

Grossratsgeschäfts-Nummer: 16 / VI 3 / 210
Rechtsbuch-Nummer:
Departement: DJS

**Bericht der Kommission zur Vorberatung der thurgauischen Volksinitiative
„Offenheit statt Geheimhaltung / Für transparente Behörden im Thurgau“**

Präsident: Egger Kurt, Unternehmer, Energiefachmann, Eschlikon

Mitglieder: Arnold Josef, Unternehmer, Uttwil
Bühler-Trionfini Peter, Betriebsökonom HWV, Ettenhausen
Diezi Dominik, Berufsrichter, Dr. iur., RA, Stachen
Eschenmoser Hans, Meisterlandwirt, Weinfelden
Fisch Ueli, Unternehmer, Betriebsökonom FH, Ottoberg
Haller Hansjörg, Pfarrer, therap. Berater, Hauptwil
Lei Hermann, lic. iur., Rechtsanwalt, Lehrer, Frauenfeld
Manser Roland, Key Account Manager, Märstetten
Pretali Beat, Wirtschaftsingenieur, Altnau
Salvisberg Martin, Stadtpräsident, Amriswil
Schläfli Nina, Doktorandin Uni BE, Kreuzlingen
Schmid Pascal, lic. iur. RA, Gerichtspräsident, Weinfelden
Strupler Manuel, Gartenbauunternehmer, Weinfelden
Wiesmann Schätzle Sonja, Gemeindepräsidentin, Wigoltingen
Schenk Peter, Unternehmer, Zihlschlacht (Beobachter)

Vertreter des Departements

Regierungsrätin Cornelia Komposch, Chefin DJS
Stephan Felber, Generalsekretär DJS
Sandro Körber, Jurist. Sachbearbeiter GS DJS - *Protokollführung*

Die Kommission zur Vorberatung der thurgauischen Volksinitiative „Offenheit statt Geheimhaltung / Für transparente Behörden im Thurgau“ behandelte die Vorlage in einer Sitzung und dankt den Vertretern des Departements für Justiz und Sicherheit (DJS) für die Begleitung der Verhandlungen. Von den anwesenden 14 Kommissionsmitgliedern (davon ein Beobachter) gehören sieben dem Initiativkomitee an.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Kommission beschloss einstimmig mit 13:0 Stimmen, die Initiative für gültig zu erklären. Mit 7:6 Stimmen wird dem Grossen Rat die Annahme der Volksinitiative empfohlen. In den Beratungen sind zwei Gegenvorschläge diskutiert worden. Bei beiden Gegenvorschlägen sollte das Öffentlichkeitsprinzip nicht nur für den Kanton, die politischen Gemeinden und Schulgemeinden gelten, sondern auch für weitere Behörden, insbesondere Kirch- und Bürgergemeinden. Der eine Gegenvorschlag verlangte zudem die Weglassung der Übergangsbestimmungen (Rückwirkung und Zeitdauer bis zur Gesetzgebung).

Gültigkeit der Initiative

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

„Die Thurgauer Verfassung wird wie folgt geändert (Änderungen kursiv):

§ 11 Öffentlichkeit

¹ Rechtssetzende Erlasse müssen veröffentlicht werden.

² Die Behörden informieren über ihre Tätigkeit.

³ *(neu) Der Kanton sowie die politischen Gemeinden und Schulgemeinden gewähren Einsicht in amtliche Akten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.*

⁴ *(neu) Das Gesetz regelt die Einzelheiten, insbesondere das anwendbare Verfahren.*

§ 99a Übergangsbestimmungen zu § 11 Abs. 3 und 4

¹ *(neu) § 11 Abs. 3 ist auf amtliche Akten anwendbar, die nach der Annahme dieser Verfassungsbestimmung durch das Volk von einer Behörde erstellt oder empfangen wurden.*

² *(neu) Tritt die entsprechende Gesetzgebung nach Annahme von § 11 Abs. 3 und 4 nicht innerhalb von drei Jahren in Kraft, so erlässt der Regierungsrat die nötigen Ausführungsbestimmungen durch Verordnung.*

Die Gültigkeit der Initiative war unbestritten. Sie erfüllt das Gebot der Einheit der Form und der Einheit der Materie. Ebenso ist die Initiative mit übergeordnetem Recht vereinbar und es sind keine unüberwindbaren Hindernisse zur Durchführbarkeit erkennbar.

Die Kommission beschloss einstimmig, mit 13:0 Stimmen, die Initiative für gültig zu erklären.

Allgemeines

Das Thema Öffentlichkeitsprinzip hat im Kanton Thurgau schon eine längere, zwölfjährige Geschichte. 2006 hat Urs Schneider eine Einfache Anfrage eingereicht. 2014 folgte die Motion von Ueli Fisch, welche 2015 vom Grossen Rat mit 79:30 Stimmen als nicht erheblich erklärt wurde. Drei Jahre später, im März 2018, wurde die thurgauische Volks-

initiative „Offenheit statt Geheimhaltung / Für transparente Behörden im Thurgau“ eingereicht. Am 4. September 2018 hat der Regierungsrat zur Initiative Bericht erstattet. Die weiteren Termine sind gemäss Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht, § 80ff wie folgt geregelt: Innerhalb eines Jahres nach Einreichung der Unterschriften, also bis Mitte März 2019, hat der Grosse Rat über die Initiative zu beschliessen. Innerhalb sechs Monaten nach dem Beschluss ist die Volksabstimmung durchzuführen. Will der Grosse Rat der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen, hat er diesen innert eines Jahres zu beschliessen.

Eintreten

Eintreten ist obligatorisch.

Regierungspräsidentin Cornelia Komposch erläuterte die Haltung des Regierungsrates. In der Sache ist die ablehnende Haltung dieselbe wie in den vergangenen Jahren. Die Behörden sind bereits heute verpflichtet, umfassend über das staatliche Handeln zu informieren. Die aktuelle Praxis im Kanton entspreche weitestgehend den Vorstellungen der Initianten. Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass mit einem neuen Gesetz und aufgrund von übergeordnetem Recht keine wesentliche Verbesserung der Information erfolgen werde.

Im Nachgang zum Fall «Hefenhofen» will der Regierungsrat alle Empfehlungen aus dem Bericht der unabhängigen Kommission auf Ihre Umsetzbarkeit im Detail prüfen. Eine vertiefte Diskussion hat auch zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips stattgefunden. Der Regierungsrat stellt sich heute unter Berücksichtigung der neuen Umstände und mit Einbezug des Falls «Hefenhofen» auf den Standpunkt, dass er sich im Abstimmungskampf sehr zurückhalten wird.

In der Eintretensdebatte wurden die Argumente für und gegen die Initiative dargelegt. Dafür spricht, dass der Bund und 21 Kantone bereits das Öffentlichkeitsprinzip kennen. Die direkte Demokratie brauche verlässliche und unabhängige Informationen. Künftig müsse die Behörde begründen, wieso sie die nachgefragten Akten nicht öffentlich machen will. Mit der Initiative werde einzig die Beweislast umgekehrt: Im Zweifel für die Öffentlichkeit. Der Paradigmenwechsel sei auch deshalb angezeigt, weil er nicht nur zu einer direkten, sondern zu einer modernen, direkten Demokratie gehört, die auf Transparenz basiert. Mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips würde sich das Vertrauen und die Glaubwürdigkeit gegenüber der Bevölkerung wieder stärken und es werde mehr Rechtssicherheit geben. Es wird festgestellt, dass im Kanton Thurgau vieles gut läuft, aber doch nicht überall die «kurzen Wege» gelten. Und die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips ist eine Empfehlung im Untersuchungsbericht zum Fall «Hefenhofen». Es wurde auch angemerkt, dass es in anderen Kantonen nach der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips zu keinen wesentlichen Problemen und zu keinem wesentlichen Mehraufwand kam.

Dagegen spricht, dass die Behörden bereits heute zur Information verpflichtet sind. Warum also ein neues Gesetz schaffen, wenn es auch ohne gut funktioniert? Der Aufwand steige um ein Mehrfaches, die Rechtsunsicherheit werde erhöht und auf die Verwaltung komme mehr Arbeit zu. Die Umsetzung werde für die Gemeinden nicht ganz unproblematisch sein. Gerade kleinere Gemeinden, die keine juristische Beratung beanspruchen

können, dürften durch die Herausgabe von Protokollen grössere Probleme mit dem Datenschutz bekommen. Erfahrungen in anderen Kantonen zeigen, dass Wegleitungen mit Ausnahmebestimmungen erstellt werden müssen. Einzelne Kantone sind bereits an der Überarbeitung ihrer Öffentlichkeitsgesetze.

Detailberatung

In der Detailberatung wurden zwei Gegenvorschläge eingebracht. Gemäss GOCR § 53a werden zuerst die Gegenvorschläge bereinigt. Anschliessend wird über das Initiativbegehren abgestimmt. Wird diesem zugestimmt, entfällt der Gegenvorschlag.

Der **Gegenvorschlag A** ersetzt «*Der Kanton sowie die politischen Gemeinden und Schulgemeinden*» mit «*Die Behörden*» und lässt die Übergangsbestimmungen weg. Der Vorschlag lautet:

³ (neu) Sie [die Behörden] gewähren Einsicht in amtliche Akten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

⁴ (neu) Das Gesetz regelt die Einzelheiten, insbesondere das anwendbare Verfahren.
§ 99a (streichen)

Gegenüber der Initiative werden damit die Adressaten erweitert, insbesondere um die Kirch- und Bürgergemeinden. Es sei unverständlich, wenn nur der Kanton, die politischen Gemeinden und Schulgemeinden in die Pflicht genommen werden. Der Ausdruck «*Die Behörden*» entspricht auch dem Begriff in Abs. 2 des § 11. Demgegenüber wollten die Initianten die Vorlage nicht unnötig überladen. Eine Mitgliedschaft in einer Kirch- oder Bürgergemeinde ist zudem freiwillig. Die entsprechenden Körperschaften sollen das Öffentlichkeitsprinzip in eigener Regie einführen.

Einige Diskussionen entstanden um die Frage, was unter «Behörden» zu verstehen sei. Sind z.B. die Anstalten auf kantonaler und kommunaler Ebene miteinbegriffen? Die Frage muss stufengerecht im Rahmen der Gesetzgebung geklärt werden.

Die Übergangsbestimmungen seien wegzulassen, um den Verfassungstext schlank zu halten. Solch konkreten Anweisungen gehörten in das Gesetz, nicht in die Verfassung. Einige Votanten plädierten für Belassung der Übergangsbestimmungen im Verfassungstext. Es sei sehr wesentlich, dass aus Gründen der Transparenz in der Verfassung geregelt sei, dass es keine Rückwirkung geben soll. Ohne Rückwirkungsbestimmung drohte eine grosse Bürokratie, da eventuell ältere Akten in den Archiven gesucht werden müssten. Das Öffentlichkeitsprinzip ist gemäss Initiative nur auf amtliche Akten anwendbar, die nach der Annahme der Verfassungsbestimmung durch das Volk von einer Behörde erstellt oder empfangen wurden. Mit dem Absatz 2 der Übergangsbestimmungen soll sichergestellt werden, dass innert einer vernünftigen Frist das Ausführungsgesetz in Kraft tritt.

Aus dieser Diskussion entstand der **Gegenvorschlag B**, der lautet:

³ (neu) Sie [die Behörden] gewähren Einsicht in amtliche Akten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

5/5

⁴ (neu) Das Gesetz regelt die Einzelheiten, insbesondere das anwendbare Verfahren.

§ 99a Übergangsbestimmungen zu § 11 Abs. 3 und 4

¹ (neu) § 11 Abs. 3 ist auf amtliche Akten anwendbar, die nach der Annahme dieser Verfassungsbestimmung durch das Volk von einer Behörde erstellt oder empfangen wurden.

² (neu) Tritt die entsprechende Gesetzgebung nach Annahme von § 11 Abs. 3 und 4 nicht innerhalb von drei Jahren in Kraft, so erlässt der Regierungsrat die nötigen Ausführungsbestimmungen durch Verordnung.

Der Gegenvorschlag B übernimmt die Ausweitung mit «Die Behörden» vom Gegenvorschlag A und belässt die Übergangsbestimmungen gemäss Initiativtext.

Die Gegenüberstellung der beiden Gegenvorschläge ergab folgendes Resultat:

3 Stimmen für den Gegenvorschlag A, 8 Stimmen für den Gegenvorschlag B, 2 Enthaltungen. Der Gegenvorschlag B obsiegte.

Schliesslich wird der Initiative mit 7:6 Stimmen zugestimmt. Der Gegenvorschlag ist damit hinfällig. Die sieben befürwortenden Stimmen stammten von jenen Kommissionsmitgliedern, die im Initiativkomitee Einsitz haben. Zwei Kommissionsmitglieder waren abwesend.

Schlussabstimmung

Die Kommission beschliesst einstimmig die Gültigkeit der Initiative.

Mit 7:6 Stimmen empfiehlt die Kommission dem Grossen Rat die Annahme der Volksinitiative.

Eschlikon, 12. Januar 2019

Der Kommissionspräsident



Kurt Egger

Beilage:

- Initiativtext