

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 22. Juni 2021

394

EINGANG GR			
7. Juli 2021			
GRG Nr.	20	GE 11	193

Botschaft zu einem Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip (Öffentlichkeitsgesetz, ÖffG)

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zu einem Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip (Öffentlichkeitsgesetz, ÖffG; RB 170.6).

1. Ausgangslage

1.1. Volksabstimmung Verfassungsänderung

In der Volksabstimmung vom 19. Mai 2019 haben die Stimmberechtigten des Kantons Thurgau der Volksinitiative „Offenheit statt Geheimhaltung / Für transparente Behörden im Thurgau“ mit 50'636 Ja- gegen 12'517 Nein-Stimmen zugestimmt (80.2 % vs. 19.8 %). Damit wurde das Öffentlichkeitsprinzip in die Verfassung des Kantons Thurgau (KV; RB 101) eingeführt.

Neu gewähren nach § 11 Abs. 3 KV der Kanton sowie die Politischen Gemeinden und Schulgemeinden Einsicht in amtliche Akten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Die Einzelheiten, insbesondere das anwendbare Verfahren, regelt das Gesetz (§ 11 Abs. 4 KV). Gemäss § 99a KV gilt das Öffentlichkeitsprinzip nach Annahme der Verfassungsbestimmung durch das Volk. Der Erlass eines Gesetzes zur Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips hat innert drei Jahren zu erfolgen.

Das Öffentlichkeitsprinzip im Kanton Thurgau gilt somit seit dem 20. Mai 2019.

1.2. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die Informationsfreiheit wird als Grundrecht in Art. 16 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bundesverfassung, BV; SR 101) und in § 6 Abs. 1 Ziff. 4 KV als Freiheitsrecht gewährleistet.

Nach Art. 16 Abs. 3 BV hat jede Person das Recht, Informationen frei zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verbreiten. Neben dem Empfang und der Verbreitung von Informationen besteht die Informationsfreiheit nur in engem Rahmen und beschränkt auf allgemein zugängliche Quellen. Solche Quellen sind beispielsweise Radio- und Fernsehprogramme, Parlamentsverhandlungen, bestimmte behördliche Register und öffentliche Gerichtsverhandlungen und Urteilsverkündungen.

Weder die Bundesverfassung noch die Kantonsverfassung halten einen generellen Grundsatz der Geheimhaltung des gesamten Handelns der öffentlichen Organe explizit fest. Demgegenüber verlieh die Informationsfreiheit auch keinen generellen Anspruch auf Einsicht in amtliche Akten oder den freien Zugang zu solchen. Genauso wenig sah die Informationsfreiheit eine transparente Gestaltung des gesamten Handelns der öffentlichen Organe vor. Schliesslich ergibt sich aus Art. 16 BV und § 6 Abs. 1 Ziff. 4 KV auch kein Anspruch darauf, dass die öffentlichen Organe von sich aus aktiv informieren. Es ist bzw. war Sache des kantonalen Verfassungs- oder Gesetzesrechts, den Geheimhaltungsgrundsatz bzw. den Grundsatz der Öffentlichkeit der öffentlichen Organe zu umschreiben. Ob amtliche Akten oder Informationen der öffentlichen Organe allgemein zugängliche Quellen sind, hängt somit davon ab, was die Kantonsverfassung oder das kantonale Gesetzesrecht festhalten. Mit der geänderten Kantonsverfassung hält § 11 KV nunmehr ausdrücklich den Grundsatz der Öffentlichkeit fest und weitert damit das Informationsfreiheitsrecht weiter aus. Die öffentlichen Organe zählen somit zu den allgemein zugänglichen Quellen gemäss Art. 16 Abs. 3 BV.

Bestimmungen in der Verfassung sind meistens offen und wenig detailliert gehalten und deshalb auf das Grundsätzliche ausgerichtet. Es obliegt gemäss § 11 Abs. 4 KV nun dem kantonalen Gesetzgeber, das verfassungsrechtliche Öffentlichkeitsprinzip in einem entsprechenden Erlass umzusetzen und zu konkretisieren. Mit dieser Vorlage wird der verfassungsrechtliche Auftrag zum Erlass der Ausführungsgesetzgebung erfüllt.

1.3. Gewährleistung des Bundes

Nach Art. 51 Abs. 2 BV bedürfen die Kantonsverfassungen der Gewährleistung des Bundes. Er gewährleistet sie, wenn sie dem Bundesrecht nicht widersprechen. In seiner Botschaft vom 5. Juni 2020 beantragte der Bundesrat der Bundesversammlung, die geänderte Verfassung des Kantons Thurgau zu gewährleisten. Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips falle in die kantonale Organisationsautonomie gemäss Art. 3 BV, die der Bund beachte (Art. 47 Abs. 2 BV), weshalb die Verfassungsänderung bundesrechtskonform sei.

Die Bundesversammlung stimmte am 17. September 2020 dem Antrag des Bundesrates zu und gewährleistete damit die geänderte Verfassung des Kantons Thurgau.

2. Vernehmlassungsverfahren

Vom 10. Dezember 2020 bis zum 12. März 2021 wurde zum Entwurf für ein Gesetz über das Öffentlichkeitsgesetz (Öffentlichkeitsgesetz, ÖffG) ein externes Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Insgesamt gingen 70 Stellungnahmen ein. Der Erlass

wurde von den Vernehmlassungsteilnehmenden ausdrücklich oder stillschweigend begrüsst. Positiv aufgenommen wurde insbesondere der schlanke, zweckmässige und klare Aufbau des Gesetzes. Dies galt ebenfalls für die liberale und grosszügige Umsetzung des einschlägigen Verfassungsartikels. Demgegenüber wurde mehrfach und explizit kritisch auf allfällige Umsetzungsschwierigkeiten hingewiesen, da das Gesetz mehrere unbestimmte Rechtsbegriffe enthalte und der Erläuternde Bericht sehr umfassend und anspruchsvoll verfasst worden sei.

3. Wichtigste Änderungen gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf

Der vorliegende Entwurf (E) wurde gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf aufgrund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens in folgenden Punkten angepasst:

- Vollständig neu und in Anlehnung an die Bestimmungen des Bundes sieht der Gesetzesentwurf nun ein informelles Schlichtungsverfahren vor (E-§ 15 bis E-§ 17), das von der oder dem Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten geleitet werden soll (E-§ 6 Abs. 1 Ziff. 2). Dieser oder diesem soll in diesem Zusammenhang auch die Möglichkeit zukommen, eine rechtlich unverbindliche Empfehlung abzugeben (E-§ 17), wenn es im Schlichtungsverfahren zu keiner Einigung kommt.
- Die ursprünglich vorgesehene Möglichkeit für die oder den Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte(n), gegen Entscheide der öffentlichen Organe ein Rechtsmittel einzulegen, wurde fallengelassen. Ihr oder ihm sollen einzig der Entscheid zugestellt werden (E-§ 18 Abs. 3 Satz 2).
- Die Koordination mit dem Gesetz über die Aktenführung und Archivierung (Archivgesetz, ArchivG; RB 432.10) wurde präzisiert (E-§ 5 und E-§ 18 Abs. 1 ArchivG). Massgebend ist einzig das Alter der amtlichen Akte und nicht der Ort, wo diese archiviert wurde. In diesem Zusammenhang wurde zudem der Begriff „amtliche Akte“ dem archivrechtlichen Aktenbegriff angeglichen (E-§ 2 Abs. 1 Ziff. 3).
- Das im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagene 2. Kapitel „Information der Öffentlichkeit“ wurde gestrichen und soll nur noch in einem einzigen Paragraphen zusammengeführt werden (E-§ 7). Diese Norm steht neu im 1. Kapitel „Allgemeine Bestimmungen“.
- Eine wesentliche Änderung wird für die Bestimmung über die Einsicht in Protokolle parlamentarischer Kommissionen (E-§ 11 Abs. 3) vorgeschlagen. Mit Ausnahme der Aufsichtskommissionen sollen künftig alle Kommissionsprotokolle der Legislative der Öffentlichkeit zugänglich sein.
- Wegen des neu vorgeschlagenen Schlichtungsverfahrens soll die Bestimmung über den formellen Entscheid eine Klärung erfahren (E-§ 18).
- E-§ 20 soll präzisiert werden. Nicht nur der Rechtsschutz, sondern auch das Verfahren soll sich grundsätzlich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; RB 170.1) richten.

- Im Zusammenhang mit dem Öffentlichkeitsprinzip wird schliesslich eine Aufhebung von § 71a des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB; RB 210.1) vorgeschlagen.

Aufgrund der ausdrücklichen Anregung aus dem Vernehmlassungsverfahren werden in der vorliegenden Botschaft vertiefere Ausführungen zum persönlichen Geltungsbereich für die öffentlichen Organe, soweit sie am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen und dabei keine staatlichen Aufgaben erfüllen (E-§ 3 Abs. 3), sowie zum Verhältnis zwischen dem neuen Öffentlichkeitsprinzip und dem Amtsgeheimnis (vgl. E-§ 4 Abs. 3 Ziff. 1) gemacht.

4. Finanzielle Auswirkungen des neuen Gesetzes

Die Einsicht in amtliche Akten als erweitertes Grundrecht der Informationsfreiheit soll grundsätzlich kostenlos erfolgen. Eine prohibitive Kostenregelung würde die Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips erschweren. Wenn Personen allerdings in exzessiver Weise die öffentlichen Organe in Anspruch nehmen und einen erheblichen Aufwand verursachen, soll eine angemessene Verfahrensgebühr erhoben werden können (E-§ 19 Abs. 2). Die konkrete Ausgestaltung der Gebühren soll sich dabei nach den kantonalen und den kommunalen Gebührenregelungen richten. Aus diesem Grund sind die finanziellen Folgen, die mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips einhergehen, nicht einfach zu beziffern, geschweige denn einzuschätzen. Es ist kaum möglich, die Anzahl Gesuche um Einsicht in amtliche Akten vorauszusehen, weshalb es schwierig zu definieren ist, in welchem Ausmass die Arbeitsbelastung der öffentlichen Organe steigen wird. Ob und welche genauen finanziellen Auswirkungen anfallen und wie sich diese entwickeln werden, hängt vor allem auch von der Art und Weise ab, wie das Gesetz von den öffentlichen Organen im Einzelnen vollzogen wird.

Da die Funktion des bisherigen Beauftragten für den Datenschutz aufgrund des neuen Öffentlichkeitsgesetzes erweitert werden soll, ist bei dieser Position mit einer zusätzlichen Stelle von 60 % zu rechnen. Der Schaffung einer neuen Stelle liegen mehrere Überlegungen zu Grunde. Der bisherige Datenschutzbeauftragte ist aktuell in einem Vollzeitpensum tätig. Bereits heute ist bekannt, dass die Aufgaben im Bereich des Datenschutzes, insbesondere auch wegen des europäischen Rechts und des neuen Bundesgesetzes über den Datenschutz (Datenschutzgesetz, DSG; BBl 2020 7639) zunehmen werden. Der Tätigkeitsbericht 2020 hat gezeigt, dass die Anfragen beim Datenschutzbeauftragten seit 2018 kontinuierlich ansteigen (2018: 223; 2019: 323; 2020: 371). Dieser Anstieg ist unter anderem auf die neue Datenschutzgrundverordnung der Europäischen Union, aber auch auf die fortlaufende Digitalisierung zurückzuführen. Das derzeitige Pensum dürfte mittelfristig nicht mehr ausreichen. Inskünftig sollen daher der oder dem Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten mehr als 100 Stellenprozente zur Verfügung stehen. Gerade auch vor dem Hintergrund, dass die beiden Rechtsgebiete Datenschutz und Öffentlichkeitsprinzip in einem symbiotischen Verhältnis zueinander stehen, ist es angezeigt, die bestehende Stelle aufzustocken. Zwangsläufig dürfte die oder der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte nach Inkraftsetzung des Öffentlichkeitsgesetzes einige erste (Vollzugs-)Fragen zu klären haben, die für sämtliche öffentlichen Organe von Bedeutung sein werden – und dies nicht nur für die öffentlichen

Organe des Kantons, sondern auch für die Politischen Gemeinden und Schulgemeinden. Der Datenschutzbeauftragte, der für den Kanton Thurgau den Auftrag alleine erfüllt, vermag heute die Aufgaben bereits im Datenschutzrecht kaum mehr alleine und innert nützlicher Frist zu bewältigen. Dadurch, dass der oder dem Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten auch eine für die öffentlichen Organe generelle Beratungsfunktion zukommen soll (E-§ 6 Abs. 1 Ziff. 1), dürfte bei dieser Stelle in der ersten Zeit nach der Inkraftsetzung des Umsetzungserlasses ein Mehraufwand resultieren, bis sich zur Anwendung des vorliegenden Gesetzes eine gewisse Praxis entwickelt haben wird. Allenfalls wäre auch das Verfassen einer Wegleitung mit Beispielen hilfreich. Zudem soll die oder der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte künftig das Schlichtungsverfahren leiten und allfällige Empfehlungen abgeben. Zu beachten ist schliesslich, dass mit einer Stellenaufstockung sowohl beim Datenschutz als auch neu beim Öffentlichkeitsprinzip ein längerfristiger, wünschenswerter Wissenstransfer stattfinden kann.

Die Erfahrungen des Kantons Solothurn, der mit seiner Grösse als Vergleichskanton herangezogen werden kann, zeigen, dass sich die Beratungstätigkeit der Beauftragten für Information und Datenschutz des Kantons Solothurn im Schnitt in den vergangenen zehn Jahren auf 233 Anfragen belief, wovon 33 das Öffentlichkeitsprinzip betrafen. Die Beratungstätigkeiten machten durchschnittlich zwischen einem Viertel und einem Drittel aus. Hierbei ist indessen zu erwähnen, dass die Aufgaben im Bereich des Datenschutzrechts weit mehr ins Gewicht fallen, zumal hier auch (Vorab-)Kontroll- und Aufsichtstätigkeiten anfallen. Die gesetzlichen Aufgaben werden von der Beauftragten (Stellenpensum von 80 %), ihrer Stellvertreterin (90 %), dem ICT-Spezialisten (80 %) sowie von einer administrativen Sachbearbeitern (30 %) erledigt. Zum anderen zeigen die Erfahrungen des Kantons Zug, dass im ersten Jahr nach Einführung des Öffentlichkeitsprinzips im Mai 2014 35 Gesuche gestellt wurden. Dabei vermochten die angegangenen Behörden diese Eingaben mit den vorhandenen Personalressourcen rasch zu behandeln, ohne dass ihnen ein nennenswerter Mehraufwand entstanden wäre. Gemäss mündlicher Aussage der Fachstelle Öffentlichkeitsprinzip im Mai 2021 hielt sich auch in den vergangenen Jahren der befürchtete Mehraufwand in Grenzen. Die Fachstelle ist innerhalb der Staatskanzlei angesiedelt und erledigt die Aufgaben im Rahmen der ordentlichen Tätigkeiten. Alles in allem wird zwar unbestrittenermassen ein Mehraufwand für die öffentlichen Organe anfallen, dieser dürfte sich aber in Grenzen halten. Als zweckmässig dürfte sich dabei insbesondere erweisen, dass die öffentlichen Organe vorerst formlos und summarisch über die Gesuche entscheiden können. Schliesslich wird es das öffentliche Organ in der Hand haben, durch eine gut organisierte Aktenablage das Auffinden der amtlichen Unterlagen oder Dokumente zu erleichtern und damit die Bearbeitungszeit niedrig zu halten. Dadurch dürften sich Rationalisierungseffekte ergeben, die zu einem gewissen Effizienzgewinn führen.

Durch den Wegfall der Publikationsgebühren von Fr. 50 je Handänderung aufgrund der vorgeschlagenen ersatzlosen Streichung im Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (siehe Ziff. 5.5.2) fehlen künftig die entsprechenden Einnahmen. Auf der anderen Seite entfällt der Aufwand für die Publikation der Handänderungen im Amtsblatt.

5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

5.1. Verfassungsgrundlage und Titel

Der vorliegende Gesetzesentwurf stützt sich insbesondere auf die neuen Abs. 3 und 4 von § 11 KV, Art. 16 BV und § 6 Abs. 1 Ziff. 4 KV, welche die Informationsfreiheit garantieren, sehen keine Umkehr des Geheimhaltungsgrundsatzes der öffentlichen Organe zu Gunsten des Öffentlichkeitsprinzips vor. Die Informationsfreiheit enthält einzig das (Grund-)Recht, Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen. Es sind die neuen Verfassungsbestimmungen, die das Öffentlichkeitsprinzip in der Verfassung verankern. Sie bilden eine neue, zusätzliche Säule zur bisherigen Informationspolitik. Der vorliegende Erlass zieht aber auch § 11 Abs. 2 KV als Verfassungsgrundlage bei. Diese Norm betrifft zwar das eigentliche neue Öffentlichkeitsprinzip nicht. Das Gesetz soll indessen auch den in Abs. 2 von § 11 KV umschriebenen Grundsatz zur aktiven Information auf Gesetzesstufe konkretisieren und dazu eine gesetzliche Grundlage schaffen, um den stets ändernden Informationsansprüchen zu begegnen (vgl. E-§ 7).

Kern des Öffentlichkeitsprinzips im weiteren Sinne sind Informationen, die durch die öffentlichen Organe aktiv zur Kenntnis gebracht werden oder neu von jeder Person passiv durch die Einsicht in amtliche Akten in Erfahrung gebracht werden können. Die meisten Deutschschweizer Kantone haben sich daher in ihren Gesetzen ebenfalls der gesetzlichen Normierung der aktiven und passiven Informationspraxis gewidmet. Der vorliegende Gesetzesentwurf soll ausdrücklich das neu eingeführte Öffentlichkeitsprinzip im Titel zum Ausdruck bringen, weshalb der Erlass den Titel „Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip (Öffentlichkeitsgesetz; ÖffG)“ tragen soll. Auf den Zusatz „der Verwaltung“ im Titel ist zu verzichten, da auch die Verfassung selber nicht davon spricht und auch inhaltlich nicht nur die eigentliche Verwaltung vom Öffentlichkeitsprinzip erfasst wird. Vorgesehen ist im Rechtsbuch des Kantons Thurgau die systematische Nummer 170.6.

5.2. 1. Allgemeine Bestimmungen

5.2.1. § 1 Zweck und Gegenstand

Die Zweckbestimmung gemäss *Abs. 1* soll als Zielnorm und Leitlinie die Gesetzesanwendung begleiten. Sie ist hierfür auch Auslegungshilfe. Ziel des Öffentlichkeitsgesetzes ist die Gestaltung von Transparenz des gesamten Handelns der öffentlichen Organe. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen die freie Meinungsbildung und die wirksame Kontrolle des staatlichen Handelns dadurch gefördert werden, dass das Gesetz den öffentlichen Organen eine Informationspflicht auferlegt und jeder Person das Recht auf Einsicht in amtliche Akten zugesteht. Mit der Absicht, Transparenz herzustellen, zählen die öffentlichen Organe implizit zu den allgemein zugänglichen Quellen gemäss Art. 16 Abs. 3 BV. Dementsprechend wird dadurch auch ein Beitrag zur Verwirklichung des Grundrechts der Informationsfreiheit geleistet. Unter „Handeln“ sollen nicht nur die einzelnen Tätigkeiten der öffentlichen Organe verstanden werden, die auf die Erfüllung der staatlichen Aufgaben gerichtet sind. Auch gesetzliche Aufträge im Allgemeinen oder einzelne vom Grossen Rat, von der Gemeindeversammlung oder vom Gemeindeparlament, vom Regierungsrat, von der Gemeindebehörde oder von anderen dazu befugten Instanzen erteilte Aufträge zur Erreichung eines bestimmten Zieles, die nicht in unmittel-

barem Zusammenhang mit einer staatlichen Aufgabe stehen (z.B. Projekte zur Digitalisierung), sollen darunter erfasst werden. Die Organisationstransparenz schliesslich richtet sich an die festgelegte institutionelle Organisation der öffentlichen Organe wie auch die ad hoc errichteten Einheiten ausserhalb der öffentlichen Organe, wie Expertenkommissionen, Arbeits- oder Projektgruppen. Insofern beschlägt die Transparenzgestaltung das gesamte Handeln der öffentlichen Organe über die Tätigkeit, den Auftrag und die Organisation.

Die „freie Meinungsbildung“ bringt zum Ausdruck, dass jede Person ihre demokratischen Rechte nunmehr auch so wahrnehmen kann, indem sie frei und selber bestimmt, über welche Informationen sie nachfragen oder in welche amtliche Akten sie Einsicht nehmen will. Damit soll sie auch frei im demokratischen und politischen Prozess mitwirken und partizipieren können. Dadurch kann auch die bisherige Informationspflicht der öffentlichen Organe weiterentwickelt werden. Mit der Förderung der wirksamen Kontrolle soll schliesslich Vertrauen und Verständnis für dieses staatliche Handeln ermöglicht werden. Politische wie auch administrative Entscheide sollen erleichtert nachvollzogen und überprüft werden können, weshalb eigentliche „black boxes“ im Entscheidungsfindungsprozess weitestgehend eliminiert werden sollen. Dadurch soll die Glaubwürdigkeit der öffentlichen Organe gestärkt, mithin die Wirksamkeit des staatlichen Handelns verbessert werden. In systematischer Hinsicht fügt sich das Öffentlichkeitsprinzip im Unterabschnitt 2.3 der Kantonsverfassung über die „Kontrolle staatlicher Macht“ ein. Insofern soll mit dem Öffentlichkeitsprinzip auch gewährleistet werden, dass die (Informations-)Freiheit der Einzelnen sichergestellt und der Staat ihnen gegenüber nicht übermächtig werden kann. Unbestrittenermassen geht damit auch ein Kulturwandel einher, der sich im Laufe der Zeit noch etablieren muss. Das Bewusstsein für den Umgang mit amtlichen Akten kann dadurch gesteigert werden, indem Akten bereits von Anfang an so verfasst werden, dass die mögliche Einsicht ohne grossen Aufwand gewährt werden kann. Das Handeln der öffentlichen Organe soll deswegen auch weiterhin im Sinne des „Kantons der kurzen Wege“ bürgernah, dienstleistungs- und effizienzorientiert verstanden werden.

Abs. 2 benennt, was das Gesetz normiert oder, mit anderen Worten ausgedrückt, „wie“ das Ziel gemäss *Abs. 1* verfolgt werden kann. In Umsetzung von § 11 *Abs. 2* und 3 KV werden konkrete Bestimmungen über die objektive Informationspflicht (E-§ 7) und das Recht auf Einsicht in amtliche Akten (E-§ 8 ff.) aufgestellt.

5.2.2. § 2 Begriffe

Aus gesetzestechnischen Gründen soll diese Bestimmung, wie im Vernehmlassungsverfahren angeregt, vor die Paragrafen über die Geltungsbereiche gestellt werden.

E-§ 2 definiert drei zentrale Begriffe, sodass diese im gesamten Erlass einheitlich verwendet werden. Sie dienen der Verdeutlichung und Präzisierung.

Ziff. 1: Der Begriff des öffentlichen Organs ist von grosser Bedeutung für den gesamten Erlass (siehe auch hinten Erläuterungen zu E-§ 3 *Abs. 1*). Nur solche öffentlichen Organe im Sinne dieser Begriffsbestimmung unterstehen dem Gesetz. Allgemein gesagt

fallen hauptsächlich alle legislativen, exekutiven und judikativen Organe und Organisationseinheiten von Kanton, Politischen Gemeinden sowie Schulgemeinden darunter. Mit-zuzählen sind auch die kantonalen und kommunalen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, selbständige und unselbständige Anstalten sowie Stiftungen.

Als Organ sind die staatsrechtlichen Einrichtungen als Teil des Staatsaufbaus zu verstehen; namentlich im Kanton der Grosse Rat, der Regierungsrat und die richterlichen Behörden; in den Politischen Gemeinden die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament, der Gemeinde- oder Stadtrat; in den Schulgemeinden die Schulgemeindeversammlung und die Schulbehörde. Zu diesen Einrichtungen gehören die kantonalen und kommunalen Behörden, Kommissionen, Departemente und Staats- oder Gemeindegkanzleien, Ämter, Betriebe oder Dienststellen. Die Behörde nach dem ÖffG ist aber weiter zu verstehen als die verfassungsrechtlichen Behörden gemäss dem 4. Kapitel der Kantonsverfassung und § 59 Abs. 3 KV e contrario. Auch ist die Behörde nicht im Sinne von § 3 VRG zu verstehen, lehnt sich aber stark daran an. Kommissionen mit und ohne Entscheidungsbefugnisse sind insbesondere solche gestützt auf ein Gesetz, eine Verordnung oder einen regierungsrätlichen Beschluss (vgl. auch § 50 KV) oder gestützt auf das kommunale Recht. Auch parlamentarische Kommissionen fallen unter den Anwendungsbereich des ÖffG. Ihre amtlichen Akten, namentlich die Protokolle, mit Ausnahme jener der Aufsichtskommissionen, sollen künftig der Öffentlichkeit zugänglich sein (E-§ 11 Abs. 3).

Zur Verwaltung gehört vorab die sogenannte Zentralverwaltung, verstanden als die nach dem Hierarchieprinzip organisierten Einheiten in Departementen und der Staats- oder Gemeindegkanzlei, Ämter und/oder Dienststellen. Namentlich bei kleineren Gemeinden kann die Verwaltung aber auch als einzige Einheit verstanden werden.

Auch dezentralisierte Einheiten wie namentlich die unselbständigen Anstalten gehören zur Verwaltung: Kantonsschulen, Berufsfachschulen, Museen, Kantonsbibliothek, Strafvollzugsanstalten. Zu den selbständigen Anstalten auf kantonaler Ebene zählen insbesondere die Gebäudeversicherung Thurgau, die Pädagogische Hochschule, das Sozialversicherungszentrum, die Arbeitslosenkasse, die Pensionskasse Thurgau sowie die Thurgauisch-Schaffhauserische Maturitätsschule für Erwachsene. Hinsichtlich solcher Einheiten der Politischen Gemeinden ist auf das kommunale Recht abzustellen. Zu denken ist beispielsweise an kommunale Werke, Pflege- oder Altersheime. Anstalten sind Verwaltungseinheiten, zu denen ein Bestand von Personen und Sachen durch das Recht technisch und organisatorisch zusammengefasst sind und die für eine bestimmte Verwaltungsaufgabe den Benutzerinnen und Benutzern zur Verfügung stehen.

Öffentlich-rechtliche Körperschaften sind demgegenüber mitgliedschaftlich verfasste, auf öffentlichem Recht und mit Hoheitsgewalt ausgestatte Verwaltungsträger, die selbständig Staatsaufgaben erfüllen. Beispiele hierfür sind kantonale oder kommunale Zweckverbände (z.B. in den Bereichen Wasserversorgung, Abwasser oder Abfall), Unterhaltkörperschaften, Forstrevierkörperschaften, Fischereikörperschaften, Meliorationskörperschaften, Viehversicherungskorporationen oder Rebkorporationen.

Öffentlich-rechtliche Stiftungen sind eine durch einen Stiftungsakt begründete, dem öffentlichen Recht unterstellte und in der Regel mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete Verwaltungseinheit, die mit dem Stiftungsvermögen eine Verwaltungsaufgabe erfüllen.

Alle diese öffentlichen Organe erfüllen staatliche Aufgaben. Diese gehen indes wesentlich weiter als der Katalog der Staatsaufgaben gemäss § 64 ff. KV. Staatliche Aufgabenerfüllung ist nicht nur als hoheitliches Handeln zu verstehen, sondern jede Form von Handeln der öffentlichen Organe, wie bei Eingriffen oder bei Ausrichtung von Leistungen, mithin auch nichthoheitliches Handeln. Es reicht bereits aus, dass eine Betrauung mit solchen Aufgaben vorliegt (vgl. § 2 KV i.V.m. § 1 des Gesetzes über die Verantwortlichkeit [Verantwortlichkeitsgesetz, VerantwG; RB 170.3]). Die Organisation eines „Tags der freiwilligen Arbeit“, eines Neujahr-Apéros oder einer 1.-August-Feier, mithin freiwillige Aufgaben der Gemeinden beispielsweise, fallen dagegen nicht unter staatliche Aufgaben, solange nicht öffentliche Gelder dafür aufgewendet wurden, bezweckt doch das Öffentlichkeitsprinzip gerade auch die wirksame Kontrolle des staatlichen Handelns (E-§ 1 Abs. 1), also die Verwendung seiner Fiskaleinnahmen.

Ziff. 2: Die Information meint jede Kundgabe und alle Aussagen, Ankündigungen, Aufklärungen, Meldungen, Mitteilungen, die vom öffentlichen Organ ausgehen, seien sie mündlich, schriftlich oder elektronisch, seien sie Tatsachen, Meinungen, Auskünfte, Erklärungen, Korrekturen oder Feststellungen. Auch die Gebärdensprache gehört dazu. Informiert wird in erster Linie aber nicht nur über die Tätigkeit des öffentlichen Organs (E-§ 7 Abs. 1). Die Information kann sowohl die Vermittlung von Wissen (Fakten, Zusammenhänge, Lagebeurteilungen) über die behördliche Tätigkeit beinhalten, als auch im Rahmen einer bestimmten staatlichen Politik erfolgen.

Ziff. 3: Während die meisten Kantone und der Bund von „amtlichen Dokumenten“ oder – umfassender – von „Informationen“ sprechen, haben die Kantone Thurgau und Bern „amtliche Akten“ zum Gegenstand. Ein materieller Unterschied besteht im Ergebnis jedoch nicht. Der Begriff „amtliche Akte“ im ÖffG übernimmt die Begriffsbestimmung von § 2 Abs. 1 Ziff. 3 und 4 des Archivgesetzes. Damit wird die Koordination der beiden Rechtsgebiete gewährleistet.

Eine „amtliche Akte“ ist die Zusammenfassung aller Unterlagen, die bei der Erledigung einer Aufgabe entstehen und für deren Fortführung benötigt werden. Die Unterlage ihrerseits ist die Aufzeichnung des öffentlichen Organs auf einem beliebigen Informationsträger oder das Hilfsmittel, das für das Verständnis und die Nutzung einer Aufzeichnung notwendig ist. Um was für eine Aufgabe es sich dabei handelt (staatlich oder nicht), spielt keine Rolle. Das öffentliche Organ hat sicherzustellen, dass die wesentlichen Arbeitsschritte und das Ergebnis der Geschäftsvorgänge aus der Akte oder den Unterlagen ersichtlich und nachvollziehbar sind (vgl. auch § 12 Abs. 2 ArchivG). Dadurch können keine Unterlagen „zum persönlichen Gebrauch“ entstehen, weil in jedem Fall immer eine „amtliche“ Akte vorliegt. Auf die Beschaffenheit des Informationsträgers oder die Form der Unterlage kommt es nicht an. Zentral ist, dass der Akte oder der Unterlage ein informativer Inhalt entnommen werden kann. Ein blankes Papier oder ein leerer USB-Stick gibt keine Information wieder. Unter den Begriff fallen sowohl unmittelbar wahr-

nehmbare Informationen wie auch mittelbare, d.h. nur mit technischem Hilfsmittel wahrnehmbare Informationen. Zu denken ist dabei an Schriftstücke wie Entscheide, Beschlüsse, Eingaben, Protokolle, Korrespondenzen, Mitberichte, Gutachten, Statistiken, E-Mails, Pläne, Karten, Bilder, Berichte, Fotografien, Konzepte, Agenden oder Video- und Tonaufnahmen, Mikrofilme oder andere elektronische Informationsträger beispielsweise USB-Sticks, CDs oder Disketten. Wesentlich ist, dass ein in eine gewisse Form gebrachtes Produkt vorliegt. In diesem Zusammenhang soll der Klarheit halber ausdrücklich festgehalten werden, dass die Beratungen der Exekutive, namentlich des Regierungsrates, der Gemeindebehörde oder der Schulbehörde, aber auch der parlamentarischen Kommissionen, nicht öffentlich sein sollen, sondern nur die Ergebnisse daraus (Regierungsratsbeschlüsse, Protokolle oder dergleichen; vgl. für die Gemeinden § 35 Abs. 2 GemG). Die Sitzung an sich fällt nicht unter den Begriff der amtlichen Akte.

5.2.3. § 3 Persönlicher Geltungsbereich

Der persönliche Geltungsbereich begrenzt und umschreibt präzisierend, „wer“ unter den Anwendungsbereich des Gesetzes fällt.

Abs. 1: Gemäss § 11 Abs. 3 KV gilt das Öffentlichkeitsprinzip für den Kanton sowie die Politischen Gemeinden und Schulgemeinden. Wer mit „Kanton“, „Politische Gemeinde“ und „Schulgemeinde“ konkret gemeint ist, ergibt sich aus dem Wortlaut nicht. § 11 Abs. 2 KV spricht derweil von „Behörden“, weshalb grundsätzlich daran angeknüpft werden soll. Dies bezweckte auch die dem Öffentlichkeitsprinzip zugrunde liegende Volksinitiative mit ihrer Überschrift „transparente Behörden im Thurgau“. Dennoch soll darauf verzichtet werden, einzig auf die „Behörden“ des Kantons, der Politischen Gemeinden und Schulgemeinden abzustellen. Entsprechend des mit dem Öffentlichkeitsprinzip zu verfolgenden Zweckes (E-§ 1), das gesamte staatliche Handeln transparent zu gestalten, um die freie Meinungsbildung und die Kontrolle dieses Handelns zu fördern, soll vielmehr § 2 KV für das Bestimmen des persönlichen Geltungsbereiches herangezogen werden. Nach diesem Paragraphen ist an die rechtsstaatlichen Grundsätze der Kantonsverfassung gebunden, wer staatliche Aufgaben erfüllt. Diese Anknüpfung geht mithin über die verfassungsmässigen Behörden im engeren Sinn (vgl. Kapitel 4 KV: Grosser Rat, Regierungsrat, Richterliche Behörden; § 59 Abs. 3 KV e contrario) hinaus.

Der Begriff der Behörde wird in der Verfassung nicht einheitlich verwendet. Vielmehr sind alle öffentlichen Organe des Kantons, der Politischen Gemeinden und Schulgemeinden gemeint, die Träger staatlicher Aufgaben und damit an die Grundsätze des Rechtsstaates gebunden sind. All diese Organe können denn auch gestützt auf § 16 KV zur Verantwortung gezogen werden (sog. Staatshaftung). Folglich sind unter dem persönlichen Geltungsbereich nach Abs. 1 die öffentlichen Organe des Kantons, der Politischen Gemeinden und der Schulgemeinden zu erfassen (vgl. zum Begriff im Detail die Erläuterungen zu E-§ 2 Ziff. 1), mithin alle Organe im Staat, die staatliche Aufgaben erfüllen. Diese weitere Erfassung des persönlichen Geltungsbereiches stimmt zudem mit der allgemeinen Bestimmung des Datenschutzgesetzes (TG DSG; RB 170.7; § 1: „Bearbeitung von Daten durch öffentliche Organe“) und des Archivgesetzes (§ 1 ArchivG: „Aktenführung der öffentlichen Organe“) überein. Unter den persönlichen Geltungsbereich fallen auch Private und Personen des privaten und öffentlichen Rechts, soweit sie

staatliche Aufgaben erfüllen. Dies kann insbesondere mit einer Leistungsvereinbarung geschehen. Das Gemeinwesen kann eine Verwaltungstätigkeit auch durch einen privatrechtlichen Verwaltungsträger ausüben lassen: In Frage kommen hierbei alle Formen des Privatrechts (Verein, Stiftung, Aktiengesellschaft, Genossenschaft usw.). Als Beispiel seien die Spitex-Vereine, die Peregrina-Stiftung oder die BENEFO-Stiftung erwähnt. Auf die Rechtsform des öffentlichen Organs kommt es letztlich nicht an, da auch Personen des privaten Rechts als öffentliche Organe gelten, sofern sie staatliche Aufgaben erfüllen.

Abs. 2 hält eine gewichtige Einschränkung zu Gunsten der gemäss Gewaltenteilung (§ 10 KV) unabhängigen richterlichen Behörden fest. Die Judikative, die rechtsprechende Gewalt, ist zwar ebenfalls an die rechtsstaatlichen Grundsätze gebunden (§ 2 KV), lässt sich wegen der Eigenart und Stellung aber nicht in gleicher Weise wie der Grosse Rat und der Regierungsrat darstellen. Sie übt die Rechtsprechung aus, weshalb sie gemäss § 51 Abs. 1 KV auch nur an das Recht gebunden und in ihrem Urteil unabhängig ist. Zu den richterlichen Behörden sind demnach für die Zivil- und Strafrechtspflege das Obergericht, die Bezirksgerichte, die Friedensrichterinnen und Friedensrichter, die Schlichtungsbehörden, das Zwangsmassnahmengericht, die Staatsanwaltschaft, inklusive Jugendanwaltschaft, sowie die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) und für die verwaltungsexterne Rechtspflege das Verwaltungsgericht, die Enteignungskommission sowie die Rekurskommissionen zu zählen. Diesen richterlichen Behörden kommt die richterliche Unabhängigkeit im Sinne der Gewaltentrennung zu, weshalb sie im Bereich ihrer Haupttätigkeit – der Rechtsprechung – vom Anwendungsbereich dieses Gesetzes auszunehmen sind. Überdies gilt bereits gemäss Bundesverfassung das Prinzip der Justizöffentlichkeit für die gerichtlichen Verfahren.

Nach Art. 30 Abs. 3 BV sind Gerichtsverhandlung und Urteilsverkündung öffentlich. Sie bilden daher bereits heute schon öffentlich zugängliche Quellen. Gesetzliche Ausnahmen bleiben dagegen vorbehalten (vgl. für das Zivil- und Strafprozessrecht Art. 54 der Schweizerischen Zivilprozessordnung [Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272] bzw. Art. 69 f. der Schweizerischen Strafprozessordnung [Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0] und für die externe Verwaltungsrechtspflege § 62 i.V.m. § 14 Abs. 2 VRG). Vor dem Hintergrund der Gewaltenteilung liegt es daher an den richterlichen Behörden, dem Grundsatz der Justizöffentlichkeit zum Durchbruch zu verhelfen.

Unter den Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes sollen indessen die richterlichen Behörden fallen, soweit sie „administrative Aufgaben oder Aufgaben im Zusammenhang mit einer Aufsichtstätigkeit“ erfüllen. Das heisst, amtliche Akten über eine Tätigkeit, die nicht im Zusammenhang mit der Rechtsprechung steht, mithin die Verwaltung des Gerichts oder die Aufsichtstätigkeiten betreffen, sind der Öffentlichkeit zugänglich. Dies betrifft beispielsweise interne Richtlinien, Weisungen oder Merkblätter, Evaluationen in administrativen Belangen, Dokumente betreffend Informatikprojekte, Konzepte oder Projektdokumente, Protokolle der Leitungsgremien und Sekretariate oder Vernehmlassungen im Rahmen von Gesetzesprojekten. Während der Bund für das Bundesgericht und das Bundesverwaltungsgericht eine „sinngemässe“ Anwendung des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) vorsieht, soll dies im Kanton Thurgau umfassend für den Verwaltungs-

und Aufsichtsbereich der richterlichen Behörden gelten, zumal auch diese Behörden staatliche Aufgaben erfüllen und deshalb für sie kein anderer Massstab gelten soll als für die kantonalen und kommunalen öffentlichen Organe der Exekutive und Legislative. So kann mitunter ein öffentliches Interesse an einer Klärung von erheblichen Problemen innerhalb der Justiz bestehen. Zu nennen ist beispielsweise das abgeschlossene aufsichtsrechtliche Verfahren des Bundesgerichts betreffend die Vorkommnisse am Bundesstrafgericht oder allenfalls aufsichtsrechtliche Massnahmen des Obergerichts über die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden.

Gemäss Abs. 3 sollen die Thurgauer Kantonalbank (TKB), die EKT Holding AG und die thurmed AG, einschliesslich deren Tochtergesellschaften, ausdrücklich vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden. Diese expliziten Ausnahmen tragen dem Umstand Rechnung, dass namentlich die TKB in einem wirtschaftlich und teils auch politisch sensiblen Bereich tätig ist und in ihrem Geschäft regelmässig eine Vielzahl von sensiblen und vertraulichen Dokumenten oder Unterlagen bearbeitet. Diese Überlegungen sollen genauso für die beiden Aktiengesellschaften gelten. Überdies war auch während des Abstimmungskampfes und den parlamentarischen Beratungen zur Volksinitiative stets unbestritten, die TKB und die beiden anderen Gesellschaften vom Geltungsbereich des Gesetzes auszunehmen.

Abs. 3 hält in Anlehnung an die Bestimmungen mehrerer Kantone fest, dass auch die öffentlichen Organe vom persönlichen Geltungsbereich des Gesetzes auszunehmen sind, soweit sie – kumulativ – am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen und dabei keine staatlichen Aufgaben erfüllen. Das heisst, das öffentliche Organ, oder einfacher gesagt, das staatliche Unternehmen, hat im Wettbewerbsverhältnis privatwirtschaftlich zu handeln. Dieser Ausschluss vom Anwendungsbereich soll bezwecken, dass staatliche Unternehmen, Betriebe oder Anstalten, die ihre Leistungen in Konkurrenz mit anderen Teilnehmerinnen und Teilnehmern am Markt anbieten, keinen Wettbewerbsnachteil erfahren dürfen. Ob ein solches staatliches Unternehmen am Wettbewerb teilnimmt und keine staatliche Aufgabe erfüllt, ist im Einzelfall und aufgrund einer Gesamtbetrachtung zu entscheiden. Dabei ist beispielsweise im Sinne einer Auslegungshilfe zu beurteilen, ob die Leistung ein öffentliches Interesse verfolgt oder ein Interesse, das auch Private verfolgen. Zu fragen ist z.B. auch, ob die Tätigkeit des öffentlichen Organs überwiegend durch das Privatrecht bestimmt ist. Ferner dürfte im Einzelfall zu klären sein, ob für die Organisation, das Personal und die Finanzen öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Bestimmungen Anwendung finden. Und schliesslich kann noch die Frage, ob das öffentliche Organ in einem tatsächlichen Konkurrenzverhältnis zu anderen privaten Anbietern steht, in die Gesamtbetrachtung miteinbezogen werden. Zu denken ist in diesem Zusammenhang an die kommunalen Werke oder Betriebe (Wasser, Abwasser, Strom, Telekommunikation; z.B. TGB Bischofszell, Thurplus Frauenfeld, EW Sirnach AG), Anstalten (Alters- und/oder Pflegeheime, Badeanstalten), Flur- und Strassenkorporationen, kommunale Zweckverbände gemäss § 39 GemG (z.B. Verband KVA Thurgau, Perspektive Thurgau), Vereine (z.B. Spitex, Regionalbibliothek Weinfelden, Ludotheken, auserschulische Betreuungsangebote), Stiftungen oder Genossenschaften (z.B. Genossenschaft Elektra Schönholzerswil), die teilweise staatliche Aufgaben erfüllen und teilweise im Wettbewerb mit privaten Anbietern stehen (z.B. Telekommunikation, Strom, Glasfasernetz oder Fernwärme). Handelt es sich aber um eine staatliche Aufgabe bzw.

kann ein Organ in einem Bereich hoheitlich handeln, selbst wenn es mit anderen im Wettbewerb steht, ist das Öffentlichkeitsgesetz anwendbar. Es ginge zu weit, wenn im Gesetz oder in einem Anhang alle kantonalen und kommunalen öffentlichen Organe einzeln aufgeführt würden, wie teilweise im Vernehmlassungsverfahren gewünscht. Wie ein kommunales Werk oder eine Anstalt rechtlich und in oder ausserhalb der Gemeindeorganisation aufgestellt ist, ist von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich. Die aufgeführten Kriterien stellen eine mögliche und taugliche Auslegungshilfe dar, um zu beurteilen, ob im Einzelfall ein öffentliches Organ in den Anwendungsbereich des Gesetzes fällt oder nicht. Im Zweifelsfall soll das Gesetz Anwendung finden.

5.2.4. § 4 Sachlicher Geltungsbereich

Der sachliche Geltungsbereich benennt die Sache („was“), für die das Gesetz Anwendung findet.

Gemäss *Abs. 1* gilt das Gesetz für Informationen einerseits und amtliche Akten andererseits.

Abs. 2 grenzt den sachlichen Geltungsbereich für verschiedene Arten von Verfahren ein. Zu unterscheiden ist zwischen hängigen und abgeschlossenen Verfahren. Für hängige Verfahren findet das Gesetz keine Anwendung, zumal ein Vorrang spezialgesetzlicher Einsichtsrechte bereits in *Abs. 3* vorgesehen ist. Der Ausschluss von hängigen Verfahren ist daher sachgerecht und zur Vermeidung von Normkollisionen unbedingt notwendig. Hinsichtlich abgeschlossener Verfahren ist gemäss der bisherigen Praxis und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu unterscheiden zwischen Unterlagen, die bereits vor Verfahrenseröffnung entstanden und nicht explizit für das Verfahren erstellt worden sind, und Unterlagen, die explizit für das Verfahren erstellt wurden (z.B. Schriftenwechsel). Nur für Letztere soll ein Ausschluss des Öffentlichkeitsprinzips auch nach Abschluss des Verfahrens gelten. In Bezug auf die anderen Unterlagen soll das Öffentlichkeitsprinzip nach Abschluss des Verfahrens wieder gelten. Wird beispielsweise unabhängig eines hängigen Verfahrens ein umweltrechtliches Gutachten erstellt, so ist dieses als amtliche Akte öffentlich. Wird hingegen ein solches Gutachten in einem hängigen Verfahren von einem Gericht angeordnet, ist dieses auch nach Abschluss des Verfahrens der Öffentlichkeit nicht zugänglich.

Ziff. 1 benennt zum einen die Verfahren der Zivilrechtspflege. Darunter fallen nach Art. 1 ZPO die streitigen Zivilsachen, die gerichtlichen Anordnungen der freiwilligen Gerichtsbarkeit, die gerichtlichen Angelegenheiten des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts sowie die Schiedsgerichtsbarkeit. Letztere wird in *Ziff. 4* separat angesprochen. Derweil gelten für diese zivilrechtlichen Verfahren die spezialrechtlichen Bestimmungen der Zivilprozessordnung, namentlich die Grundsätze betreffend die Verfahrensöffentlichkeit und Akteneinsicht gemäss Art. 53 f. ZPO. Rechtshängig ist ein Zivilverfahren nach der Einreichung eines Schlichtungsgesuches, einer Klage, eines Gesuches oder eines gemeinsamen Scheidungsbegehrens (vgl. Art. 62 Abs. 1 ZPO). Im internationalen Verhältnis ist zudem Art. 9 IPRG zu beachten.

Ziff. 1 benennt zum anderen die Verfahren der Strafrechtspflege. Hier sind die entsprechenden strafprozessrechtlichen Öffentlichkeitsbestimmungen (Art. 69 ff. StPO) anwendbar. Gemeint sind die Verfahren, welche die Verfolgung und Beurteilung der Straftaten nach Bundesrecht durch die Strafbehörden des Bundes und der Kantone zum Gegenstand haben (Art. 1 Abs. 1 StPO). Auch die Verfahren zur Verfolgung der Übertretungstatbestände gemäss dem kantonalen Strafrecht (§ 31 ff. des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Strafrecht [EG StGB; RB 311.1]) fallen darunter. Rechtshängig wird das Strafverfahren mit dem Eingang der Anklageschrift (Art. 328 Abs. 1 StPO; erstinstanzliches Hauptverfahren), wobei das polizeiliche Ermittlungsverfahren und die Untersuchung der Staatsanwaltschaft (Art. 299 ff. StPO; sog. Vorverfahren) ebenso Teil des Strafverfahrens sein müssen und vom Geltungsbereich auszuschliessen sind. Diese Überlegungen gelten gleichermassen für die Jugendstrafverfahren (Art. 3 Abs. 1 der Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung [Jugendstrafprozessordnung, JStPO; SR 312.1]).

Ziff. 2 betrifft die Verfahren der Verwaltungsrechtspflege, mithin die gesamten Verfahren gemäss dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (vgl. § 1 Abs. 1 VRG). Dazu zählen auch die Verfahren der Staatsrechtspflege, namentlich die abstrakte und konkrete Normenkontrolle. Wann die Rechtshängigkeit bei einem erstinstanzlichen, nichtstreitigen Verwaltungsverfahren eintritt, das auf den Erlass eines Entscheides abzielt, lässt sich nicht so einfach bestimmen. Es kann darauf abgestellt werden, dass die Rechtshängigkeit eines Verfahrens im Moment der Einreichung eines Begehrens beginnt, das die Verwaltungsbehörde zur Durchführung eines Verfahrens verpflichtet. Wenn ein Verfahren hingegen von Amtes wegen eröffnet wird, ist das Verfahren ab dem Moment hängig, in dem die Beteiligten von der Verfahrenseröffnung Kenntnis erhalten. Im Verfahren vor einer Rechtsmittelinstanz ist die Einreichung der Rekurs- oder Beschwerdeschrift massgebend. Der Ausschluss des Öffentlichkeitsprinzips bei hängigen Verwaltungsverfahren erklärt sich daraus, dass das Akteneinsichtsrecht speziell im VRG geregelt ist (§ 14 VRG für das erstinstanzliche Verfahren, § 53 i.V.m. § 14 VRG für das Rekurs- und § 62 i.V.m. § 14 VRG für das Beschwerdeverfahren).

Im Ergebnis halten Ziff. 1 und 2 fest, was E-§ 3 Abs. 2 im Umkehrschluss zum Gegenstand hat. Die gesamte Rechtsprechung der Gerichte ist vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen.

Ziff. 3 schliesst die Verfahren der internationalen Rechts- und Amtshilfe sowohl in Zivil-, Straf- und Verwaltungssachen gänzlich aus. Die innerstaatliche Rechts- und Amtshilfe richtet sich nach den Bestimmungen der ZPO, StPO und des VRG. Sie ist aufgrund jener einschlägigen Bestimmungen dem Öffentlichkeitsgrundsatz ausgenommen, zumal diese Hilfeleistungen Teil eines hängigen Verfahrens sind.

Schliesslich nimmt Ziff. 4 die Schiedsgerichtsbarkeit ebenfalls vom sachlichen Geltungsbereich des vorliegenden Gesetzes aus. Damit sind sowohl die internationalen als auch nationalen Schiedsverfahren gemeint. Die Rechtshängigkeit des Schiedsverfahrens richtet sich nach Art. 372 ZPO. Der gänzliche Ausschluss liegt darin begründet, dass privatrechtliche Parteiabreden oder öffentlich-rechtliche Vertragsregelungen teilweise Schiedsgerichte vorsehen. Aufgrund des umfassenden Ausschlusses sind ferner

auch amtliche Akten des kantonalen Schiedsgerichts (Verwaltungsgericht; § 69a Abs. 2 VRG) gemäss Art. 27^{bis} des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG; SR 831.20), Art. 89 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) und Art. 57 des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (UVG; SR 832.20) ausgeschlossen.

Abs. 3 regelt das Verhältnis des allgemeinen Einsichtsrechts zu weiteren Sonderbestimmungen in formellen Rechtserlassen, d.h. von im parlamentarischen Verfahren erlassenen Gesetzen. Spezielle Verordnungsbestimmungen können dagegen keine Ausnahmen oder Vorbehalte vom Öffentlichkeitsgesetz statuieren, es sei denn, sie beruhen auf einer hinreichenden Ermächtigung im formellen Gesetz. Grundsätzlich bleiben Bestimmungen über die Öffentlichkeit oder Geheimhaltung von amtlichen Akten oder Informationen, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes bestanden, unverändert gültig. Dennoch sind diese Normen unter Berücksichtigung des Paradigmenwechsels auszulegen. Neuere, nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes einzuführende Normen sind mit diesem Gesetz zu koordinieren. Der Gesetzgeber wird sich indessen künftig stets zu fragen haben, ob er mit einer Einschränkung des verfassungsmässigen Öffentlichkeitsprinzips diesem nicht widersprechen würde.

Nach *Ziff. 1* gehen spezielle Geheimhaltungsnormen vor. Einige sind darauf ausgerichtet, wichtige öffentliche Interessen zu schützen. Die meisten beziehen sich jedoch auf schützenswerte Unterlagen oder Dokumente aus der Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger. Dies gilt beispielsweise für die Geheimhaltungsbestimmungen im Sozialversicherungs- (vgl. Art. 33 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts [ATSG; SR 830.1]) oder im Steuerrecht (siehe sogleich). Auch im Bereich der politischen Rechte bestehen Spezialbestimmungen (§ 75 Abs. 2, § 87 und § 89 i.V.m. § 75 Abs. 2 und § 92 Abs. 2 des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht [StWG; RB 161.1]). Schliesslich gehen bereits von Bundesrechts wegen das Berufs- (Art. 321 des Schweizerischen Strafgesetzbuches [StGB; SR.311.0]) sowie das Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnis (Art. 162 StGB) vor. Dennoch bringen diese Bestimmungen nur in allgemeiner Weise den Geheimhaltungsgrundsatz zum Ausdruck. Was tatsächlich der Geheimhaltung weiterhin unterliegt, ist letztlich im konkreten Einzelfall durch Auslegung festzustellen.

Das Steuergeheimnis ist im Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern (Steuergesetz, StG; RB 640.1) nicht explizit verankert. Die Wahrung des Steuergeheimnisses ist indessen aufgrund übergeordneten Bundesrechts gegeben. Für die Kantone gilt Art. 39 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG; SR 642.14), wonach die mit dem Vollzug der Steuergesetze betrauten Personen zur Geheimhaltung verpflichtet sind. Gestützt auf Art. 72 Abs. 2 StHG gilt diese Regelung unmittelbar für die Kantone, die nichts Entsprechendes in ihren kantonalen Steuergesetzen verankert haben. Für die direkte Bundessteuer normiert Art. 110 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11): „Wer mit dem Vollzug dieses Gesetzes betraut ist oder dazu beigezogen wird, muss über Tatsachen, die ihm in Ausübung seines Amtes bekannt werden, und über die Verhandlungen in den Behörden Stillschweigen bewahren und Dritten den Einblick in amtliche Akten verweigern.“ Beide Bestimmungen halten

indessen auch fest, dass vorbehältlich einer gesetzlichen Grundlage im Bundesrecht oder – für das kantonale Steuerrecht – im kantonalen Recht eine Auskunft zulässig ist. § 147 StG vermag daher gegenüber dem Öffentlichkeitsprinzip dem Wortlaut nach keine Spezialbestimmung zu bieten, zumal sich diese Norm an die öffentlichen Organe richtet.

Das Steuergeheimnis bezweckt nicht nur den Schutz der finanziellen Privatsphäre. Es liegt auch im öffentlichen Interesse, dass die Steuersubjekte bereit sind, mit der Steuerverwaltung zu kooperieren, indem das Vertrauen zwischen den beiden nicht beeinträchtigt wird. Insofern kommt dem Steuergeheimnis ein hoher Stellenwert zu. Dies trotz des Umstandes, dass das Steuersubjekt an die Finanzierung des Staates beiträgt und damit eine Aufgabe erfüllt, die wiederum in einem engen Zusammenhang mit der Erfüllung einer staatlichen Aufgabe steht. Weil die einzelnen Steuerzahlerinnen und Steuerzahler gegenüber dem Staat aber gezwungen sind, die finanziellen Verhältnisse weitreichend offenzulegen, sollen sie auch davor geschützt werden, dass ihre Daten der Öffentlichkeit zugänglich sind. Auch wenn im kantonalen Steuergesetz das Steuergeheimnis nicht geregelt ist, gilt das in Art. 39 Abs. 1 StHG verankerte Steuergeheimnis unmittelbar auch für die Belange der Thurgauer Staats- und Gemeindesteuern (Art. 72 Abs. 2 StHG) sowie die Erbschafts- und Schenkungssteuern (§ 20 des Gesetzes über die Erbschafts- und Schenkungssteuern [ESchG; RB 841.8] i.V.m. § 147 StG). Daher besteht auch im Kanton Thurgau ein Vorrang des Steuergeheimnisses gegenüber dem Öffentlichkeitsprinzip.

Gemäss § 15 KV sind die Behörden im Verhältnis zu Privaten sowie bei der Verwendung personenbezogener Daten im Rahmen des Gesetzes an das Amtsgeheimnis gebunden. Gemäss Art. 320 Abs. 1 StGB wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft, wer ein Geheimnis offenbart, das ihm in seiner Eigenschaft als Mitglied einer Behörde oder als Beamter anvertraut worden ist oder das er in seiner amtlichen oder dienstlichen Stellung wahrgenommen hat. Gemäss § 76 Abs. 1 der Verordnung des Regierungsrates über die Rechtsstellung des Staatspersonals (RSV; RB 177.112) sind Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Verschwiegenheit über dienstliche Angelegenheiten verpflichtet, die ihrer Natur nach oder gemäss besonderer Vorschrift geheim zu halten sind, und gemäss § 76 Abs. 2 RSV ist Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Einsichtnahme in amtliche Akten, deren Weitergabe und die Weiterleitung von Informationen nur gestattet, soweit der Geschäftsgang es bedingt oder ein Gesetz dazu ermächtigt. Diese Bestimmungen gelten auch für Lehrpersonen an den Volksschulen (vgl. § 59 der Verordnung des Regierungsrates über die Rechtsstellung der Lehrpersonen an den Volksschulen [RSV VS; RB 411.114]), für die Lehrpersonen an den Berufsfach- und Mittelschulen (vgl. § 2 Abs. 1 Ziff. 9 der Verordnung des Regierungsrates über die Rechtsstellung der Lehrpersonen an den Berufsfach- und Mittelschulen [RSV BM; RB 413.141]), für die Mitarbeitenden der Pädagogischen Hochschule (vgl. § 2 Abs. 1 Ziff. 1 des Personalreglements der Pädagogischen Hochschule [Personalreglement PHTG; RB 414.27]) und für das Gemeindepersonal (vgl. § 33 GemG und § 60 des Gesetzes über die Volksschule [VG; RB 411.11]).

Diese Bestimmungen regeln das Amtsgeheimnis. Das Öffentlichkeitsgesetz schränkt das Amtsgeheimnis in einem beschränkten Umfang ein: Dort, wo ein öffentliches Organ

gestützt auf die Bestimmungen des ÖffG eine Information herausgibt, kommt es nicht zur Anwendung. Das Amtsgeheimnis bleibt jedoch, abgesehen von dieser Ausnahme, im bisherigen Umfang bestehen. Das Öffentlichkeitsgesetz und das Öffentlichkeitsprinzip ändern daran nichts. Der Unterschied besteht darin, dass das öffentliche Organ sich nicht auf das Amtsgeheimnis berufen kann, um Anfragen nach Informationen abzuwehren. Es ist nur dann berechtigt, eine Information geheim zu halten, wenn § 10 oder § 11 ÖffG dies erlauben.

Wird eine Information gestützt auf das ÖffG herausgegeben, handelt es sich insofern nicht um ein Amtsgeheimnis im Sinne von Art. 320 StGB und § 76 Abs. 1 RSV. Damit entfällt in diesem Umfang die Tatbestandsmässigkeit dieser Bestimmungen. Zwar läge im Sinne von Art. 14 StGB auch ein Rechtfertigungsgrund vor, denn die Herausgabe wird vom Gesetz erlaubt, es entfällt aber bereits die Tatbestandsmässigkeit, denn das Gesetz sagt, dass in diesem Fall kein Amtsgeheimnis mehr vorliegt.

Informiert eine kantonale Mitarbeiterin oder ein kantonaler Mitarbeiter von sich aus die Öffentlichkeit über eine dienstliche Angelegenheit, die ihrer Natur nach oder gemäss besonderer Vorschrift geheim zu halten ist, macht sie oder er sich auch unter der Geltung des ÖffG einer Amtsgeheimnisverletzung schuldig. Das Öffentlichkeitsprinzip ist kein Freipass für Indiskretionen. Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips hat nichts an dieser Geheimhaltungspflicht geändert. Es liegt im eminenten Interesse des Kantons, dass seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Stillschweigen wahren über dienstliche Angelegenheiten. Sie dürfen die Information nur dann preisgeben, wenn jemand gestützt auf das ÖffG die Herausgabe verlangt hat und die Herausgabe nach den Bestimmungen des ÖffG zulässig ist. Zum Schutz der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters ist in diesen Fällen davon auszugehen, dass die Tatbestandsmässigkeit immer entfällt, wenn sie oder er in guten Treuen davon ausgegangen ist, dass eine Herausgabe gestützt auf das ÖffG zulässig ist.

Ziff. 2 räumt Bestimmungen in anderen Gesetzen, die abweichende, d.h. erleichterte oder erschwerende Einsichtsrechte vorsehen, den Vorrang gegenüber dem Öffentlichkeitsgesetz ein, so namentlich (nicht abschliessend) die bundesrechtlichen Bestimmungen bezüglich öffentlicher Register wie beispielsweise das Handelsregister (vgl. Art. 10 ff. der Handelsregisterverordnung [HRegV; SR 221.441]), das Grundbuch (vgl. Art. 970 f. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210), Art. 26 ff. der Grundbuchverordnung [GBV; SR 211.431.1]), das Zivilstandsregister (vgl. Art. 43a Abs. 2 ZGB; Art. 29 der Zivilstandsverordnung [ZStV; SR 211.112.2]) oder das Strafregister (vgl. Art. 24, 25b, und 26 der Verordnung über das Strafregister [VOSTRA-Verordnung; SR 221]). Zudem relevant sind die Bestimmungen im Lebensmittel- und Chemikalienrecht (Art. 24, 56 und 60 des Bundesgesetzes über die Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände [Lebensmittelgesetz, LMG; SR 817.0]; Art. 43 f. des Bundesgesetzes über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen [Chemikaliengesetz, ChemG; SR 813.1]). Ferner bestehen auch zahlreiche sachbezogene Vorrechte. Zu denken ist hierbei an die öffentliche Auflage gemäss § 29 und § 102 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; RB 700), § 27 des Gesetzes über die Enteignung (Enteignungsgesetz; RB 710), § 18 des Gesetzes über den Wasserbau und den Schutz vor gravitativen Naturgefahren (WBSNG; RB 721.1), § 13 des Wassernutzungsgesetzes (WNG;

RB 721.8), § 6 und § 10 ff. des Gesetzes über die Nutzung des Untergrundes (UNG; RB 723.1), § 11, § 17 und § 21 des Gesetzes über Strassen und Wege (StrWG; RB 725.1), § 9 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (EG GSchG; RB 814.20), § 13 des Gesetzes über Flur und Garten (RB 913.1) i.V.m. § 102 PBG, § 8 und § 40 des Gesetzes über Bodenverbesserungen und landwirtschaftliche Hochbauten (Meliorationsgesetz; RB 913.2), § 11 und § 20 f. des Waldgesetzes (RB 921.1), § 7 Abs. 3 des Gesetzes zum Schutz und zur Pflege der Natur und der Heimat (NHG; RB 450.1) i.V.m. § 102 PBG oder der öffentliche Kataster gemäss § 14 des Gesetzes über die Abfallbewirtschaftung (Abfallgesetz; RB 814.04). Zu erwähnen sind ferner zur Veranschaulichung die geänderten Bundesgesetze im Zusammenhang mit der Umsetzung des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention; SR 0.814.07), das Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01; Art. 10b Abs. 2 lit. b, Art. 10e ff.), das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20; Art. 50) und das Bundesgesetz über die Gentechnik im Ausserhumanbereich (Gentechnikgesetz, GTG; SR 814.91. Art. 18 Abs. 1). Der Bereich für erleichterte Einsicht in amtliche Akten von Umweltinformationen geht derweil über die genannten Gesetze hinaus. Nach Art. 7 Abs. 8 USG sind Umweltinformationen Informationen im Bereich des Umweltschutzgesetzes und im Bereich der Gesetzgebung über den Natur- und Heimatschutz, den Landschaftsschutz, den Gewässerschutz, den Schutz vor Naturgefahren, die Walderhaltung, die Jagd, die Fischerei, die Gentechnik sowie den Klimaschutz. Insofern beschlägt das Bundesrecht auch entsprechende Einsichtsrechte im kantonalen Recht. Bestimmte Personen begünstigende, personenbezogene Vorrechte finden sich z.B. in § 14 VRG (Akteneinsicht) oder in § 19 f. TG DSG (Einsicht in Register und in Daten).

Abs. 4 sorgt für eine Koordination mit dem Datenschutzgesetz. Das datenschutzrechtliche Einsichtsrecht (§ 19 ff. TG DSG) hat grundsätzlich Vorrang vor dem Einsichtsrecht gemäss dem Öffentlichkeitsgesetz. Stellt eine Person ein Gesuch um Einsicht in amtliche Akten, die (ausschliesslich) ihre eigenen Personendaten enthalten, richtet sich auch das Verfahren nach dem Datenschutzgesetz (zum Begriff der Personendaten siehe § 3 TG DSG). Das Öffentlichkeitsgesetz macht hier eine erste Triage.

5.2.5. § 5 Zeitlicher Geltungsbereich

Der zeitliche Geltungsbereich legt fest, ab wann das Gesetz seine rechtliche Wirkung entfaltet. Dies ist grundsätzlich ab dem Zeitpunkt der Inkraftsetzung der Fall, wirken doch Rechtsnormen gemeinhin in die Zukunft. Das Inkrafttreten darf daher nicht vor der Publikation des Erlasses erfolgen (vgl. § 11 Abs. 1 KV). Aus rechtsstaatlichen Gründen gilt deswegen ein Rückwirkungsverbot, wenn namentlich rückwirkende Erlasse die einzelnen privaten Personen zusätzlich belasten (siehe explizit § 4 KV). Dies liegt im Primat der Rechtssicherheit begründet. Das Verbot gilt indessen nicht absolut. Nach § 99a Abs. 1 KV ist § 11 Abs. 3 KV auf amtliche Akten anwendbar, die nach der Annahme dieser Verfassungsbestimmung durch das Volk von einer Behörde erstellt oder empfangen wurden. Das Öffentlichkeitsprinzip gilt somit seit dem 20. Mai 2019, auch wenn es erst

mit Inkrafttreten des Gesetzes anwendbar ist. Dementsprechend ordnet bereits die Verfassung ausdrücklich gewollt eine (unechte) Rückwirkung bzw. Rückanknüpfung an. Diese ist zulässig, wenn das neue Recht für die Zeit seit Inkrafttreten Anwendung findet, dabei aber in einzelnen Belangen auf Sachverhalte abstellt, die früher eingetreten sind. Es liegt also eine Rückanknüpfung vor, indem Einsicht in amtliche Akten nach Inkrafttreten des neuen Rechts gewährt wird, für die diese aber auf Umstände (Erstellung oder Empfang) vor dem Inkrafttreten abgestellt wird.

Abs. 1 hält im Gesetz fest, was schon die Verfassung ausdrücklich verlangt: Amtliche Akten, die seit dem 20. Mai 2019 erstellt oder empfangen wurden, sind im Grundsatz öffentlich. Üblicherweise wird der zeitliche Geltungsbereich in den Schlussbestimmungen eines Erlasses festgelegt. Vor dem Hintergrund eines adressatengerechten Gesetzes ist es aber angezeigt, den zeitlichen Geltungsbereich bewusst unter den allgemeinen Bestimmungen aufzuführen. Selbst wenn die Rückwirkung bereits in § 99a KV festgehalten ist, soll für die Anwenderfreundlichkeit dieser Grundsatz hier in § 4 nochmals wiederholt werden. Das Gesetz zum Öffentlichkeitsprinzip ist also bereits rückwirkend ab 20. Mai 2019 anwendbar, auch wenn dessen Inkrafttreten erst zu einem späteren Zeitpunkt stattfinden wird. Zudem soll das Gesetz nur für amtliche Akten gelten, die jünger als 20 Jahre alt sind. Damit wird das Öffentlichkeitsgesetz mit dem Archivgesetz abgestimmt. Der zeitliche Geltungsbereich soll hierbei in prospektiver Hinsicht limitiert werden, und zwar rekurrierend auf den Lebenszyklus amtlicher Akten. Das frühere Archivrecht kannte eine allgemeine Schutzfrist von 30 Jahren, was dem gesellschaftlichen Konsens entspricht, wonach die allermeisten Akten der öffentlichen Organe spätestens nach 30 Jahren ihre Schutzwürdigkeit verloren haben. Mit dem Erlass des neuen Archivgesetzes im Jahr 2020 wurde diese Schutzfrist auf 20 Jahre verkürzt. Daher sollten auch nur amtliche Akten dem Öffentlichkeitsgesetz unterstellt sein, die jünger als 20 Jahre alt sind.

Abs. 2 sorgt für eine weitere Koordination mit dem Archivgesetz. Für amtliche Akten, die älter als 20 Jahre sind, ist das Archivgesetz anwendbar. Der Zugang zu diesen richtet sich nach § 16 bis § 21 ArchivG. Selbst wenn sich über 20-jährige amtliche Akten weiterhin beim öffentlichen Organ befinden sollten, beurteilt sich ein allfälliges Einsichtsgesuch in solche Akten nach dem Archivgesetz. Dies liegt im Umstand begründet, dass in jedem Fall die allgemeine Schutzfrist von 20 Jahren abgelaufen ist. Die Einsicht in amtliche Akten richtet sich nicht nach dem Ort, wo sich diese befinden, sondern nach deren Alter.

5.2.6. § 6 Die oder der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte

Abs. 1: In Ergänzung zum heutigen Stellenprofil des Beauftragten für den Datenschutz (vgl. § 17 Abs. 1 TG DSG) soll dessen Funktion mit derjenigen eines Öffentlichkeitsbeauftragten erweitert werden, weshalb künftig von der oder dem Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten gesprochen werden soll. Ihr oder ihm sollen gemäss diesem Gesetz vier zentrale Aufgaben zukommen. Sie oder er wird auch künftig ihre oder seine Aufgaben unabhängig erfüllen (vgl. § 17 Abs. 1 TG DSG). Aufgrund des Umstandes, dass das vorliegende Gesetz gänzlich neu erlassen wird, werden deswegen im Öffentlichkeitsgesetz beide Geschlechter angesprochen.

Ziff. 1 lehnt sich an § 18 Abs. 1 Ziff. 4 TG DSGVO an, womit der entsprechenden Person neben der bisherigen datenschutzrechtlichen Beratung neu auch eine Beratung der öffentlichen Organe für Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips zukommen soll. Die oder der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte soll die Funktion einer Fachstelle in Sachen Einsicht in amtliche Akten einnehmen und spezifisch über das Vorgehen und die Praxis informieren können. Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende haben zusätzlich zum Gesetz erklärende Dokumente in Form von Wegleitungen mit Beispielen oder Erläuterungen gewünscht. Damit die angedachte *unité de doctrine* auch gewährleistet werden kann, soll die oder der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte im Rahmen ihrer oder seiner Beratungstätigkeit z.B. Merkblätter oder Auslegungshilfen ausstellen können.

Ziff. 2: Der oder dem Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten soll die weitere Aufgabe zukommen, das Schlichtungsverfahren gemäss E-§ 15 und E-§ 16 zu leiten. Dabei handelt sie oder er unabhängig und neutral. Führt das Verfahren zu keiner Einigung, soll sie oder er eine Empfehlung (E-§ 17) für die an der Schlichtung Beteiligten abgeben können (weitere Ausführungen siehe hinten Ziff. 5.4.4 ff.). Ihr oder ihm kommt aber keine hoheitliche Entscheidkompetenz zu.

Ziff. 3 fusst auf § 18 Abs. 1 Ziff. 2 TG DSGVO. Auf Anfrage berät der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte private Personen über ihr Recht auf Einsicht in amtliche Akten. Eine Rechtsberatung im Einzelfall soll damit aber explizit ausgeschlossen werden. Vielmehr dürfte sich die Beratungstätigkeit gegenüber einzelnen Privatpersonen auf die Modalitäten sowie die Art und Weise des Akteneinsichtsrechts beschränken.

Nach *Ziff. 4* soll dem Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten auch die Möglichkeit zugestanden werden, sich bei Rechtsetzungsvorhaben der öffentlichen Organe zu äussern, die das Öffentlichkeitsprinzip betreffen.

Abs. 2: Im Rahmen des Schlichtungsverfahrens soll die oder der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte ungeachtet einer allfälligen Geheimhaltungspflicht Einsicht in amtliche Akten haben. Um die Schlichtungsfunktion wahrnehmen zu können, muss sie oder er Einsicht erhalten, insbesondere auch jene in amtliche Akten, die das öffentliche Organ als nicht öffentlich betrachtet. Nur so wird es möglich sein, eine Empfehlung abgeben zu können. Das Recht beinhaltet neben der eigentlichen Einsicht auch das Recht auf Auskünfte, soweit solche notwendig sind, um auf amtliche Akten zuzugreifen oder um deren Zugänglichkeit zu beurteilen.

Abs. 3 hält die Bindung der oder des Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten an das weiterhin gültige Amtsgeheimnis fest, soll indessen im Unterschied zum Datenschutzgesetz (vgl. § 18 Abs. 3) im Öffentlichkeitsgesetz umfassender und ausdrücklich Eingang finden. Sie oder er ist im selben Masse dem Amtsgeheimnis unterstellt wie die öffentlichen Organe, in deren amtlichen Akten sie oder er Einsicht nimmt oder die ihr oder ihm Auskunft erteilen.

5.2.7. § 7 Information der Öffentlichkeit

Mit dieser Bestimmung geht das Gesetz einen kleinen Schritt weiter, als dies von der Volksinitiative für die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips eigentlich verlangt wurde. E-§ 7 soll dem Öffentlichkeitsgrundsatz gemäss § 11 KV weiter zum Durchbruch verhelfen und damit den öffentlichen Organen zusätzlich und gesetzlich ermöglichen, verstärkter und auch zeitgemässer aktiv zu informieren. Die in § 11 Abs. 2 KV verlangte, aktive Information der öffentlichen Organe soll das Handeln der öffentlichen Organe erklären und auch begründen. E-§ 7 soll hingegen keinen subjektiv einklagbaren Rechtsanspruch begründen.

Die Medienlandschaft und der Medienkonsum haben sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten schweizweit aber auch im Kanton Thurgau stark verändert. So ist zum Beispiel die Zahl der überregionalen Zeitungen im Thurgau, die das politische Geschehen im Kanton redaktionell begleiten oder begleitet haben, kontinuierlich gesunken. Gab es über längere Zeit nur Tageszeitungen, Radio und Fernsehen, so kamen in nur wenigen Jahren neue Formen von Informationskanälen hinzu: das Internet, die Gratiszeitungen, die sozialen Medien (Facebook, Twitter, Instagram usw.) und dadurch die verstärkte Nutzung der mobilen Kommunikationsgeräte. Diese Entwicklung ist durchaus zu begrüssen, können doch die Medienkonsumentinnen und -konsumenten von einem vielfältigen und grossen Informationsangebot profitieren. Dadurch wird die Meinungsvielfalt ebenso garantiert. Dennoch ist nicht von der Hand zu weisen, dass einerseits die klassischen Medien weiterhin und im verstärkten Mass unter Druck stehen und immer weniger oder nur punktuell über das kantonale oder kommunale Geschehen berichten, andererseits aber auch eine weitere Veränderung innerhalb der Gesellschaft stattfindet. Gerade die sozialen Medienplattformen können das politische Geschehen und die Wahrnehmung wesentlich beeinflussen. Mit E-§ 7 soll daher auch eine Grundlage geschaffen werden, um insbesondere aktuellen, demokratierelevanten und problembehafteten Phänomenen wie „fake news“, „social bots“ und „Roboterjournalismus“ zu begegnen. Mangelnde Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Handelns der öffentlichen Organe in Kombination mit internetbasierter Kommunikation jedes und jeder Einzelnen können innerhalb kurzer Zeit dazu führen, dass das Vertrauen in die öffentlichen Organe sinkt. Auch die geänderten „Spielregeln“ und Ansprüche sowie das diffuse Misstrauen der Öffentlichkeit gegenüber dem Staat, seinen Organen und der Politik verlangen, dass die öffentlichen Organe neben der Informationspflicht auch die Möglichkeit haben, agil und zeitgemäss über ihre politischen Angelegenheiten zu informieren. Der rückläufige Konsum von journalistisch aufbereiteter Medieninformation birgt Risiken für das Gemeinwesen, leisten die klassischen Medien doch auch weiterhin einen oft unterstützenden Beitrag für die (Informations-)Gesellschaft. Ferner soll eine aktive Information verstärkt einen Beitrag für eine bürgernahe Kommunikation leisten. Schliesslich kann eine ausgeprägte aktive Information sogar die passive Information – die Einsicht in amtliche Akten – überholen oder in einzelnen Fällen obsolet machen und folglich die Abläufe und allfällige Verfahren vereinfachen. Genauso können damit die Ressourcen minimiert werden, da bereits publizierte oder der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebrachte Unterlagen oder Dokumente etwaige Einsichtsgesuche überflüssig machen.

Abs. 1 auferlegt in Ausführung von § 11 Abs. 2 KV den öffentlichen Organen eine objektive Handlungspflicht, die Öffentlichkeit von sich aus über ihr Handeln von allgemeinem Interesse zu informieren. Die Information muss dementsprechend aktiv erfolgen („von sich aus“). Adressat ist die Öffentlichkeit, die Bevölkerung im Allgemeinen, was aber nicht ausschliesst, dass sich Informationen auch nur an eine bestimmte Zielgruppe richten oder nur von lokalem Interesse sind. Worüber zu informieren ist, beschränkt sich nicht nur auf diejenigen Tätigkeiten, die zur Erfüllung einer staatlichen Aufgabe notwendig sind. Vielmehr soll auch über gefasste Beschlüsse, wichtige laufende Geschäfte, bedeutende Entscheide, Massnahmen, Ziele, Lagebeurteilungen, Planungen sowie über die jeweiligen Hintergründe und Zusammenhänge informiert werden. „Von allgemeinem Interesse“ ist dabei jede Information, die es der Öffentlichkeit ermöglicht, ihre demokratischen Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte und ihre Kontrollfunktion gemäss dem Zweck des vorliegenden Gesetzes auszuüben. Die Bevölkerung soll sich zudem auch ein Bild über das staatliche Handeln machen können, ohne stets Einsicht in amtliche Akten nehmen zu müssen. Der umfassende Informationsauftrag der Öffentlichkeit erreicht hingegen dort seine Grenzen, wo überwiegende öffentliche oder private Interessen einer Information entgegenstehen.

Abs. 2 benennt die qualitativen Anforderungen an die Information der öffentlichen Organe. Über Tätigkeiten von allgemeinem Interesse ist verständlich zu informieren Die Information muss einem überwiegenden Teil der Adressatinnen und Adressaten erlauben, die Information in ihrem Inhalt klar zu verstehen und nachvollziehen zu können. Die Information muss dahingehend verstanden werden können, dass die einzelne Person ihre demokratischen Rechte ohne weiteres Zutun wahrnehmen kann. Umfassend bedeutet gehaltvoll und vollständig. Die Information muss alle Elemente beinhalten, die zu deren Verständnis notwendig sind. Die Sachlichkeit garantiert die Objektivität der Information, bei der sowohl auf die positiven als auch auf die negativen Seiten eines Informationsgegenstandes hingewiesen wird. In zeitlicher Hinsicht hat die Information schliesslich frühzeitig zu erfolgen. Damit ist einerseits eine proaktive Information zu verstehen, das heisst die Entwicklung eines Geschehens ist im Voraus durch eine differenzierte Planung und ein zielgerichtetes Handeln selbst zu bestimmen oder herbeizuführen, andererseits muss die Information zeitnah erfolgen, womit sie möglichst umgehend nach einem Geschehen oder Beschluss zu erfolgen hat.

Abs. 3: Gemäss E-§ 4 Abs. 2 findet das Öffentlichkeitsprinzip implizit für hängige Verfahren keine Anwendung, weshalb darüber auch nicht informiert wird. Dennoch sind zwei abschliessende Ausnahmen vorgesehen: wenn zwingend, unerlässlich falsche Meldungen berichtigt oder vermieden werden sollen oder wenn es sich um einen besonders schweren oder Aufsehen erregenden Fall handelt. Falsch ist eine Meldung, wenn sie offensichtlich nicht dem tatsächlichen Sachverhalt, der realen Gegebenheit entspricht oder erkennbar irreführend die Wahrheit nicht korrekt wiedergibt. In diesen Fällen soll das öffentliche Organ aktiv informieren dürfen und den Sachverhalt richtigstellen oder korrigieren können oder es vorbeugend nicht zu einer falschen Meldung kommen lassen. Von einem besonders schweren Fall oder einem Aufsehen erregenden Fall ist dann zu sprechen, wenn ein aussergewöhnliches Ereignis oder Geschehen allgemeine, über einen grossen Teil der Bevölkerung hinausgehende Beachtung, Aufre-

gung oder starke Verunsicherung auslöst. In diesen Fällen kann die sofortige Information angezeigt sein. Abs. 3 lehnt sich an bereits geltende Bestimmungen in den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Basel-Landschaft, Zürich und Solothurn an. Der Vollständigkeit halber sei hier ausdrücklich erwähnt, dass in hängigen Strafverfahren Art. 74 StPO in jedem Fall dem Öffentlichkeitsgesetz vorgeht. Danach erfolgt die Information durch die Staatsanwaltschaft, durch die Gerichte oder, mit deren Einverständnis, durch die Kantonspolizei. Die Kantonspolizei kann auch eigenständig in ihrem Zuständigkeitsbereich informieren (vgl. § 66 des Polizeigesetzes [PolG; RB 551.1]). Abs. 3 hat hängige Verfahren zum Gegenstand. Über abgeschlossene Verfahren oder Angelegenheiten ausserhalb eines Verfahrens muss das öffentliche Organ entsprechend der Informationspflicht nach Abs. 1 jederzeit informieren, wenn es von allgemeinem Interesse ist. Das Amtsgeheimnis bleibt in all diesen Fällen indessen bestehen. Diesbezüglich wird auf die Ausführungen vorne (Ziff. 5.2.4) verwiesen.

Abs. 4 dient dem Schutz der Gemeindeautonomie. Aufgrund des Vorranges des kantonalen Rechts gegenüber dem kommunalen Recht würden mit dem vorliegenden Gesetz die kommunalen Bestimmungen obsolet. Daher gelten zwar die vorstehenden Absätze 1 bis 3 für die Politischen Gemeinden und Schulgemeinden in gleicher Weise wie für den Kanton. Sie informieren aber gemäss ihren eigenen kommunalen Bestimmungen. Insofern wird diesen beiden kommunalen Körperschaften dadurch Rechnung getragen, als sie nach ihren Möglichkeiten und Ressourcen entsprechend informieren. Auch kann damit den grossen Unterschieden zwischen kleineren und grösseren Gemeinden angemessen begegnet werden. In jedem Fall trifft sie eine objektive Handlungspflicht zur aktiven Information.

5.3. 2. Recht auf Einsicht in amtliche Akten

5.3.1. § 8 Grundsatz

E-§ 8 ist die zentrale Bestimmung des vorliegenden Gesetzesentwurfs. Sie hält auf Gesetzesstufe fest, was § 11 Abs. 3 KV statuiert. Die Bestimmung stellt zudem den gesetzlichen Grundsatz auf: „Jede Person hat das Recht auf Einsicht in amtliche Akten.“ E-§ 8 statuiert damit das subjektive und gerichtlich durchsetzbare Recht auf Einsicht in amtliche Akten der öffentlichen Organe. Diesem neuen Recht stehen die Ausnahmen von E-§ 10 und E-§ 11 entgegen.

Das neue Einsichtsrecht von E-§ 8 steht „jeder“ Person und damit der gesamten Öffentlichkeit zu. Auf die Nationalität, den Wohnsitz oder das Alter kommt es nicht an. Auch einer juristischen Person steht dieses Recht zu. Ist die Einsicht in eine amtliche Akte einer Person gewährt worden, steht diese Einsicht im Sinne der Rechtsgleichheit im gleichem Ausmass auch allen anderen Personen zu (sog. „kollektive Einsicht“). Die einzelne Person kann zudem jederzeit Einsicht verlangen. Und sie muss schliesslich kein besonderes Interesse für die Einsicht nachweisen, weshalb das Gesuch auch nicht zu begründen ist (E-§ 12 Abs. 2). Es bedarf also keiner bestimmten Voraussetzungen. Insofern stellt E-§ 8 auch die gesetzliche Vermutung der freien Einsicht in amtliche Akten auf. Diese Anwendung stützt sich direkt auf den Wortlaut der Verfassungsbestimmung („gewähren Einsicht“), wonach die Akteneinsicht an keine besonderen Bedingungen geknüpft wird.

5.3.2. § 9 Einsichtsgewährung

Abs. 1 benennt die drei konkreten Möglichkeiten zur Einsichtnahme. Es obliegt der gesuchstellenden Person, darüber zu befinden, von welcher Möglichkeit sie Gebrauch machen möchte. *Abs. 1* lässt den öffentlichen Organ indessen ein gewisses Ermessen zu. Dies hängt auch vom jeweiligen Gesuch ab. Einsehen heisst, dass die gesuchstellende Person die amtliche Akte zu Kenntnis nehmen darf, indem sie mit eigenen Augen die Unterlagen oder Dokumente betrachten, durchlesen oder prüfen kann. Die Einsicht ist mithin in einem weiteren Sinne als die blosser Sinneswahrnehmung zu verstehen.

Nach *Ziff. 1* kann Einsicht „vor Ort“ gewährt werden. Das heisst an dem Ort, an welchem das für die Bearbeitung des Einsichtsgesuches zuständige öffentliche Organ (E-§ 12) die fraglichen Unterlagen oder Dokumente erstellt hat oder im Besitz ist. Die amtlichen Akten können Originale oder Kopien sein, wobei von der gesuchstellenden Person grundsätzlich verlangt werden kann, dass in die Originale Einsicht genommen werden darf. Um das Einsichtsrecht wirkungsvoll ausüben zu können, erfordert die Einsichtnahme, dass ein sorgfältiges Studium der entsprechenden amtlichen Akten und ein effektives Kenntnisnehmen der Unterlagen möglich ist. Daher sind die Einsichtsberechtigten befugt, Notizen zu erstellen und haben dabei auch Anspruch darauf, Fotokopien dieser Akten anzufertigen oder anfertigen zu lassen (siehe auch *Ziff. 3*). Wird der Kopiervorgang erheblich beansprucht, kann das öffentliche Organ eine angemessene Gebühr erheben (E-§ 19 *Abs. 2*).

Neben der eigentlichen Einsichtnahme kann die gesuchstellende Person auch Auskunft über den Inhalt amtlicher Akten verlangen (*Ziff. 2*). Hierfür wird implizit eine vorangegangene Anfrage beim zuständigen öffentlichen Organ verlangt. Die Auskunft kann schriftlich oder mündlich erteilt werden. In der Regel dürfte die Auskunft auf demselben Weg erfolgen wie die Anfrage. Wie weit die entsprechende Auskunft geht, hängt vom eingereichten Gesuch ab.

Schliesslich kann nach *Ziff. 3* für die Einsichtsgewährung die amtliche Akte oder die Unterlage in Kopie oder ausnahmsweise im Original zugestellt werden. Insofern bedarf es hierfür eine von der gesuchstellenden Person zu bezeichnende Zustelladresse. In der Regel werden die Unterlagen oder Dokumente kopiert und zugestellt. In welcher Form, ob als Papierausdruck, auf einem elektronischen Informationsträger usw., hängt wesentlich vom Umfang und den Möglichkeiten des öffentlichen Organs ab. Nur in Ausnahmefällen soll die Akte im Original zugestellt werden (insbesondere für eine anwaltliche Rechtsvertreterin oder einen Rechtsvertreter). In einem hängigen Verfahren können gestützt auf die einschlägigen Verfahrensbestimmungen Akten ohnehin der jeweiligen Rechtsvertretung zugestellt werden. Die öffentlichen Organe sind aber nicht verpflichtet, allfällige Unterlagen oder Dokumente in eine andere Sprache zu übersetzen.

Abs. 2 relativiert die Einsichtnahme, wenn amtliche Akten bereits der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden sind. Sind Unterlagen oder Dokumente im Internet oder sonst veröffentlicht, kann sich das öffentliche Organ darauf beschränken, die Fundstellen mitzuteilen. Für das öffentliche Organ dürfte mit einer aktiven und regelmässigen online-

Publikation von amtlichen Akten, Unterlagen oder Dokumenten, auch eine höhere Effizienz und Vereinfachung der Arbeit geschaffen werden, um etwaigen Einsichtsgesuchen vorzubeugen. Allfällige im Internet veröffentlichte Unterlagen oder Dokumente, die nicht mehr online einsehbar sind, sind der Öffentlichkeit dennoch weiterhin zugänglich zu machen.

5.3.3. § 10 Ausnahmen

Abs. 1: Die Einsicht in amtliche Akten wird dem Öffentlichkeitsgrundsatz nach voraussetzungslos gewährt (E-§ 8). Stehen der Einsicht indessen überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegen, darf das öffentliche Organ aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips die Einsicht nicht einfach gänzlich verweigern. Das zuständige öffentliche Organ muss daher stets die mildeste Form wählen. Einschränkungen sind deswegen restriktiv zu handhaben, um den Kerngehalt des Öffentlichkeitsprinzips als verfassungsmässiges Recht zu wahren. Die Einsicht kann aufgeschoben werden. Dies namentlich, wenn Einsicht in amtliche Akten verlangt wird, die Grundlage für einen politischen oder administrativen Entscheid bilden, der aber erst zu einem späteren Zeitpunkt getroffen wird (E-§ 11 Abs. 1). Das öffentliche Organ hat in diesem Fall von sich aus die Akten vor Ort bereit zu stellen oder der gesuchstellenden Person zuzustellen, wenn der Entscheid gefällt wurde. Ein Aufschub ist auch möglich, wenn gewiss ist, dass sich das öffentliche oder das private Interesse mit der Zeit ändern wird oder wegfällt. Die Einsicht kann hierzu an eine Frist oder eine Bedingung geknüpft werden. Das öffentliche Organ kann die Einsichtnahme ferner einschränken, indem nur teilweise Einsicht gewährt wird. Anstelle der gesamten Akte oder Unterlage darf der gesuchstellenden Person eine Kopie ohne die Passagen mit den geheim zu haltenden Informationen zur Einsicht gewährt werden. Diese Passagen können geschwärzt oder – bei Einsicht vor Ort – abgedeckt werden. Für zeitaufwendige Streichungen oder Abdeckungen und je nach Umfang oder Komplexität verlangte amtliche Akten können angemessene Gebühren erhoben werden (E-§ 19 Abs. 2). Das öffentliche Organ verfügt trotz restriktiver Anwendung bei der Interessenabwägung über einen Ermessensspielraum, um eine grösstmögliche Einzelfallgerechtigkeit zu ermöglichen. In jedem Fall hat es sich am Sinn und Zweck des Öffentlichkeitsprinzips (E-§ 1 Abs. 1) zu orientieren.

Abs. 2 führt in nicht abschliessender Weise öffentlichen Interessen auf, die das Interesse der Öffentlichkeit an einer Akteneinsicht überwiegen müssen, um vom Grundsatz der Einsichtsgewährung gemäss E-§ 8 abzuweichen. Da dem Öffentlichkeitsprinzip Verfassungsrang zukommt, müssen öffentliche Interessen, die das Öffentlichkeitsprinzip im Einzelfall einschränken können, von gewichtiger Bedeutung sein. Beim Begriff des öffentlichen Interesses handelt es sich indessen um einen wertungsbedürftigen, unbestimmten Rechtsbegriff. Das öffentliche Interesse kann sich nämlich auch zeitlich ändern und örtlich verschieden sein. Mithin kann nicht auf eine allgemein gültige Definition abgestellt werden. Öffentliche Interessen können vornehmlich polizeiliche, planerische, soziale und sozialpolitische, fiskalische wie auch ideelle Interessen sein. Ein vorhandenes öffentliches Interesse heisst aber nicht automatisch, dass dieses im Einzelfall auch überwiegt. Das Entgegenstehen von öffentlichen Interessen ist deswegen restriktiv zu handhaben, um das Ziel des Öffentlichkeitsprinzips nicht zu unterlaufen.

Ziff. 1 hebt vorab ausdrücklich die polizeilichen Interessen – Schutz der Polizeigüter – hervor. Es muss hierbei stets sorgfältig geprüft werden, ob die Einsicht in entsprechende Akten die öffentliche Ordnung und Sicherheit ernsthaft gefährden könnte.

Ziff. 2 hat das interkantonale Verhältnis zum Gegenstand. Dieses soll namentlich für die interkantonalen Konferenzen gelten. Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) hat im Juni 2018 beschlossen, die Einsicht in Dokumente der KdK zu gewähren, die von ihr selbst erstellt wurden. Amtliche Akten und Unterlagen, die von den einzelnen Kantonen oder dem Bund erstellt und empfangen wurden, sind beim jeweiligen Kanton oder beim Bund zu verlangen. Die Einsichtnahme untersteht daher dem Recht des Kantons bzw. des Bundes. Sind mehrere interkantonale Konferenzen betroffen, ist das Gesuch an die federführende Konferenz zu richten. In diesem Sinne hat beispielsweise auch die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) im Februar 2019 beschlossen, analog der Umsetzung durch die KdK das Öffentlichkeitsprinzip anzuwenden.

Ziff. 3 nimmt ein öffentliches Interesse an, wenn die Wirksamkeit von staatlich angeordneten Massnahmen durch eine Veröffentlichung unmittelbar gefährdet sein kann. Im Fokus liegt ein ungestörter Vollzug eines hoheitlichen Entscheides. Zu denken ist beispielsweise an Massnahmen, die das öffentliche Organ im Zuge der Bewältigung der Corona-Krise ergriffen hat. Sofern die Einsicht in amtliche Akten dazu führen kann, dass die Durchführung solcher Massnahmen ernsthaft gefährdet oder gar verunmöglichen würde, kann die Akteneinsicht verweigert werden. Die Bestimmung ist für das öffentliche Organ hingegen kein „Blankocheck“, weshalb der Ausnahmetatbestand dieser Ziffer restriktiv angewandt werden soll.

Abs. 3 präzisiert die privaten Interessen, die grösser sein müssen als die Öffentlichkeitsinteressen, um eine Akteneinsicht aufzuschieben, einzuschränken oder zu verweigern.

Ziff. 1 hat die Privatsphäre Dritter im Fokus. Im Vordergrund steht dabei in erster Linie der von Art. 13 BV und im Rahmen von § 6 Abs. 1 Ziff. 1 und 2 KV gewährleistete Schutz der Privatsphäre. Der Begriff der Privatsphäre ist in Anlehnung an Art. 28 ZGB zu verstehen und der Begriff des Persönlichkeitsschutzes gleichbedeutend zu verwenden. Die Privatsphäre Dritter muss im Gefüge des vorliegenden Gesetzes und insbesondere bei dessen Vollzug besondere Bedeutung zukommen. Dies zeigt sich auch daran, dass im Verfahren zur Geltendmachung des Akteneinsichtsrechts Personendaten Dritter nach Möglichkeit zu anonymisieren oder zu entfernen sind (E-§ 13 Abs. 1). Der Schutz der informationellen Privatheit soll verhindern, dass jede private Lebensäusserung der Allgemeinheit bekannt wird. Die Privatsphäre umfasst dabei den Bereich des Privatlebens, das heisst all jene Lebensäusserungen, welche die einzelne private Person gemeinhin nur mit einem begrenzten, im relativ nahe verbundenen Personenkreis teilen will oder muss. Dem oder der Einzelnen kommt daher auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu, weshalb diese Selbstbestimmung gegenüber dem Einsichtsrecht der Öffentlichkeit Vorrang genießt. Gerade die Verbreitung oder öffentliche Einsicht in persönliche Daten an Personen, für die sie nicht bestimmt sind, verletzt

die Privatsphäre der betroffenen Person. Zu beachten ist hingegen auch, dass die Bekanntheit oder besondere Funktion bzw. Stellung einer Person dazu führen kann, dass ein erhöhtes Interesse der Öffentlichkeit besteht. Diese Personen können daher nur geringeren Schutz beanspruchen, als ihre Tätigkeiten in gewissen Grenzen ein Öffentlichkeitsinteresse entstehen lässt.

Ziff. 2: Der Einsicht in amtliche Akten kann auch das Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnis entgegengehalten werden. Es liegt am zuständigen öffentlichen Organ, vor der Einsichtsgewährung schützenswerte Geheimnisse zu eruieren. Trotz Fachkenntnis des zuständigen öffentlichen Organs kann die Eruierung allfälliger Geheimnisse den Beizug der Urhebererschaft der Unterlage oder des Dokumentes mit sich bringen. Insofern kann die Gesuchsbearbeitung einen erheblichen Aufwand bedeuten, wenn das öffentliche Organ Gespräche führen muss, welche Informationen schliesslich als geheim zu qualifizieren sind. Das Berufsgeheimnis umfasst neben den in Art. 321 StGB erfassten Berufe auch die weiteren freien Berufe wie Architekten, Finanz- und Steuerberater sowie Psychologen. Es schützt die Vertraulichkeit der Informationen, welche die Geheimnisträgerin oder der Geheimnisträger bei der Ausübung des Berufs über ihre oder seine Kundschaft zusammenträgt. Das Geschäftsgeheimnis betrifft geschäftlich relevante Informationen. Entscheidend ist, ob die geheimen Informationen Auswirkungen auf das Geschäftsergebnis haben können oder auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen haben. Es gilt dabei ein weiter Geheimnisbegriff. Zu nennen sind hier beispielhaft Informationen über den Kundenkreis, die Preiskalkulation oder die Geschäftsorganisation. Das Fabrikationsgeheimnis schliesslich umfasst die technische Seite der Produktion. Es handelt sich hierbei um Kenntnisse, die bei der Herstellung von Produkten Anwendung findet und am veräusserten Produkt nicht erkennbar und folglich geheimnisfähig sind.

Hinsichtlich des öffentlichen Beschaffungswesens gilt bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen der Grundsatz der Vertraulichkeit von Informationen. Der vertrauliche Charakter der Angaben der Anbieterinnen und Anbieter ist zu wahren (vgl. Art. 11 Abs. 1 lit. g der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen [IVöB; RB 720.1] und Art. 11 lit. e der IVöB 2019 [noch nicht in Kraft]). Die Vertraulichkeit gilt dabei während des Vergabeverfahrens. Dadurch sollen mögliche Verzerrungen bis zum Vergabeentscheid verhindert werden. Künftig sind gemäss Art. 49 Abs. 3 IVöB 2019 alle Unterlagen für die Dauer ihrer Aufbewahrung vertraulich zu behandeln, soweit die Vereinbarung nicht eine Offenlegung vorsieht. Vorbehalten bleibt die Auskunftspflicht, soweit hierfür eine gesetzliche Grundlage besteht. Damit sind Ausnahmen vom Grundsatz der Vertraulichkeit möglich, wenn die Auftraggeberin oder der Auftraggeber aufgrund einer gesetzlichen Grundlage im kantonalen Recht, namentlich in den kantonalen Öffentlichkeitsgesetzen, zur Auskunft verpflichtet ist. Klarzustellen ist hierbei, dass in hängigen Verfahren zur Vergabe von öffentlichen Aufträgen das Öffentlichkeitsgesetz nicht zur Anwendung kommt (Art. 57 Abs. 1 IVöB 2019). Demgegenüber ist nach Art. 57 Abs. 2 IVöB 2019 der beschwerdeführenden Person auf Gesuch hin Einsicht in die Bewertung ihres Angebots und in weitere entscheidungsrelevante Verfahrensakte zu gewähren, „soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen“. Eingereichte Unterlagen sind auch gemäss § 26 Abs. 1 der Verordnung des Regie-

rungsrates zum Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB; RB 720.21) vertraulich zu behandeln, soweit geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse betroffen sind. Diese Unterlagen dürfen ohne das Einverständnis der Anbieterin oder des Anbieters oder ohne gesetzliche Grundlage weder genutzt noch an Dritte weitergeleitet oder diesen bekannt gemacht werden (§ 26 Abs. 2 VöB).

Abs. 4: Diese Gegen Ausnahme gilt zwar als Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips ohnehin. Eine gesetzliche Klarstellung ist aber sowohl für die gesuchstellenden Personen als auch für die öffentlichen Organe durchaus wichtig. Das Ergebnis der Abwägung zwischen den Interessen kann sich im Laufe der der Zeit ändern und regelmässig zugunsten des Öffentlichkeitsgrundsatzes tendieren. Diese Bestimmung verdeutlicht diese Präzisierung.

5.3.4. § 11 Besondere Fälle

Diese Bestimmung regelt zwei besondere Fälle, in denen die Einsicht in amtliche Akten nur unter einer Bedingung gewährt wird.

Abs. 1 soll die freie Meinungs- und Willensbildung öffentlicher Organe schützen. Der „politische oder administrative“ Entscheid oder Beschluss kann eine rechtliche oder politische Position oder eine Vorgehensweise zum Inhalt haben, sich auf Fragen der Verwaltungsorganisation oder der Personalführung oder auf den Beizug Dritter zur Erfüllung von Verwaltungsaufgaben beziehen. Für die Gemeinden kann dies z.B. ein Zwischenentscheid in einem Bauprojekt sein. Gemäss Abs. 1 wird die Akteneinsicht lediglich zeitlich aufgeschoben, um eine mögliche Beeinflussung durch die Öffentlichkeit zu vermeiden. Insofern bedarf es für den Aufschub zur Einsicht in die amtliche Akte eines direkten und unmittelbaren Zusammenhangs zwischen der fraglichen Akte und des folgenden Entscheides. Die Akte ist allerdings nur dann eine für den Entscheid relevante Grundlage, wenn sie von beträchtlichem materiellen Gewicht ist. Implizit hält diese Bestimmung auch fest, dass kein Anspruch auf Zugang zu nicht öffentlichen Beratungen oder Verhandlungen besteht.

Abs. 2: Der Grund für diese befristete Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip erklärt sich dadurch, dass keine Verhandlung wirkungsvoll geführt werden könnte, wenn das öffentliche Organ von Anfang an oder mittendrin gezwungen würde, seine Karten auf den Tisch zu legen. Dem öffentlichen Organ muss der notwendige Handlungsspielraum eingeräumt werden. Relevant ist dabei, ob die Unterlagen oder das Dokument Informationen enthält, welche die Verhandlungsstrategie gefährden und mit der Veröffentlichung die Verhandlungsposition schwächen könnte. Der Wortlaut erfasst nur laufende oder künftige, in absehbarer Frist bevorstehende Verhandlungen, weshalb amtliche Akten über abgeschlossenen Verhandlungen von dieser Ausnahme wiederum ausgenommen werden und damit der Öffentlichkeit grundsätzlich zugänglich sind.

Abs. 3: Aufgrund eines vielfachen Wunsches im Vernehmlassungsverfahren wird neu vorgeschlagen, die Protokolle der parlamentarischen Kommissionen frei zugänglich zu machen. Ausgenommen sind die Protokolle der Aufsichtskommissionen. In zeitlicher Hinsicht soll dies nach Abschluss der Beratungen, nach Kenntnisnahme (z.B. bei einem

Bericht des Regierungsrates) oder nach der Schlussabstimmung im Parlament, gegebenenfalls nach Ablauf der Referendumsfrist oder nach der Volkabstimmung geschehen. Damit kann auch weiterhin die freie Meinungs- und Willensbildung im Parlament gewährleistet werden. Der generellen Veröffentlichung parlamentarischer Kommissionsprotokolle liegt hauptsächlich die Überlegung zu Grunde, dass es schwer zu begründen ist, weshalb die Legislative ausgerechnet bei sich selbst eine sehr bedeutsame Einschränkung des Öffentlichkeitsprinzips vornehmen würde. Überdies ist eine generelle Publikation der Protokolle für die konkrete Rechtsanwendung und Gesetzesauslegung durch die Verwaltungs- und Justizbehörden von enormer Bedeutung. Stellen doch im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens neben der Botschaft der Exekutive auch die Protokolle der Legislative wichtige Materialien dar. Schliesslich sprechen nach Abschluss des Gesetzgebungsprojektes auch keine öffentlichen Interessen gegen eine Veröffentlichung. Dass die Protokolle der Aufsichtskommissionen weiterhin der Geheimhaltung unterworfen sind, liegt in der Funktion der parlamentarischen (Ober-)Aufsicht begründet (für den Kanton vgl. § 37 KV). Diese zielt einerseits darauf ab, von der Exekutive Rechenschaft zu verlangen, andererseits soll sie das Vertrauen in Exekutive und Verwaltung erhalten und stärken. Die Oberaufsicht soll verlässlich und vertraulich Informationen sammeln, Kritik formulieren, Empfehlungen aussprechen und allenfalls parlamentarische Massnahmen anstossen können. Abs. 3 richtet sich sowohl an die Kommissionen des Grossen Rates des Kantons Thurgau als auch an die Kommissionen der kommunalen Legislativen. Für den Kanton wird der Grosse Rat bei Verabschiedung dieser Bestimmung seine Geschäftsordnung (GOGR; RB 171.1) entsprechend anzupassen und mit dem Öffentlichkeitsprinzip in Einklang zu bringen haben.

5.4. 3. Verfahren zur Geltendmachung des Einsichtsrecht

5.4.1. § 12 Gesuch

Abs. 1: Wie erwähnt (E-§ 8), ist jede Person, unabhängig von Wohnsitz, Nationalität und Alter, und auch jede juristische Person ohne weiteres berechtigt, ein Gesuch um Einsicht in amtliche Akten zu stellen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht präzisiert Abs. 1 einzig, dass das Gesuch schriftlich oder elektronisch, sei es auf dem herkömmlichen Weg mit einer Eingabe per Post oder elektronisch per E-Mail, an das öffentliche Organ zu richten ist, das die Akten erstellt hat oder besitzt. Das Gesuch ist dabei in deutscher Sprache zu stellen (vgl. § 10a VRG). Es gilt das „Hol-Prinzip“. Als Ersteller gilt das öffentliche Organ, wenn es Urheber der amtlichen Akten ist. Im Besitz findet sich die amtliche Akte, wenn das angegangene öffentliche Organ selbst direkten Zugang zur amtlichen Akte hat. Indem die Bestimmung ein schriftliches oder elektronisches Gesuch verlangt, wird das mündliche Ersuchen um Akteneinsicht per Telefon oder direkt vor Ort implizit ausgeschlossen. Wird das Gesuch schliesslich an ein öffentliches Organ gestellt, das die fraglichen amtlichen Akten weder erstellt hat noch in deren Besitz ist, ist das Gesuch von Amtes wegen an das zuständige öffentliche Organ weiterzuleiten (vgl. § 5 Abs. 3 VRG).

Abs. 2 bringt zum Ausdruck, was im Kern mit dem Öffentlichkeitsprinzip verlangt wird. Die um Einsicht in amtliche Akten ersuchende Person hat kein besonderes Interesse gegenüber dem öffentlichen Organ darzutun, weshalb sie Einsicht in die gewünschten

amtlichen Akten ersucht. Die Person hat das Einsichtsgesuch deswegen nicht zu begründen. Sie hat beispielsweise keine Rechtsgrundlagen oder ihre Absichten anzugeben. Sie soll einzig genügende Angaben machen, damit die Akte oder die Unterlage gefunden werden kann (siehe Abs. 3 Ziff. 2).

Abs. 3: Das Einsichtsgesuch ist weitestgehend formlos einzureichen (Abs. 1). Auf die Zulässigkeit, ein Gesuch anonym einzureichen, wie dies beim Bund möglich ist, soll aber ausdrücklich verzichtet werden.

Demzufolge soll nach *Ziff. 1* im Begehren mindestens Name, Vorname und eine Zustelladresse der gesuchstellenden Person angegeben werden.

Angegeben werden muss zudem (*Ziff. 2*), welche amtlichen Akten konkret verlangt werden, indem sie möglichst genau zu bezeichnen oder bestimmbar zu machen sind. Zu benennen ist dabei beispielsweise die Geschäfts- oder Referenznummer, der Titel des Geschäfts, allenfalls das Datum der Eröffnung oder des Abschlusses. Die fraglichen Akten oder Unterlagen sollten vom angegangenen öffentlichen Organ ohne grössere Schwierigkeiten erkannt werden können. Das heisst implizit auch, dass es nicht zulässig sein soll, ein breites Einsichts- oder „Sammelgesuch“ zu stellen, das eine nicht näher eingrenzbar Menge von Akten oder Unterlagen zum Gegenstand hat. Das vorliegende Gesetz soll auf einem einzelfallweisen Einsichtsrecht beruhen. Dies bedeutet, dass der Öffentlichkeitsgrundsatz zwar nicht eingeschränkt wird, im Verfahren aber bei jedem Einsichtsgesuch im Einzelfall ermittelt werden können sollte, ob überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Eine Einzelfallprüfung ist dann ausgeschlossen, wenn ein umfassender, über mehrere Akten und über einen grösseren Zeitraum hinausgehender Gesamtbestand offengelegt werden müsste. Der Öffentlichkeitsgrundsatz sollte trotz seinem erklärten Ziel, Transparenz zu schaffen, nicht um jeden Preis dem gesamten staatlichen Handeln übergeordnet werden. Ein „enzyklopädisches“ Einsichtsgesuch sollte deswegen nicht möglich sein. Das Öffentlichkeitsgesetz will einzelfallweise Einsicht gewähren und nicht Einsicht in gesamte Aktenbestände.

Abs. 4: Dem öffentlichen Organ soll es möglich sein, Gesuche, die Einsicht in nicht bezeichnete oder nicht bestimmbare amtliche Akten verlangen, zur Präzisierung an die gesuchstellende Person zurückzuweisen. Unter „präzisieren“ ist nicht eine nachträgliche Begründung für das Gesuch zu verstehen. Die geforderte Präzisierung hat sich auf das effektiv Notwendige zu beschränken. Sie muss auch zugemutet werden können. Allenfalls hat das öffentliche Organ die gesuchstellende Person zu unterstützen, indem es ihr z.B. Auskunft über die verfügbaren Dokumente gibt oder sie anderweitig unterstützt. In dieser formlosen Aufforderung, das Gesuch zu präzisieren, hat das öffentliche Organ die gesuchstellende Person darauf aufmerksam zu machen, dass das Gesuch als zurückgezogen gilt, sofern sie nicht innert zehn Tagen die für die Bezeichnung oder Bestimmbarkeit der amtlichen Akte erforderlichen Angaben macht. Die Aufforderung kann schriftlich oder elektronisch an die Zustelladresse erfolgen. Ist die gesuchstellende Person der Ansicht, dass die vom öffentlichen Organ geforderte Präzisierung nicht notwendig oder zumutbar ist, kann sie vom öffentlichen Organ eine sofortige Stellungnahme gemäss E-§ 14 verlangen und in der Folge eine Schlichtung beantragen.

Mit Abs. 5 soll dem allgemeinen Rechtsgrundsatz, wonach der offensichtliche Missbrauch eines Rechts keinen Schutz findet, Nachachtung verschafft werden. Das Einsichtsrecht gemäss E-§ 8 steht jeder Person jederzeit und voraussetzungslos zu. Dies könnte mitunter auch missbraucht werden. Diese Norm soll insofern auch gegenüber den öffentlichen Organen Klarheit schaffen, dass auf querulatorische und missbräuchliche Gesuche nicht einzutreten ist. Gegen einen solchen Nichteintretensentscheid steht alsdann das ordentliche Rechtsmittel zur Verfügung. Ein Gesuch ist dann „missbräuchlich“, wenn wiederholt und systematisch in bereits rechtskräftig verweigerte oder eingeschränkte Akten Einsicht verlangt wird. Eine zweimalige Gesuchseinreichung ist allerdings nicht gleich missbräuchlich. Missbrauch liegt auch dann vor, wenn die gesuchstellende Person das Funktionieren des öffentlichen Organs erheblich zu stören beabsichtigt. Abs. 5 ist aufgrund des Informationsfreiheitsrechts und der nicht vorausgesetzten Gesuchsbegründung restriktiv anzuwenden.

5.4.2. § 13 Schutz von Personendaten Dritter

Abs. 1: Diese Bestimmung regelt die Einsicht in amtliche Akten, die Personendaten Dritter enthalten. Der Begriff der Personendaten ist dabei umfassend. Er schliesst auch besonders schützenswerten Personendaten im Sinne des Datenschutzgesetzes (vgl. § 3 Abs. 1 und 2 TG DSG) ein. Das Einsichtsrecht in Personendaten der gesuchstellenden Person selbst richtet sich nach dem Datenschutzgesetz (vgl. E-§ 4 Abs. 4). Der Terminus „nach Möglichkeit“ soll dabei verdeutlichen, dass in jedem Einzelfall zu prüfen ist, ob und wie eine Anonymisierung oder ein Entfernen überhaupt machbar ist. Dem öffentlichen Organ kommt hierbei ein Ermessensspielraum zu. Zu anonymisieren oder entfernen sind dabei alle Angaben gemäss den datenschutzrechtlichen Begriffsbestimmungen gemäss § 3 Abs. 1 und 2 TG DSG. Anonymisieren heisst, das öffentliche Organ hat alle Vorkehrungen zu treffen, die bewirken, dass die Identität der betroffenen Person nicht mehr oder nur noch mit ausserordentlichem Aufwand festgestellt werden kann. Unter der Entfernung ist das Beseitigen und die Unkenntlichmachung der fraglichen Personendaten Dritter zu verstehen. Aufgrund der Rückwirkung des Gesetzes (E-§ 5 Abs. 1) dürfte eine Anonymisierung oder Entfernung von Personendaten Dritter einfacher möglich sein als bei älteren teilweise nur physischen und nicht digitalisierten Akten.

Abs. 2 nimmt eine weitere Koordination mit dem Datenschutzgesetz vor. Diese Bestimmung verweist für die Beurteilung von Gesuchen um Einsicht in amtlichen Akten, in denen Personendaten Dritter nicht anonymisiert oder entfernt werden können oder ausnahmsweise ein überwiegendes öffentliches Interesse an deren Einsicht besteht, auf § 9 TG DSG. Das Verfahren (Anhörung, Stellungnahme, Schlichtungsverfahren und Entscheidung) richtet sich aber weiterhin nach diesem Gesetz. Nach § 9 Abs. 1 TG DSG dürfen Personendaten bekanntgegeben werden, wenn das öffentliche Organ gesetzlich dazu ermächtigt ist, die betroffene Person ausdrücklich zugestimmt hat oder ihre Zustimmung nach den Umständen vorausgesetzt werden darf. In diesen Fällen sind die betroffenen Personen anzuhören. Dem öffentlichen Organ obliegt hier eine Konsultationspflicht. Die Anhörung kann dabei formlos erfolgen. Sie bedeutet aber nicht, dass damit eine Einwilligung eingeholt wird. Sie bezweckt einzig, dem öffentlichen Organ zu ermöglichen, die Interessen abzuwägen und damit die Interessenlage der Beteiligten zu beurteilen. Insofern ist sie ein wichtiges Element. Die Anhörung hat aber vor Abgabe

der Stellungnahme gemäss E-§ 14 Abs. 1 zu erfolgen. Die betroffene Person ist berechtigt, aber nicht verpflichtet, Stellung zu nehmen. Ein Verzicht auf eine Stellungnahme ist auch nicht mit einer Einwilligung gleichzusetzen. Die Anhörung und Stellungnahme sollten in der Regel rasch, entsprechend dem Bundesrecht innert zehn Tagen erfolgen. Keine Anhörung hat hingegen in jenen Fällen zu erfolgen, wenn ein Gesetz einen eigenen, unmittelbaren Anspruch auf Einsicht in Personendaten Dritter enthält, beispielsweise in öffentliche Register (vgl. E-§ 4 Abs. 3 Ziff. 2).

Abs. 3: Dadurch, dass mit einer Anhörung das Verfahren zeitlich verzögert wird, soll die gesuchstellende Person über die durchzuführende Anhörung informiert werden. Die Frist zur Stellungnahme (E-§ 14 Abs. 1) beginnt für das öffentliche Organ folglich erst mit dem Empfang der Stellungnahme der angehörten Person zu laufen.

5.4.3. § 14 Stellungnahme des öffentlichen Organs

Die gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf neu eingeführten Bestimmungen von E-§ 14 bis E-§ 17 orientieren sich weitestgehend an den bundesrechtlichen Bestimmungen gemäss Art. 12 bis 15 BGÖ und Art. 11 bis 13a VBGÖ. Materiell soll das Verfahren bewusst demjenigen des Bundes angelehnt werden.

Abs. 1: Nach dieser Bestimmung hat das öffentliche Organ zum Gesuch in jedem Fall Stellung zu nehmen. Die Stellungnahme stellt keine Entscheidung gemäss § 4 VRG dar und kann daher nicht angefochten werden. Die oder der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte kann gestützt auf E-§ 6 Abs. 1 Ziff. 1 im Sinne der Beratung standardisierte Formulare entwerfen, um den Aufwand der öffentlichen Organe gering zu halten. Kann dem Gesuch ohne weiteres entsprochen werden, so gewährt das zuständige öffentliche Organ die Akteneinsicht oder erteilt die gewünschte Auskunft. Die Stellungnahme erfolgt in diesen Fällen formlos, das heisst, im Sinne von E-§ 9 Abs. 1 durch Übergabe bei der Einsichtnahme vor Ort, bei Aushändigung einer Kopie (ausnahmsweise im Original) durch deren Zustellung auf postalischem oder elektronischem Weg, bei Auskunftserteilung mündlich. Angesichts der Tatsache, dass negative Stellungnahmen nur kurz zu begründen sind (siehe Abs. 2), ist eine Frist von 20 Tagen gerechtfertigt. Kann das Gesuch ohne weiteres gutgeheissen werden, ist eine noch kürzere Frist möglich. Nur ausnahmsweise kann die Frist verlängert werden. Das kann beispielsweise sein, wenn das Gesuch umfangreiche, komplexe oder schwer zu beschaffende Akten betrifft. Amtliche Akten sind dann komplex, wenn deren Inhalt durch Fachleute beurteilt werden muss, um festzustellen, ob allenfalls Ausnahmegründe vorliegen. Möglich wäre auch, wenn sich ein Gesuch auf amtliche Akten bezieht, die Personendaten Dritter enthalten. Wird die Frist verlängert, hat das öffentliche Organ die gesuchstellende Person umgehend über die Verlängerung schriftlich oder allenfalls elektronisch zu informieren. Die verwaltungsinterne Zuständigkeit zur Stellungnahme kann jedem Departement, jeder Abteilung oder Verwaltungseinheit des Kantons, der Politischen Gemeinde oder Schulgemeinde zur Festsetzung überlassen werden. Diese soll sich nach den Bestimmungen des jeweiligen Organisationsrechts richten. Sind mehrere öffentliche Organe von einem Gesuch betroffen, wenn eine amtliche Akte oder Unterlage

durch mehrere erstellt oder empfangen wurde, so ist das federführende öffentliche Organ für die Abgabe der Stellungnahme zuständig. Es handelt sich dabei um das öffentliche Organ, das in der Hauptsache zuständig ist.

Abs. 2: Mit der Stellungnahme ist eine schriftliche oder elektronische Mitteilung verpflichtend, wenn das öffentliche Organ dem Gesuch nur teilweise oder gar nicht entsprechen kann. Mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips geht ein Paradigmenwechsel einher. Die gesuchstellende Person hat nicht mehr glaubhaft zu machen oder nachzuweisen, dass sie ein besonderes, schutzwürdiges Interesse daran hat (E-§ 12 Abs. 2), Einsicht in amtliche Akten zu erhalten, vielmehr muss das öffentliche Organ begründen, weshalb die Akteneinsicht eingeschränkt, verweigert oder aufgeschoben wird. Abs. 2 hält diese Umkehr der Begründungspflicht fest. Das öffentliche Organ hat dabei der gesuchstellenden Person kurz und summarisch, das heisst in den wesentlichen Punkten zusammengefasst und in verständlicher, nachvollziehbarer Weise, seine ablehnende Haltung ohne präjudizielle Wirkung zu begründen. Das öffentliche Organ teilt aber auch der angehörten Person mit, wie es gedenkt, über das Gesuch zu entscheiden. Die Schriftform ist hierfür vorzusehen, nachdem auch für das Gesuch dieses Formerfordernis verlangt wird (E-§ 12 Abs. 1). In dieser Mitteilung ist darüber hinaus die gesuchstellende und allenfalls die angehörte Person darauf hinzuweisen, dass sie innert zehn Tagen einen Antrag auf Schlichtung (E-§ 15) stellen kann. Die gesuchstellende oder angehörte Person dürfte diesen Schritt dann ergreifen, wenn sie mit der Stellungnahme und der kurzen Begründung nicht einverstanden ist.

5.4.4. § 15 Schlichtung

Im Grundsatz ist davon auszugehen, dass für das Schlichtungsverfahren im weiteren Sinne, das mit der Einreichung eines Antrags beginnt und mit einer Einigung oder, im Fall eines Scheiterns, mit der Empfehlung der oder des Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten endet, in erster Linie das ÖffG und das VRG nur subsidiär anwendbar ist. Das gesamte Schlichtungsverfahren ist kostenlos (E-§ 19 Abs. 1).

Abs. 1: Beabsichtigt das öffentliche Organ die Einsicht aufzuschieben, einzuschränken oder zu verweigern, nimmt es nicht fristgerecht Stellung oder beabsichtigt es, die Personendaten Dritter nicht zu anonymisieren oder zu entfernen, kann die Sache der oder dem Datenschutz- oder Öffentlichkeitsbeauftragten vorgelegt werden. Antragsberechtigt hierzu sind die gesuchstellende Person und die angehörte Person gemäss E-§ 13. Vorausgesetzt wird einzig, dass ein vorangegangenes Verfahren beim zuständigen öffentlichen Organ stattgefunden hat. Das Schlichtungsverfahren ist dementsprechend obligatorisch. Die oder der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte wird deswegen nur auf Grund eines Antrages tätig. Er eröffnet nicht von Amtes wegen ein Schlichtungsverfahren.

Abs. 2 hält Frist und Form für den Schlichtungsantrag fest. Die Frist ist eingehalten, wenn der Antrag innert zehn Tagen nach Empfang der Stellungnahme gestellt wird oder nach Ablauf der Frist gemäss E-§ 14 Abs. 1. Die zehntätige Frist rechtfertigt sich dadurch, dass es einfacher sein dürfte, lediglich einen Antrag zu stellen als eine Stellungnahme mit samt einer kurzen Begründung zu verfassen (E-§ 14 Abs. 1). Überdies

besteht auch dieselbe Frist für das Verlangen eines anfechtbaren Entscheides (E-§ 18 Abs. 1). Wird die Frist verpasst, ist das Verfahren erledigt. Für die Form genügt einfache Schriftlichkeit oder eine elektronische Eingabe. Der Schlichtungsantrag ist wie das Einsichtsgesuch (E-§ 12) ebenfalls nicht zu begründen. Es bedarf aber eines konkreten Begehrens, was genau Inhalt der Überprüfung oder bestenfalls der Einigung sein soll. Die Stellungnahme des öffentlichen Organs (E-§ 14) ist dem Antrag beizulegen. Die oder der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte kann diese gestützt auf E-§ 16 Abs. 4 auch selbst beschaffen. Sie oder er prüft selbstständig den Antrag auf die formelle Richtigkeit bezüglich Form, Frist und Berechtigung.

5.4.5. § 16 Schlichtungsverfahren

Abs. 1: Sobald ein form- und fristgerechter Antrag auf Schlichtung eingereicht ist, informiert die oder der Datenschutz- und Öffentlichkeitbeauftragte das öffentliche Organ. Die oder der Datenschutz- und Öffentlichkeitbeauftragte überprüft die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Bearbeitung des Einsichtsgesuches. Sie oder er prüft insbesondere, ob das Gesetz überhaupt für die fragliche Einsicht anwendbar ist, ob das für das Gesuch zuständige öffentliche Organ den Begriff der amtlichen Akte (E-§ 2 Abs. 1 Ziff. 3), die Ausnahmebestimmungen (E-§ 11) oder die Bestimmungen in Bezug auf den Schutz von Personaldaten Dritter (E-§ 13) richtig und einheitlich angewendet hat. Die Prüfung kann ebenfalls beinhalten, ob die vom öffentlichen Organ gewählte Lösung (z.B. Abdeckung von Akteninhalten) auf die Umstände des Einzelfalles abgestimmt und angemessen ist. Schliesslich kann sie oder er auch die Angemessenheit für die Gebührenerhebung prüfen. Um diese Aufgabe erfüllen zu können, hat ihr oder ihm das öffentliche Organ die amtlichen Akten zuzustellen. Ihr oder ihm steht dabei das uneingeschränkte Einsichtsrecht zu (E-§ 6 Abs. 2). Das öffentliche Organ kann seine Stellungnahme ergänzen. Die oder der Datenschutz- und Öffentlichkeitbeauftragte setzt dem öffentlichen Organ hierfür und für die Aktenedition mit der Information über den Eingang eines Schlichtungsantrages eine Frist an. Die oder der Datenschutz- und Öffentlichkeitbeauftragte verfügt über eine umfassende Prüfungsbefugnis. Ein Gegengewicht zu diesem breiten Ermessensspielraum stellt indessen die wesentliche Tatsache dar, dass sie oder er keine Kompetenz zum Erlassen eines formellen Entscheides gemäss § 4 VRG hat, sondern nur eine Empfehlung abgeben kann.

Abs. 2 regelt den eigentlichen Ablauf des Verfahrens. Ist der Antrag form- und fristgerecht eingegangen und wurden der oder dem Datenschutz- und Öffentlichkeitbeauftragten die Akten zugestellt oder wurde die Stellungnahme ergänzt, lädt sie oder er die Beteiligten zu einer Vermittlungsverhandlung unter ihrer oder seiner Leitung (E-§ 6 Abs. 1 Abs. 2) ein. Ziel der Schlichtung ist eine Einigung zwischen der antragstellenden oder allenfalls der angehörten Person und dem öffentlichen Organ, das für die Einsichtsgewährung oder Auskunftserteilung zuständig ist. Es ist davon auszugehen, dass solche Lösungen oder Vorschläge oft im Dialog mit den Beteiligten erreicht werden können, namentlich dann, wenn Konflikte auf Kommunikationsprobleme zwischen dem öffentlichen Organ und der gesuchstellenden Person zurückzuführen sind. Dieses Schlichtungsverfahren ermöglicht den Beteiligten mit ihren Interessen, den Dialog in einem von Vertrauen geprägten Umfeld zu führen. Daher hat die oder der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stets einen neutralen, unparteiischen Standpunkt einzunehmen,

ähnlich einer Friedensrichterin oder einem Friedensrichter. Sie oder er hört dazu die Beteiligten vorab an, um hernach eine Einigung herbeizuführen und/oder Vorschläge zu unterbreiten. Die Anhörung kann dabei gemeinsam oder getrennt stattfinden, mündlich oder schriftlich (Abs. 5). Enthalten streitbetroffene amtliche Akten Personendaten Dritter, die vom öffentlichen Organ noch nicht angehört worden sind, sind diese in das Verfahren miteinzubeziehen, wenn sie oder er eine Einsicht in diese amtlichen Akten empfiehlt. Ein Verzicht auf eine solche Anhörung ist unzulässig. Der oder dem Datenschutz- und Öffentlichkeitbeauftragten steht einzig die Möglichkeit zu, in ihrer oder seiner Empfehlung dem öffentlichen Organ die nachträgliche Anhörung zu empfehlen. Neben der eigentlichen Schlichtungsbefugnis steht ihr oder ihm steht einzig ein Vorschlagsrecht und der Erlass einer Empfehlung (E-§ 17) zu.

Abs. 3: Einigen sich die Beteiligten, ist das Verfahren beendet. Die Einigung ist formlos möglich. Sie ist ein Vergleich in Verwaltungssachen, ein verwaltungsrechtlicher Vertrag, der zwischen dem öffentlichen Organ und der nach Einsicht oder Auskunft ersuchenden Person und allenfalls einem Dritten abgeschlossen wird. Die Einigung ist deswegen auch in jedem Fall für die Beteiligten verbindlich. Bei einer Einigung wird keine Empfehlung erlassen.

Abs. 4 regelt die Modalitäten des Verfahrens. Dabei ist es selbstverständlich, dass die Beteiligten dazu beizutragen haben, die Fristen einzuhalten und an der Feststellung des Sachverhaltes mitzuwirken. Eine Mitwirkungspflicht für alle Beteiligten soll hierfür gesetzlich Eingang finden. Die Pflicht erstreckt sich auf die Einhaltung der Fristen, auf die eigentliche Mitwirkung zur Suche nach einer Einigung und insbesondere auf die Teilnahmen an der Vermittlungsverhandlung. Eine Vertretung an der Schlichtungsverhandlung ist zulässig. Diese Mitwirkungspflicht soll das Verfahren optimieren, um einer allfälligen Hinauszögerung durch einen Beteiligten entgegenzuwirken. Eine Weigerung zur Mitwirkung führt zu einem Nichtzustandekommen einer Einigung, die festzustellen ist. Die oder der Datenschutz- und Öffentlichkeitbeauftragte hat alsdann eine Empfehlung zu erlassen. Explizit hält Satz 2 der Bestimmung fest, dass das Fernbleiben der antragstellenden Person oder ihrer Vertretung einen Rückzug des Antrages und damit die Erledigung des Verfahrens zur Folge hat. Die Nichtteilnahme der angehörten Person gemäss E-§ 13 kann dagegen nicht als Einwilligung in die Offenlegung ihrer Personendaten verstanden werden. Das öffentliche Organ muss durch jene Person an der Schlichtung teilnehmen, die es dafür ermächtigt hat.

Abs. 5: Die Tätigkeiten der oder des Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten sind nicht hoheitlicher Natur. Die Gestaltung der eigentlichen Vermittlung obliegt der oder dem Datenschutz- und Öffentlichkeitbeauftragten. Das Verfahren kann schriftlich oder mündlich durchgeführt werden. In jedem Fall ist das Ergebnis des Verfahrens festzustellen und den Beteiligten schriftlich oder elektronisch mitzuteilen.

5.4.6. § 17 Empfehlung

Abs. 1: Führt das Schlichtungsverfahren zu keinem Erfolg, erlässt die oder der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte eine schriftliche Empfehlung. Sie richtet sich an die am Verfahren Beteiligten, d.h. an das angegangene zuständige öffentliche Organ,

die gesuchstellende Person und gegebenenfalls die angehörte Drittperson. Dieser Empfehlung kommt keine rechtliche Verbindlichkeit zu; sie stellt keinen hoheitlichen Entscheid dar. Innert welchem Zeitraum die Empfehlung zu erlassen ist, lässt das Gesetz bewusst offen. Gemäss Art. 14 BGÖ hat die oder der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte des Bundes innert 30 Tagen nach Empfang des Schlichtungsantrages eine Empfehlung abzugeben. Diese 30-tägige Frist hat sich in der Praxis indessen als zu kurz erwiesen. Bereits in den ersten drei Jahren nach Inkraftsetzung des eidgenössischen Öffentlichkeitsgesetzes dauerte die Bearbeitung des Schlichtungsantrages im Durchschnitt rund 180 Tage. Es soll daher im Ermessen der oder des Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten liegen, wie lange sie oder er für den Erlass einer Empfehlung braucht. In jedem Fall ist das Schlichtungsverfahren inkl. Empfehlung im Sinne der Verfahrensökonomie rasch zu einem Ende zu bringen. Die Empfehlung hat in jedem Fall den Hinweis zu enthalten, dass ein Entscheid verlangt werden kann und welche Frist dafür zur Verfügung steht (nach E-§ 18 Abs. 1 zehn Tage).

Abs. 2 hat den Inhalt der Empfehlung zum Gegenstand. Die oder der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte nimmt zum streitigen Einsichtsbegehren und zur Art und Weise Stellung, wie die Angelegenheit zu behandeln wäre. Teilt die oder der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte die Stellungnahme des öffentlichen Organs vollumfänglich, kann sie oder er auf diese verweisen. Die Wendung „insbesondere“ soll zum Ausdruck bringen, dass es der oder dem Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten anheimgestellt ist, auch andere Massnahmen zu empfehlen, um dem verfassungsmässigen Öffentlichkeitsprinzip zu entsprechen. Die Empfehlung soll letztlich den am Verfahren Beteiligten erlauben, die Situation besser einzuschätzen.

Abs. 3 dient einzig dem Schutz der überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen. Dies ist besonders wichtig, weil die Empfehlungen veröffentlicht werden (*Abs. 4*).

Abs. 4: Die Veröffentlichung der Empfehlungen der oder des Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten soll als wichtiges Instrument für die Umsetzung des ÖffG dienen. Dies um die Stärken und Schwächen des Handelns der öffentlichen Organe, dessen transparente Gestaltung mit diesem Gesetz bezweckt wird (E-§ 1 Abs. 1), klar herauszustellen. Die Publikation dürfte überdies auch eine präventive Wirkung gegen missbräuchliche Gesuche haben. Die Empfehlung soll sobald als möglich publiziert werden. Dabei ist der Schutz der Personendaten der am Verfahren beteiligten sicherzustellen, insbesondere durch eine Anonymisierung. Nur in absoluten Ausnahmefällen soll auf eine Veröffentlichung verzichtet werden.

5.4.7. § 18 Entscheid

Abs. 1: Diese Bestimmung ist für die Durchsetzung des subjektiven Rechts auf Einsicht in amtliche Akten zentral. Entsprechend dem Sinn und Zweck des Öffentlichkeitsprinzips und dem damit einhergehenden Paradigmenwechsel soll die Akteneinsicht nicht mehr vom Wohlwollen des öffentlichen Organs abhängen. Der Entscheid ist genügend zu begründen (§ 18 Abs. 1 Ziff. 2 und 3 VRG). Der Rechtsschutz und damit auch die gerichtliche Überprüfung sollen damit gewährleistet werden. Nach *Abs. 1* wird auf Ver-

langen der gesuchstellenden oder der angehörten Person ein formeller und anfechtbarer Entscheid im Sinne von § 4 VRG zugestellt. Sei dies, wenn beispielsweise das öffentliche Organ der Empfehlung keine Folge leisten will, die Empfehlung zu wenig weit geht, am Einsichtsgesuch trotz anderweitiger Empfehlung festgehalten werden soll oder wenn die Personendaten mit der Empfehlung zu wenig weitgehend geschützt werden. Die Frist von zehn Tagen beginnt mit dem Erhalt der Empfehlung. Diese zehntägige Frist entspricht der zehntägigen Frist für einen Schlichtungsantrag (E-§ 15 Abs. 2). Das entsprechende Begehren für den Erlass eines anfechtbaren Entscheides ist an das für das Einsichtsgesuch gemäss E-§ 12 Abs. 1 zuständige öffentliche Organ zu richten. Das Gesuch ist wie der Schlichtungsantrag schriftlich oder elektronisch zu stellen.

Abs. 2 hält fest, wann das öffentliche Organ einen Entscheid von Gesetzes wegen zu erlassen hat, also auch wenn weder die gesuchstellende Person noch die angehörte Person einen Entscheid verlangt. Das öffentliche Organ hat dann von sich aus zu entscheiden, wenn es von der Empfehlung der oder des Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten abweichen oder wenn es Einsicht in eine amtliche Akte, die Personendaten enthält, gewähren will. Bei einer beabsichtigten Abweichung ist das rechtliche Gehör zu gewähren (§ 13 VRG). Auch ein Entscheid von Gesetzes wegen ist hinreichend zu begründen (§ 18 Abs. 1 Ziff. 2 und 3 VRG).

Abs. 3: Das öffentliche Organ hat den Entscheid in der Regel innerhalb von 30 Tagen zu erlassen. Diese Frist ist auch bei der Gewährung des rechtlichen Gehörs zu beachten. Es handelt sich um eine Ordnungsfrist. Die gegenüber dem BGÖ (20 Tage) etwas längere Frist berücksichtigt die Tatsache, dass das öffentliche Organ wohl mehr Zeit benötigt als für das Verfassen der Stellungnahme im Sinne von E-§ 14. Damit die oder der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte die Entwicklung der Praxis als auch die Rechtsprechung in Sachen Öffentlichkeitsprinzip im Kanton Thurgau mitverfolgen und für eine *unité de doctrine* sorgen kann (E-§ 6 Abs. 1 Ziff. 1), ist das öffentliche Organ angehalten, den Entscheid oder allfällige Entscheide der Rechtmittelinstanzen der oder dem Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten zuzustellen. Ihr oder ihm kommt im Gegensatz zum Datenschutzrecht (§ 18a Abs. 1 Ziff. 3 TG DSG) im Bereich des Öffentlichkeitsrechts keine eigenständige Rechtmittelbefugnis zu. Die Zustellung der Entscheide erfolgt lediglich zur Information.

5.4.8. § 19 Amtliche Kosten

Nach *Abs. 1* soll der Grundsatz der Kostenlosigkeit gelten. Während einige Kantone und bis dato der Bund (vgl. Art. 17 Abs. 1 BGÖ) eine Kostenpflicht vorsehen, soll im Kanton Thurgau die Einsicht und das gesamte damit zusammenhängende Verfahren grundsätzlich kostenlos erfolgen – dies namentlich vor dem Hintergrund der Zielsetzung des Öffentlichkeitsprinzips.

Die grundsätzliche Kostenbefreiung soll mit *Abs. 2* indessen etwas relativiert werden. Dem öffentlichen Organ soll die Möglichkeit zugestanden werden, eine Verfahrensgebühr und dafür einen Kostenvorschuss (vgl. § 79 VRG) zu verlangen, wenn ein Akteneinsichtsgesuch mit einem „erheblichen“ Aufwand verbunden ist. Die Anwendung dieser Bestimmung liegt im Ermessen des öffentlichen Organs („kann“). Es hat zum einen zu

beurteilen, ob von einem erheblichen Aufwand auszugehen ist und zum anderen, ob ein Kostenvorschuss verlangt wird. Erheblich bedeutet, dass das öffentliche Organ das Gesuch mit seinen verfügbaren Ressourcen nicht behandeln kann, ohne dass die Erfüllung anderer Aufgaben wesentlich beeinträchtigt wird oder den Geschäftsgang nahezu lahmlegt. Aber auch für zeitaufwendige Streichungen und Abdeckungen und je nach Umfang der Komplexität von verlangten amtlichen Akten soll eine angemessene Gebühr erhoben werden können. Diese Bestimmung soll trotz Ermessen restriktiv angewandt werden, um nicht die Möglichkeit zur Akteneinsicht unnötig zu erschweren. Aus diesem Grund soll die gesuchstellende Person vorab informiert werden, wenn das öffentliche Organ von einem erheblichen Aufwand ausgeht und beabsichtigt, eine angemessene Verfahrensgebühr zu erheben und einen Kostenvorschuss zu verlangen. Was angemessen ist, hängt einerseits von den ersuchten Akten ab und andererseits von den dafür einzusetzenden Ressourcen des öffentlichen Organs. Die Gebühr muss aber in einem vernünftigen Verhältnis zur Bedeutung der ganzen Sache stehen. Der entsprechende Gebührenbetrag hat sich für den Kanton nach der Verordnung des Grossen Rates über die Gebühren der kantonalen Verwaltungsbehörden (VGV; RB 631.1), für die Politischen Gemeinden und die Schulgemeinden nach deren kommunalen Gebührenbestimmungen zu richten. Zu beachten sind in jedem Fall das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip. Nach Ersterem dürfen die Einnahmen aus den Einsichtsgebühren die gesamten effektiven Kosten des öffentlichen Organs im Sinne der sachlich zusammenhängenden Verwaltungsaufgabe nicht oder nur geringfügig übersteigen. Letzteres verlangt, dass die Höhe der Gebühr im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis zum objektiven Wert der Leistung für die gesuchstellende Person stehen muss. Massgebend ist der Nutzen für die gesuchstellende Person und der Kostenaufwand im Einzelfall im Verhältnis zum Gesamtaufwand des öffentlichen Organs.

5.4.9. § 20 Verfahren und Rechtsschutz

Abs. 1: Die Bestimmung zum Verfahren und zum Rechtsschutz wird gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf neu gefasst. Abs. 1 hält fest, dass das VRG zur Anwendung gelangt, soweit nicht das Öffentlichkeitsgesetz abweichende Bestimmung vorsieht. Diese Abweichungen kommen insbesondere für das Schlichtungsverfahren gemäss E-§ 13 bis E-§ 15 zur Anwendung. Dadurch, dass ein formloses Schlichtungsverfahren eingeführt werden soll, können die allgemeinen formellen Verfahrensbestimmungen des VRG nicht direkt zur Anwendung gelangen. Sobald ein Entscheid gemäss E-§ 18 zu treffen ist, kommen die Bestimmungen gemäss dem VRG indessen zum Tragen. Zu nennen sind insbesondere § 4, § 10, § 12, § 13, § 15, § 18 und § 20 VRG. Nach diesem Gesetz wird auch bestimmt, welche Instanz für die Behandlung von Rechtsmitteln zuständig ist: Auf Gemeindeebene sind gemäss § 36 VRG die obersten Verwaltungsbehörden von Gemeinden, Korporationen und Anstalten Rekursinstanz. Auf kantonaler Ebene ist das in der Sache zuständige Departement verwaltungsinterne Rekursinstanz (§ 43 VRG). Es versteht sich dabei von selbst, dass die Rechtsmittelinstanz bei ihrer Entscheidüberprüfung und ihres Untersuchungsgrundsatzes Einsicht in die amtlichen Akten, die der Geheimhaltung unterliegen, nehmen muss.

Abs. 2 hat die Zuständigkeit für das verwaltungsexterne Rechtsmittel zum Gegenstand. Der Absatz zählt zum einen die Vorinstanzen des Verwaltungsgerichtes auf. Zum anderen ist hier das Obergericht ausdrücklich zu erwähnen. Entscheidet das Obergericht über ein Gesuch um Einsicht in amtliche Akten gemäss diesem Gesetz, so kann dieser Entscheid beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Gegen Entscheide des Verwaltungsgerichtes steht hernach die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht zu.

Abs. 3 hält die Zuständigkeit des Obergerichts für das Beschwerdeverfahren fest. Das Obergericht ist Aufsichtsbehörde über die Friedensrichterinnen und Friedensrichter, die Bezirksgerichte, das Zwangsmassnahmengericht sowie die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden. Es rechtfertigt sich deswegen, das Obergericht als Rechtsmittelinstanz zur Beurteilung von Beschwerden gegen Entscheide gemäss § 18 der genannten Behörden einzusetzen. Entscheidet das Verwaltungsgericht erstinstanzlich über ein Einsichtsgesuch nach diesem Gesetz, befindet das Obergericht über die Beschwerde gegen den angefochtenen Entscheid. Der Weiterzug an das Bundesgericht steht mit einer Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ebenfalls offen.

5.5. Änderung und Aufhebung anderer Erlasse

Die infolge des vorliegenden Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip notwendigen Änderungen von weiteren Gesetzen betreffen im Wesentlichen das Gemeindegesetz, das Datenschutzgesetz sowie das Archivgesetz. Einzelne Aspekte wurden bereits erläutert (vgl. E-§ 4 Abs. 4 und 5 und E-§ 6).

5.5.1. Änderungen bisherigen Rechts

- Gesetz über die Gemeinden

Nach § 35 Abs. 3 GemG stehen die Protokolle der Gemeindeversammlung und der öffentlichen Sitzungen des Gemeindeparlamentes „den Stimmberechtigten“ zur Einsicht offen. Das Öffentlichkeitsprinzip gewährt hingegen voraussetzungslos jeder Person die Einsicht in amtliche Akten (E-§ 8), worunter auch diese Protokolle zu verstehen sind (E-§ 2 Ziff. 3). Indem die geltende Bestimmung die Einsicht in die betreffenden Protokolle nur einem bestimmten Teil der Öffentlichkeit ermöglicht, wird dem Öffentlichkeitsprinzip nicht umfassend Genüge getan. Aus diesem Grund ist die Bestimmung dahingehend zu ändern, dass die Protokolle unter Berücksichtigung der Personendaten gemäss Datenschutzgesetz gänzlich der Öffentlichkeit zugänglich sind.

- Gesetz über den Datenschutz

Aufgrund des Umstandes, dass das Datenschutzgesetz hier als Nebenerlass zum Öffentlichkeitsgesetz geändert wird, wird weiterhin das generische Maskulinum verwendet. Im Rahmen der anstehenden umfassenden Datenschutzrevision wird die geschlechtergerechte Formulierung angewandt.

In § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1 und 2, § 18a Abs. 1 und 2 und § 24 Abs. 2 TG DSG ist der Ausdruck „Beauftragter für Datenschutz“ durch „Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter“ zu ersetzen, dies mit den unmittelbar mit der Begriffsänderung zusammenhängenden grammatikalischen Änderungen.

§ 17 Abs. 1 TG DSG (*geändert*): Mit der funktionalen Ergänzung und Umbenennung des bisherigen Datenschutzbeauftragten zum Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (E-§ 6) bedarf es einer Koordination zwischen der datenschutzrechtlichen Bestimmung betreffend die „Aufsichtsstelle“. Diese Norm muss angepasst werden, um zusammen mit dem Öffentlichkeitsgesetz im Einklang zu sein. Mit der Zusammenführung der Bereiche Datenschutz und Öffentlichkeitsprinzip bei einer Person bzw. in einer „Fachstelle“ soll Gewähr dafür geboten werden, dass sich diese beiden Rechtsgebiete nicht widersprechen und eine *unité de doctrine* ermöglicht wird. Der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte soll seine Aufgaben weiterhin unabhängig und nicht weisungsgebunden erfüllen können. Damit soll er eine wichtige Verbindungsstelle zwischen Öffentlichkeit und den öffentlichen Organen einnehmen. Eine wirksame Kontrolle des staatlichen Handelns verstärkt das Vertrauen der Öffentlichkeit in die öffentlichen Organe. Eine eigentliche Aufsichtsfunktion, wie dies die Marginalie vermuten lässt, hat die oder der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte im Bereich des Öffentlichkeitsrechts allerdings nicht.

§ 18 Abs. 1 Ziff. 5 TG DSG (*neu*): Der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte soll aufgrund des Öffentlichkeitsgesetzes eine Reihe von Aufgaben wahrnehmen. Ziffer 5 verweist diesbezüglich auf den Aufgabenkatalog gemäss E-§ 6 des Öffentlichkeitsgesetzes.

- Gesetz über Aktenführung und Archivierung

§ 18 Abs. 1 ArchivG (*geändert*): Das Archivgesetz muss seinerseits ebenfalls mit dem Öffentlichkeitsgesetz abgestimmt sein. Dafür sorgt die vorgeschlagene Änderung von § 18 Abs. 1 ArchivG. Diese Norm korrespondiert namentlich mit E-§ 5 ÖffG. Sind amtliche Akten bereits im zuständigen Archiv, ist über das Einsichtsgesuch nach den Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes zu befinden. Für ältere amtliche Akten richtet sich die Einsichtnahme nach dem Archivgesetz. Die Koordination zwischen dem Öffentlichkeitsgesetz und dem Archivgesetz stellt auf das Alter der amtlichen Akten ab, und nicht auf den Ort, wo sie sich befinden (siehe auch Ziff. 5.2.5).

5.5.2. Aufhebung bisherigen Rechts

- Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch

§ 71a EG ZGB soll ersatzlos gestrichen werden. Der Streichung liegt folgende Überlegung zu Grunde: Bis Ende 2004 schrieb alt Art. 970a des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) den Kantonen vor, dass sie den Erwerb des Eigentums an Grundstücken veröffentlichen müssen. Der Hauptgrund für die Einführung dieser Publikationspflicht per 1. Januar 1994 war, dass damit die Spekulation mit Immobilien eingedämmt werden sollte. Dieses Ziel wurde indessen kaum erreicht und auch heute dürfte dies kaum jemanden vom Handel mit Liegenschaften und Eigentumswohnungen abhalten. Diese bundesrechtliche Verpflichtung besteht daher seit 2005 nicht mehr. Zwar können nach dem geltenden Art. 970a Abs. 1 ZGB die Kantone die Veröffentlichung des Erwerbs des Eigentums an Grundstücken vorsehen. Davon soll jedoch kein Gebrauch mehr gemacht werden. § 71a EG ZGB stimmt zwischenzeitlich mit dem Bundesrecht nicht mehr überein. Zudem hat die Publikation der Handänderungen heute zweifelsfrei nicht mehr den gleichen Stellenwert wie vor 20 Jahren. Die entsprechenden Grundbuch- und Eigentumsinformationen sind heute nämlich frei zugänglich im Internet abrufbar. Im Kanton Thurgau ist dieser Zugang über den ThurGIS-Viewer (map.geo.tg.ch) für die Bevölkerung jederzeit und einfach möglich. Diese elektronische Auskunft ist in Art. 27 GBV sowie § 24a Abs. 2 der Verordnung des Regierungsrates über das Grundbuch- und Notariatswesen (GNV; RB 211.431) ausdrücklich vorgesehen. Insofern wird dem Öffentlichkeitsprinzip diesbezüglich vollumgänglich entsprochen. Darüber hinaus werden die Kundinnen und Kunden je Handänderung von Gebühren über Fr. 50 befreit. Ebenfalls nimmt der Aufwand der Grundbuchämter für die wöchentliche Veröffentlichung der Handänderungen im Amtsblatt ab, wodurch auch zusätzlich die Kosten für die Amtsblattpublikation abnehmen. Insofern erscheint die ersatzlose Streichung von § 71a EG ZGB als angezeigt.

5.5.3. Inkrafttreten

Der Regierungsrat wird das Inkrafttreten des Gesetzes bestimmen. Angestrebt wird der 1. Januar 2022. Dieser Zeitpunkt hängt allerdings nun vom Verlauf der Gesetzesberatungen ab.

6. Antrag

Wir ersuchen Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Gesetzesentwurf Ihrer Beratung zu unterziehen und uns über die Beschlüsse in üblicher Weise zu benachrichtigen.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

Beilage:

- Entwurf des Regierungsrates