

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

An die
Mitglieder der Kommission
zur Vorberatung der
Thurgauischen Volksinitiative
„Offenheit statt Geheimhaltung / Für
transparente Behörden im Thurgau“

Frauenfeld, 4. September 2018

GRG Nr.	16	VI 3	210
---------	----	------	-----

Thurgauische Volksinitiative „Offenheit statt Geheimhaltung / Für transparente Behörden im Thurgau“

Bericht über die Gültigkeit und Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 16. März 2018 wurde die Thurgauische Volksinitiative „Offenheit statt Geheimhaltung / Für transparente Behörden im Thurgau“ eingereicht. Am 27. März 2018 hat der Regierungsrat dem Grossen Rat das Zustandekommen dieses Begehrens mitgeteilt und ihn gleichzeitig ersucht, die Initiative der Beratung zu unterziehen. In der Zwischenzeit hat das Büro des Grossen Rates die vorberatende Kommission bestellt. Mit Schreiben vom 18. April 2018 hat der Kommissionspräsident dem Regierungsrat gestützt auf § 53 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GOGR; RB 171.1) um Erstellung eines Berichts und über den Inhalt der Volksinitiative gebeten, welcher hiermit vorgelegt wird.

A. Gültigkeit

I. Wortlaut 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.

2/11

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.“

II. Prüfung der Gültigkeit der Initiative

Gemäss § 27 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Thurgau (KV; RB 101) befindet der Grosse Rat über die Gültigkeit einer Volksinitiative. Er holt zuvor beim Regierungsrat einen entsprechenden Bericht ein (§ 53 Abs. 1 GOCR). Der Grosse Rat übt bei der Gültigkeitsprüfung eine Rechtskontrolle aus, die nicht in eine politische Beurteilung münden darf. Eine solche erfolgt erst, wenn der Grosse Rat zu entscheiden hat, ob er der Volksinitiative Folge leisten will (§ 27 Abs. 3 KV). Im Rahmen der Gültigkeitsprüfung sind die formellen und inhaltlichen Voraussetzungen zu untersuchen. Die Prüfung ist mit einer gewissen Zurückhaltung vorzunehmen. Das Initiativrecht soll keine unnötigen Erschwernisse erfahren. Im Sinne des Grundsatzes „in dubio pro populo“ sind Begehren, deren inhaltliche Zulässigkeit zweifelhaft erscheint, dem Volk zum Entscheid vorzulegen, sofern eine rechtskonforme Interpretation zumindest denkbar und nicht völlig ausgeschlossen ist.

1. Formelle Anforderungen

Unter die Prüfung der formellen Anforderungen fallen insbesondere die Gebote der Einheit der Form und der Einheit der Materie. Das Gebot der Einheit der Form verlangt, dass eine Volksinitiative entweder als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf formuliert ist. Eine Mischform ist unzulässig. Im vorliegenden Fall wurde die Initiative als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht. Die Einheit der Form ist damit gewahrt.

Die Einheit der Materie bedeutet, dass zwei grundsätzlich voneinander unabhängige Anliegen nicht miteinander vermischt werden dürfen. Das Anliegen der Initiative ist in sich geschlossen und die Einheit der Materie ist ebenfalls gewahrt.

3/11

2. Inhaltliche Anforderungen

Zu den inhaltlichen Anforderungen gehören insbesondere die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht und die Durchführbarkeit. Ein Verstoss gegen übergeordnetes Recht ist vorliegend nicht ersichtlich.

Bezüglich Durchführbarkeit reichen allfällige Vollzugsschwierigkeiten zur Annahme der Ungültigkeit nicht aus. Vielmehr müssen objektive, unüberwindbare Hindernisse bestehen. Solche sind hier nicht erkennbar. Die inhaltlichen Anforderungen an die Volksinitiative sind somit ebenfalls erfüllt.

III. Antrag

Gestützt auf diese Erwägungen beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative „Offenheit statt Geheimhaltung / Für transparente Behörden im Thurgau“ für gültig zu erklären.

B. Stellungnahme zum Inhalt

Der Regierungsrat nimmt zur Volksinitiative „Offenheit statt Geheimhaltung / Für transparente Behörden im Thurgau“ wie folgt Stellung:

I. Ausgangslage

Hauptanliegen der Initianten ist die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Thurgau.

1993 hat der Kanton Bern als erster Kanton das sogenannte Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt eingeführt und das Grundrecht jeder Person auf Einsicht in amtliche Akten, soweit keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen, in seine Kantonsverfassung aufgenommen. Die Mehrheit der Kantone haben in den darauffolgenden Jahren vom Grundsatz der Geheimhaltung zum Öffentlichkeitsprinzip gewechselt. Die Kantone Appenzell Innerrhoden, Luzern, Nid- und Obwalden sowie Thurgau haben das Öffentlichkeitsprinzip bis anhin nicht eingeführt. Der Bund gewährleistet seit 2006 mit dem Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) den Zugang zu amtlichen Dokumenten der Bundesverwaltung und der Parlamentsdienste.

Zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Thurgau hat der Regierungsrat in der Vergangenheit bereits zweimal zu parlamentarischen Vorstössen Stellung genommen: Die Einfache Anfrage von Urs Schneider vom 5. Juli 2006 „Öffentlichkeitsprinzip und Transparenz der Verwaltung und Behörden“ hat der Regierungsrat am 12. September 2006 beantwortet. Er hat darin am Grundsatz festgehalten, dass der

4/11

Regierungsrat und die Verwaltung die Öffentlichkeit offen, umfassend, verständlich und frühzeitig über ihre Tätigkeit informieren würden, soweit dies von allgemeinem Interesse sei. Dementsprechend würden alle Behörden aktiv, kontinuierlich und in angemessenem Umfang über ihre Tätigkeit informieren. Öffentliche und schutzwürdige private Interessen sowie das Amtsgeheimnis würden die Öffentlichkeitsarbeit einschränken. Den zweiten Vorstoss, die Motion von Ueli Fisch vom 29. September 2014 „Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Thurgau“, hat der Regierungsrat am 25. August 2015 beantwortet. Er hat in seiner Beantwortung zusammenfassend ausgeführt, es erscheine direktdemokratisch zwar wünschenswert, das Öffentlichkeitsprinzip einzuführen. Es bestünde aber im Kanton Thurgau bereits eine verfassungsmässige Pflicht der Behörden, die Bevölkerung zu informieren. Die Verwaltung sei auf eine transparente Arbeitsweise bedacht. Zudem sei vermehrt mit Datenschutz- und Persönlichkeitsverletzungen sowie mit einem grossen administrativen Mehraufwand zu rechnen. Es würde daher kein hinreichendes Bedürfnis zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips bestehen. Der Grosse Rat hat in der Folge am 4. November 2015 mit 79:30 Stimmen beschlossen, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Mit der Volksinitiative vom 16. März 2018 „Offenheit statt Geheimhaltung / Für transparente Behörden im Thurgau“ soll das Öffentlichkeitsprinzip in der Kantonsverfassung eingeführt werden.

II. Beurteilung der Initiative

1. Rechtliche Grundlagen

Die Frage, wie öffentlich die Verwaltung ist bzw. wie transparent die Behörden sind und ob ihnen dafür eine Pflicht zur öffentlichen Tätigkeit zukommt, ist Gegenstand anhaltender Debatten.

Art. 16 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) gewährleistet die Meinungs- und Informationsfreiheit. Nach Letzterer hat jede Person das Recht, Informationen frei zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verbreiten. Die Kantonsverfassung gewährleistet in § 6 Ziff. 4 ebenfalls die Informations- und Meinungsfreiheit. Nach § 11 Abs. 2 KV informieren die Behörden über ihre Tätigkeit. Und gemäss § 14 Abs. 2 KV kann grundsätzlich jedermann Einsicht in Akten verlangen, die ihn betreffen.

Gemäss Lehre und Rechtsprechung präsentiert sich die Rechtslage zur behördlichen Informationspolitik wie folgt:

Neben dem Empfang und der Verbreitung von Informationen besteht der grundrechtlich geschützte Informationsanspruch gemäss Art. 16 Abs. 3 BV nur in engem Rahmen und

beschränkt auf allgemein zugängliche Quellen. Allgemein zugängliche Quellen sind beispielsweise Radio- und Fernsehprogramme, Parlamentsverhandlungen, bestimmte behördliche Register und öffentliche Gerichtsverhandlungen und Urteilsverkündungen. Die staatliche Verwaltung gehört gemäss langjähriger bundesgerichtlicher Rechtsprechung hingegen grundsätzlich nicht zu den allgemein zugänglichen Informationsquellen. Das Bundesgericht begründet die Vertraulichkeit der Behördentätigkeit mit dem personal- und strafrechtlichen Amtsgeheimnis, weshalb die Verwaltung der Öffentlichkeit prinzipiell entzogen ist.

Die Bundesverfassung normiert keinen generellen Grundsatz der Vertraulichkeit der Verwaltung. Es ist Sache des kantonalen (Verfassungs-)Rechts, den Grundsatz und Umfang der Vertraulichkeit zu umschreiben. Ob eine Informationsquelle der Allgemeinheit zugänglich ist, hängt daher von den einschlägigen verfassungs- oder gesetzesrechtlichen Grundlagen ab. Der gewährleistete Schutz der Informationsfreiheit ist demnach sehr stark eingegrenzt. Die bundesverfassungsrechtliche Informationsfreiheit verleiht auf der anderen Seite weder einen generellen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen, Einsicht in geheime Dokumente bzw. auf weitergehende Zugangsrechte noch einen umfassenden Anspruch darauf, dass die Behörden von sich aus informieren. Wenn die Behörden es dennoch tun, haben sie sich an eine rechtsgleiche und willkürfreie Information zu halten.

Dieselben Ausführungen gelten gleichermassen für das kantonale Verfassungsrecht. Die Informationsfreiheit gemäss § 6 Ziff. 4 KV weitet das in Art. 16 BV gewährleistete Grundrecht nicht aus. Die Kantonsverfassung verleiht der einzelnen Person auch kein Recht und keinen Anspruch auf Information. Die Verwaltung ist demnach nicht öffentlich, weshalb im Kanton Thurgau das Geheimhaltungsprinzip gilt (vgl. auch § 76 Abs. 1 und 2 der Verordnung des Regierungsrates über die Rechtsstellung des Staatspersonals [RSV; RB 177.112]). § 11 Abs. 2 KV normiert deshalb einzig die behördliche Pflicht, aktiv, rechtzeitig und laufend zu informieren. Damit ermöglicht die Verfassung eine offene Informationspolitik, um den Anliegen der Bevölkerung entgegenzukommen. Das individuelle Akteneinsichtsrecht gemäss § 14 Abs. 2 KV hebt die besondere Bedeutung des bundesrechtlich garantierten rechtlichen Gehörs nach Art. 29 Abs. 2 BV hervor. Das Recht auf Einsicht in die eigenen Akten ist denn auch grundsätzlich an keine Voraussetzungen gebunden.

Schliesslich reicht auch der Schutz von Art. 10 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK; SR 0.101) grundsätzlich nicht über Art. 16 BV hinaus. Der Europäische Menschenrechtsgerichtshof hat allerdings im Urteil Magyar Helsinki Bizottság gegen Ungarn vom 8. November 2016 erstmals anerkannt, dass Art. 10 EMRK aufgrund der europaweiten Entwicklungen zu mehr Transparenz „ein individuelles Recht auf Zugang zu im Besitz

6/11

des Staates befindlichen Informationen und eine damit einhergehende Verpflichtung des Staates enthält, solche Informationen auszuhändigen“. Das Recht auf Zugang unterliegt dennoch gewissen Kriterien und ist dadurch auch nicht unbeschränkt.

Nach Art. 3 BV sind die Kantone souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind. Die Kantone bestimmen selbst, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten angehen und erfüllen wollen (Art. 43 BV). Damit besteht eine „subsidiäre Generalkompetenz“ der Kantone. Alles, was nicht in den Kompetenzbereich des Bundes fällt, verbleibt im kantonalen Zuständigkeitsbereich. Die Bundesverfassung bestimmt das Öffentlichkeitsprinzip nicht, weshalb es dem kantonalen Verfassungs- und Gesetzgeber unbenommen ist, das Öffentlichkeitsprinzip im Kanton Thurgau einzuführen oder nicht. Daran ändert auch das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes nichts, zumal dieses insbesondere nur für die Bundesverwaltung und die Parlamentsdienste gilt (vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. a und c BGÖ). Das BGÖ beschlägt das kantonale Recht daher nicht.

§ 11 Abs. 2 KV normiert explizit die im vorliegenden Zusammenhang unbestrittene aktive Informationspolitik der Behörden. Sie haben demnach eine Art „Bring-Schuld“. Es liegt in ihrem Ermessen, welche Informationen sie mitteilen. Dass sie informieren müssen, gibt ihnen nicht nur die Kantonsverfassung vor. Für den Regierungsrat ist insbesondere § 18a Abs. 1 des Reglements des Regierungsrates (Geschäftsreglement; RB 172.1) zu beachten. Danach hat der Regierungsrat „nach den Grundsätzen der Verfassung über seine Beschlüsse und Beratungen“ zu informieren.

Während § 11 Abs. 2 KV als Auftragsnorm die Behörden verpflichtet, von sich aus aktiv über ihre Tätigkeit zu informieren, begründet der in der Initiative vorgesehene § 11 Abs. 3 KV den verfassungsmässigen Individualanspruch und das Recht auf Einsicht in amtliche Akten. Damit entfällt jegliche Rechtfertigungspflicht des Einzelnen, seinen Anspruch auf Akteneinsicht gegenüber der Verwaltung – der kantonalen, kommunalen oder Schulverwaltung – zu erklären. Mit dem Öffentlichkeitsprinzip kommt somit die passive Information als zweite Säule der Informationspolitik der Behörden zur bisherigen aktiven Information hinzu. Das Konzept entspricht dem „Hol-Prinzip“, es regelt die Information auf Anfrage.

2. Würdigung der Initiative

Die Volksinitiative „Offenheit statt Geheimhaltung / Für transparente Behörden im Thurgau“ bezweckt einen grundlegenden Umbruch der bisherigen Informationspolitik. Dem Einzelnen soll gemäss dem vorgeschlagenen § 11 Abs. 3 KV das Recht und der Anspruch auf „Einsicht in amtliche Akten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen“, gewährt werden. Die einzelne Person bestimmt damit

7/11

selbst, in welchen Bereichen und in welchem Umfang sie gegenüber der Verwaltung Informationsansprüche geltend machen will. Ihr steht ein Rechtsanspruch zu („Hol-Prinzip“). Die zu ändernde Kantonsverfassung würde damit eine Vermutung des grundsätzlich freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten aufstellen und den grundrechtlichen Bestand der allgemein zugänglichen Quellen erweitern. Damit würden die kantonalen und kommunalen Behörden einen grundsätzlichen Paradigmenwechsel vollziehen vom Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt.

Der Regierungsrat lehnt die Einführung des initiierten Öffentlichkeitsprinzips nach wie vor ab. Vorab sei auf die Beantwortung der Motion „Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Thurgau“ (12/MO30/287) vom 25. August 2015 und der Einfachen Anfrage betreffend Öffentlichkeitsprinzip im Transparenz der Verwaltung und Behörden (04/EA79/247) vom 12. September 2006 hingewiesen (vorne Ziff. B/I). Diese Darlegungen haben nach wie vor Gültigkeit. Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen sind weiterhin gültig und reichen nach Überzeugung des Regierungsrates aus. Die Regierung und ihre Verwaltung kommen denn auch nach bestem Wissen und Gewissen den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Verpflichtungen nach. Dasselbe gilt auch für die Schul- und Politischen Gemeinden.

Der Mehrwert des Öffentlichkeitsprinzips ist nicht belegt; wohingegen ein grosser administrativer Mehraufwand unbestritten bleibt. Dies gilt insbesondere auch für die Schul- und Gemeindebehörden, fallen doch diese ebenfalls unter den Geltungsbereich des Öffentlichkeitsprinzips („Der Kanton sowie die Politischen Gemeinden und Schulgemeinden“). So hat das Bundesgericht beispielsweise im Urteil 1C_155/2017 vom 17. Juli 2017 E. 2.6 entschieden, das Öffentlichkeitsgesetz des Kantons Zug (BGS 158.1) lasse den im konkreten Fall verlangten Zugang zu 38 Protokollen mit über 500 teils mehrseitigen Beschlüssen des Gemeinderates zu, soweit der Geschäftsgang der Behörde nicht nahezu lahmgelegt werde. Ist eine aufwendige Bearbeitung des Zugangsgesuchs notwendig (Anonymisierung), dürfe eine Gebühr erhoben werden. Nicht nur die kommunalen Behörden auch die kantonale Verwaltung dürften daher vor einem nicht unwesentlichen bürokratischen Aufwand stehen, der mitunter zwangsläufig zu einem Stellenausbau führt, dies insbesondere auch im Hinblick auf Rechtsmittelverfahren.

Die allgemein zugänglichen Quellen werden laufend ausgebaut: durch die rasant fortschreitende Digitalisierung, die stärkere Präsenz elektronischer und sozialen Medien und den allgegenwärtigen Umgang der Bevölkerung damit. Die Verwaltung bemüht sich fortlaufend, die wichtigsten Informationen, Berichte, Dokumente und dergleichen der Allgemeinheit zugänglich zu machen.

Der Kanton informiert heute situativ, pragmatisch und durchaus liberal gemäss dem Grundsatz „Kanton der kurzen Wege“. Das Öffentlichkeitsprinzip wäre für die Bevölkerung deshalb kein wesentlicher Mehrwert. Ein allfälliges Öffentlichkeitsgesetz müsste zwangsläufig aufgrund internationaler Vereinbarungen, des Bundesrechts und kantonalen Gesetze (siehe unten) zahlreiche Ausnahmebestimmungen vorsehen. Die Ausnahmen dürften dabei so zahlreich sein, dass sie die Regel bilden. Das hätte zur Folge, dass die Frage des Zugangs zu amtlichen Akten häufig durch Rechtsunsicherheit geprägt wäre und vielfach auf dem Rechtsweg geklärt werden müsste. Die bisherige Rechtsprechung zu den verschiedenen Öffentlichkeitsgesetzen in den Kantonen zeigt, dass die Urteile nicht immer einheitlich sind. Teils hält sich das Bundesgericht mit Eingriffen in die kantonale Handhabung der jeweiligen Gesetze zurück. Teils ist keine Zurückhaltung auszumachen oder es werden zur Auslegung des kantonalen Rechts Bestimmungen des BGÖ beigezogen. Zudem kommen immer wieder neue auslegungsbedürftige Fragestellungen hinzu. Ein Öffentlichkeitsgesetz führt faktisch bei jedem Einsichtsgesuch zu einer Abwägung zwischen dem Recht auf Einsicht einerseits und den diesem Recht entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Interessen andererseits – mit dem entsprechend grossen administrativen Aufwand der involvierten Behörden. Ein spezielles Öffentlichkeitsgesetz, das zahlreiche Ausnahmebestimmungen nötig macht, erscheint dem Regierungsrat deshalb nicht sinnvoll.

Im Bereich des Bau-, Planungs- und Umweltrechts, wo die meisten Anfragen eingehen dürften, ist das Öffentlichkeitsprinzip in gewissen Bereichen zudem schon vollständig eingeführt. Die Initiative würde deshalb bei den betroffenen Behörden auf jenem Gebiet denn auch nur marginale Auswirkungen zeitigen (vgl. insbesondere Art. 4 des Bundesgesetzes über die Raumplanung [Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700], Art. 10g des Bundesgesetzes über den Umweltschutz [Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01], welcher im Zuge des Inkrafttretens des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten [Aarhus-Konvention; SR 0.814.07] am 1. Juni 2014 eingeführt wurde; §§ 9 f., 28 ff. und 102 des Planungs- und Baugesetzes [PBG; RB 700]). Die Bereiche der laufenden Verfahren der Straf-, Zivil- und Verwaltungsrechtspflege sind ohnehin durch die entsprechenden Bestimmungen grundsätzlich vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen (vgl. insbesondere Art. 54 und 240 der Schweizerischen Zivilprozessordnung [Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272], Art. 101 Abs. 3 der Schweizerischen Strafprozessordnung [Strafprozessordnung, StPO; SR 312], § 10 des Gesetzes über die Zivil- und Strafrechtspflege [ZSRG; RB 271.1]; § 14 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [VRG; RB 170.1]).

Ein neues Gesetz würde die bisherige und bewährte Praxis nur unwesentlich verbessern. Zwar verdient das Anliegen durchaus eine gewisse Sympathie. Denn auch dem Regierungsrat sind Transparenz, Vertrauen und die freie Meinungsbildung der Bevölke-

9/11

rung sehr wichtig. Doch die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips und der Erlass eines neuen, eigens dafür zu schaffenden Gesetzes sind angesichts der skizzierten proaktiven Grundhaltung weder notwendig noch brächten sie signifikante Vorteile.

3. Staatsrechtliche und rechtssetzungstechnische Überlegungen

Üblicherweise tritt eine neue Verfassungsbestimmung gleichzeitig mit den entsprechenden Ausführungsbestimmungen in Kraft, denn ohne letztere kann die neue Bestimmung nicht angewendet werden.

Die vorliegende Volksinitiative geht selbst davon aus, dass § 11 Abs. 3 KV in einem Gesetz zu konkretisieren ist, bevor sie umgesetzt werden kann, fordert sie doch im neuen § 11 Abs. 4 KV, dass das Gesetz die Einzelheiten, insbesondere das anwendbare Verfahren mit Übergangsbestimmungen, regelt.

Es ist widersprüchlich, Ausführungsbestimmungen vorzusehen, dennoch aber die sofortige Anwendbarkeit von § 11 Abs. 3 KV zu verlangen. Zeitliche Dringlichkeit, die eine sofortige Anwendung von § 11 Abs. 3 KV verlangte, besteht nicht. § 99 Abs. 1 ist daher nicht erforderlich, weshalb diese Bestimmung abzulehnen ist. Sollte sie dennoch angenommen werden, wäre sie so auszulegen, dass sie lediglich festsetzt, in welche Akten Einsicht verlangt werden kann, diese Einsicht aber erst möglich ist, wenn die Ausführungsbestimmungen im Sinne von § 11 Abs. 4 KV vorliegen. Nur eine solche Auslegung von § 99a Abs. 1 KV ergibt Sinn und vermeidet einen Widerspruch zwischen § 11 Abs. 4 KV und § 99a Abs. 1 KV.

§ 99a Abs. 2 KV ist ebenfalls abzulehnen. Eine solche Bestimmung gehört nicht in die Kantonsverfassung. Nach § 36 Abs. 1 KV erlässt der Grosse Rat in Form des Gesetzes alle grundlegenden und wichtigen Rechtssätze. Dem Regierungsrat obliegt gemäss § 43 Abs. 1 KV zudem die Kompetenz zum Erlass von gesetzesvollziehenden Verordnungen, wobei Inhalt und Umfang nicht unbeschränkt sind (Abs. 3). Dies entspricht dem Grundsatz der Gewaltenteilung, der ein organisatorisches Grundprinzip der schweizerischen Demokratie bildet. Die Kantonsverfassung ermächtigt aber den Regierungsrat nicht, selbständige Verordnungen zu erlassen. Lediglich im Fall eines Notstandes ist der Regierungsrat berechtigt, von Verfassung und Gesetz abzuweichen (§ 44 Abs. 1 KV).

Der von der Volksinitiative vorgeschlagene § 99a Abs. 2 KV wäre ein Fremdkörper in der Kantonsverfassung, der den Grundsatz der Gewaltenteilung durchbrechen würde. Es ist kein Grund für diese Durchbrechung ersichtlich. Daher lehnt der Regierungsrat diese Übergangsbestimmung ebenfalls ab. Es ist zu vermuten, dass mit dieser Übergangsbestimmung Druck auf den Grossen Rat ausgeübt werden soll, die Ausführungs-

10/11

bestimmungen gemäss dem von der Volksinitiative vorgeschlagenen § 11 Abs. 4 möglichst rasch zu erlassen. Verfassungsbestimmungen sollen aber Grundlegendes regeln.

III. Finanzielle Aspekte

Die finanziellen Folgen, die mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips einhergehen, sind zum heutigen Zeitpunkt weder genau zu beziffern noch abzuschätzen. Die Kostenfolgen hängen einerseits wesentlich von der Anzahl der eingehenden und zu behandelnden Einsichtsgesuche und andererseits von dem mit der Behandlung der Gesuche verbundenen Aufwand der entsprechenden Behörde ab. Die Mehrbelastung der kantonalen Amtsstellen und Gerichte sowie der Gemeindebehörden ergäbe sich folglich daraus, wie einlässlich die Bevölkerung vom statuierten Recht auf Einsicht zu amtlichen Akten Gebrauch machen würde.

Welche finanziellen Auswirkungen eine Annahme der Volksinitiative hätte, hinge wesentlich auch davon ab, wie das entsprechende Gesetz gestaltet und vollzogen wird. Der Gesetzgeber würde sich zu fragen haben, ob mit der Ausgestaltung des Öffentlichkeitsprinzips ein grundsätzlich kostenfreier Zugang gewährt oder ob die Einsicht über Gebühren gedeckt werden soll. Dem Einzelfall ist bei der Bemessung und Festlegung der Gebühren hinreichend Rechnung zu tragen. Ohne eine Mehrbelastung für den Kanton sowie die Politischen Gemeinden und Schulgemeinden verbunden mit einem zusätzlichen Personalaufwand ist die Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips sicherlich nicht zu bewerkstelligen.

IV. Auswirkungen der Initiative

Neben den finanziellen Aspekten der Volksinitiative sind auch die generellen Auswirkungen einer Einführung des Öffentlichkeitsprinzips nicht genau abschätzbar. Die konkreten Folgen hängen nämlich bei einer allfälligen Annahme der Initiative, wie in Ziff. III erwähnt, insbesondere von den Detailregelungen im Ausführungsgesetz ab.

Indem neben der kantonalen Verwaltung auch die Politischen Gemeinden und Schulgemeinden miteingeschlossen sind, ist ebenso dem auf der untersten Stufe des Staatsaufbaus bewährten und tradierten Milizsystem entsprechend Rechnung zu tragen. Nicht auszuschliessen sind schliesslich querulatorische Anfragen, wie Auskünfte seitens des Bundes und anderen Kantonen mit Öffentlichkeitsprinzip bestätigen.

V. Schlussfolgerungen

Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Kanton Thurgau ist aus den vorstehend dargelegten Gründen nicht notwendig und daher abzulehnen. Die Verfassung und die gesetzlichen Bestimmungen zur Informationspolitik sind genügend bestimmt, um dem

11/11

Anliegen der Initiative auch ohne zusätzliche Normen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe gerecht zu werden.

VI. Antrag

Gestützt auf diese Erwägungen beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative „Offenheit statt Geheimhaltung / Für transparente Behörden im Thurgau“ dem Volk zur Ablehnung zu empfehlen.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin des Regierungsrates

Cornelia Komposch

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach

Kopie an:

- alle Mitglieder des Grossen Rates