). Diese Stellungnahmen werden öffentlich aufgelegt.

⁴¹ Auf Gemeindeebene verlangten Drittpersonen (keine Parteien an einem Verfahren) hingegen bereits die Herausgabe von Protokollen von Kommissionen, insbesondere der Baukommission oder der Schulkommission. In allen Fällen wurde der Zugang gestützt auf § 13 Abs. 1 Bst. a InfoDG verweigert.

⁴² Abrufbar unter www.so.ch – Departemente – Finanzdepartement – Amt für Finanzen - Statistik

⁴³ Abrufbar unter www.so.ch – Departemente – Amt für Umwelt – Publikationen/Daten

Dritte haben also ein Recht auf Zugang zu diesen Stellungnahmen.⁴⁴ Gemäss solothurnischer Praxis gibt das kantonale Amt für Umwelt als Datenherrin seine fertiggestellten Stellungnahmen Dritten (Privaten, Umweltverbänden etc.) auf Anfrage hin bereits vor der öffentlichen Auflage durch die Leitbehörde heraus. Die gesetzliche Grundlage dafür bildet § 12 InfoDG, weil die kantonale Planungs- und Baugesetzgebung keine einschränkenden Bestimmungen enthält.

- Das kantonale Amt für Raumplanung gibt ebenfalls Stellungnahmen zu Entwürfen von Nutzungsplänen der Gemeinden ab. Seine Stellungnahmen sind auf Anfrage hin wie diejenigen des kantonalen Amtes für Umwelt ebenso öffentlich zugänglich.

5. Beispiel 5: Einsicht in bfu-Bericht

Die Gemeinde Obergösgen liess im Zusammenhang mit dem Geschäft „Verkehrsmassnahmen in der Bollenfeldstrasse“ von der Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu) einen Bericht erstellen. Die zu prüfenden Verkehrsmassnahmen betrafen keine Personendaten. Privaten wurde dieser Bericht auf Gesuch hin in Kopie herausgegeben (§ 12 InfoDG). Weder sprachen gesetzliche Bestimmungen, schützenswerte private Interessen noch öffentliche Interessen gegen diese Herausgabe.

6. Beispiel 6: Aufsichtsbeschwerde⁴⁵

Am 10. Februar 2003 reichte Herr Diethelm, Einwohner von Rodersdorf, beim Regierungsrat, kantonales Departement des Innern, eine Aufsichtsbeschwerde ein. Er beschwerte sich darin, dass er zu Unrecht von der Teilnahme am Traktandum „Motion Leitbild E. Spielmann: Beschwerde“ der Gemeinderatssitzung vom 6. Februar 2003 (Sitzungsprotokoll des Gemeinderates Nr. 5 vom 6. Februar 2003) ausgeschlossen worden sei. Am 15. Februar verlangte er zusätzlich, dass geprüft werde, was der Gemeinderat in den Traktanden „Information und interne Information“ (Sitzungsprotokoll des Gemeinderates Nr. 20 vom 26. September 2002) und „interne Beratung“ (Sitzungsprotokoll des Gemeinderates Nr. 23 vom 31. Oktober 2002) besprochen habe und womit der Nichtöffentlichkeits-beschluss begründet worden sei.

Das kantonale Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit (seit 1. August 2005: Amt für Gemeinden) stellte in der Folge das Dossier dem IDSB zu. Der IDSB führte das gesetzliche Schlichtungsverfahren durch. Mangels Einigung gab er dem Einwohner und dem Gemeinderat von Rodersdorf am 20. Mai 2003 eine schriftliche Empfehlung ab.

Bezüglich des Traktandums „Information und interne Information“ (Protokoll Nr. 20 vom 26. September 2002) bestätigte der IDSB die Nichtöffentlichkeit der Beratungen über einen Unfall und eine Personalangelegenheit aus Gründen des Datenschutzes der betroffenen Personen. Hingegen empfahl er die Herausgabe der Protokollauszüge in Kopie über das behandelte „Gesamtkonzept Gemeindeliegenschaften“ und die allgemeine Diskussion über die Entscheidungsfindung und den Ausschluss der Öffentlichkeit, sofern dies verlangt werde.

⁴⁴ Siehe Ziffer 11 der Richtlinien über die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung (BGS 711.16)

⁴⁵ Der Regierungsratsbeschluss Nr. 2003/2034 vom 11. November 2003 „Gemeinden: Aufsichtsbeschwerde Roger Diethelm, Rodersdorf, vertreten durch Heinz Rügger, Rodersdorf, gegen den Gemeinderat der Einwohnergemeinde Rodersdorf betreffend Zuwiderhandlung gegen § 31 des Gemeindegesetzes des Kantons Solothurn (Oeffentlichkeit der Verhandlungen) vom 16. Februar 1992“ ist abrufbar unter www.so.ch – Top-Links – Regierungsratsbeschlüsse – RRB 2003 – Nr. 2034

Unter dem Traktandum „interne Beratung“ (Protokoll Nr. 23 vom 31. Oktober 2002) führte der Gemeinderat seine bereits am 26. September 2002 begonnene allgemeine Diskussion über die Entscheidungsfindung und den Ausschluss der Öffentlichkeit weiter. Deshalb empfahl der IDSB auch hier eine Herausgabe der entsprechenden Protokollpassage in Kopie auf Verlangen.

Betreffend des Traktandums „Motion Leitbild E.Spielmann“ (Protokoll Nr. 5 vom 6. Februar 2003) bestätigte der IDSB den Ausschluss der Öffentlichkeit gemäss § 31 Abs. 1 des kantonalen Gemeindegesetzes (GG).⁴⁶

Gegenstand dieses Traktandums war eine hängige Aufsichtsbeschwerde von Herrn Spielmann gegen die Gemeinde beim Regierungsrat, kantonales Justiz- und Polizeidepartement. Als Unterlagen dienten dem Gemeinderat diese Aufsichtsbeschwerde Spielmann sowie eine schriftliche Rechtsauskunft eines Rechtsanwaltes. Eine schriftliche Einwilligung des betroffenen Herrn Spielmann vom 5. Februar 2003 lag vor. Keine Rechtsgrundlage lag hingegen hinsichtlich der fraglichen schriftlichen Rechtsauskunft des Rechtsanwaltes vor. Der Gemeinderat hatte am 6. Februar 2003 beschlossen, dass er über seine Antwort auf die Aufsichtsbeschwerde von Herrn Spielmann erst informieren werde, wenn der Regierungsrat seinen Entscheid gefällt habe.

Der IDSB hielt in seiner Empfehlung fest, dass das grundsätzliche Teilnahmerecht Dritter an einer Gemeinderatssitzung nicht das Recht umfasse, mitzuberaten, Anträge zu stellen oder gar mitzuentcheiden wie Herr Diethelm in seiner Stellungnahme vom 27. März 2003 meinte. Es diene vielmehr einer demokratischen Kontrolle der gewählten Mandatsträger und –trägerinnen. Namentlich könne überprüft werden, ob gesetzeskonform gearbeitet werde.⁴⁷ Unbestrittenermassen finde aber die Kontrolle der Gesetzeskonformität des Handelns des Gemeinderates von Roderdorf in der Aufsichtsbeschwerdeangelegenheit Spielmann durch eine übergeordnete Instanz, den Regierungsrat, statt. Die Kontrollfunktion des Öffentlichkeitsprinzips werde also diesbezüglich vom Regierungsrat übernommen. Dass der Regierungsrat diese Kontrolle ordnungsgemäss ausüben könne, bedinge, dass sich der Gemeinderat nach vorgängiger freier Meinungs- und Willensbildung zu der Aufsichtsbeschwerde Spielmann äussern könne. Diese freie Meinungs- und Willensbildung, insbesondere auch etwa im Sinne der Einräumung allfälliger eigener Versäumnisse, wäre aber durch die Öffentlichkeit der Verhandlung offensichtlich beeinträchtigt gewesen. Im weiteren wäre es nicht sachgerecht, wenn die Presse unter Umständen über den Inhalt der Aufsichtsbeschwerdeantwort berichtet hätte, bevor der zuständige Regierungsrat davon Kenntnis erhalten hätte.

Aus diesen Gründen sei nach Ansicht des IDSB der Ausschluss der Öffentlichkeit und damit von Herrn Diethelm von der Teilnahme an diesem Traktandum zu Recht erfolgt, weil einerseits keine Rechtsgrundlage für die Bekanntgabe der ebenfalls diskutierten schriftlichen Rechtsauskunft des Rechtsanwaltes vorliege und andererseits die freie Meinungs- und Willensbildung respektive verwaltungsspezifische Interessen des Gemeinderates offensichtlich beeinträchtigt gewesen wären (§ 31 Abs. 3 des kantonalen Gemeindegesetzes (GG) und §§ 5 Abs. 2, 15 Abs. 1, 21 Abs. 1 und 23 InfoDG). Mit der Beschlussfassung und Zustellung der Aufsichtsbeschwerdeantwort an den Regierungsrat waren aber diese Schranken der Nichtöffentlichkeit hinfällig geworden, weshalb Herrn Diethelm die Protokollauszüge zu diesem Traktandum auf Verlangen herausgegeben werden könnten.

⁴⁶ BGS 131.1

⁴⁷ Der Regierungsrat hatte so bereits im Jahre 1993 in einem grundsätzlichen Entscheid (GER 1993 Nr. 2) entschieden. GER 1993 Nr. 2 ist abrufbar unter www.so.ch – Top-Links – Grundsätzliche Entscheide des Regierungsrates (GER)

Der Gemeinderat von Rodersdorf akzeptierte die Empfehlungen des IDSB. Da an der Aufsichtsbeschwerde festgehalten wurde, fällte der Regierungsrat am 11. November 2003 einen Entscheid, in welchem er die Empfehlungen des IDSB bestätigte.

7. Beispiel 7: Planung Gemeindezentrum⁴⁸

Im Zusammenhang mit der Planung eines Gemeindezentrums in der Einwohnergemeinde Starrkirch-Wil äusserte sich der Regierungsrat in einem grundlegenden Beschwerdeentscheid vom 14. September 2004 auch zu verschiedenen Fragen des Öffentlichkeitsprinzips.

In Bezug auf die amtliche Information (§ 7 Abs. 3 InfoDG) hielt der Regierungsrat fest, dass aus dem Öffentlichkeitsprinzip folge, dass die Gemeinde Starrkirch-Wil über die „Hauptpunkte“ von allgemeinem Interesse des geplanten Gemeindezentrums informieren müsse (Bringschuld). Weitere Details könnten von Personen erfragt werden (Holschuld). In casu habe die Gemeinde Starrkirch-Wil über das Projekt Gemeindezentrum umfassend in den Medien, in der Gemeinde-Info 5/2003 und im Internet auf ihrer Homepage informiert.

Ferner bestätigte der Regierungsrat ein Recht auf Zugang zu Bauplänen⁴⁹. Die Einsicht in den Bauplan sei den Beschwerdeführenden gewährt worden.

Im weiteren bestehe ein Recht auf Zugang zum Finanzplan, sobald dieser vom Gemeinderat beschlossen sei. Dieser Finanzplan hätte in casu herausgegeben werden müssen.

VI. Fazit

Das Öffentlichkeitsprinzip hat sich im Kanton Solothurn und in den solothurnischen Gemeinden bestens bewährt.

Die Schnittstelle zwischen Öffentlichkeitsprinzip und Datenschutz ist gesetzlich einfach und praktikabel umsetzbar (§ 14 InfoDG). Die Funktion eines unabhängigen kantonalen Beauftragten für Information und Datenschutz hilft meines Erachtens wesentlich, dass im Kanton und in den Gemeinden nicht nur der Datenschutz, sondern auch das Öffentlichkeitsprinzip umgesetzt wird. Dass im Kanton Solothurn innerhalb der letzten 3 Jahre kein Fall vor das kantonale Verwaltungsgericht gezogen wurde, belegt, dass der Entscheid des Gesetzgebers bezüglich der Zusammenlegung der Aufgabenbereiche Öffentlichkeitsprinzip (Zugang zu amtlichen Dokumenten) und des Datenschutzes an den unabhängigen IDSB richtig war.

Ein weiterer Ausbau des Öffentlichkeitsprinzips etwa im Internet ist aus Sicht des Öffentlichkeitsprinzips zu begrüssen, sofern die Datensicherheit und der Datenschutz weiterhin wie bisher berücksichtigt werden.

⁴⁸ Dieser Entscheid ist abrufbar unter www.so.ch – Top-Links – Grundlegende Entscheide des Regierungsrates (GER) – GER 2004 Nr. 8

⁴⁹ Baupläne sind gemäss § 3 Abs. 3 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (BGS 711.1) öffentlich