



Protokoll des Kantonsrats

63. Sitzung: Donnerstag, 12. Dezember 2013 (Vormittag)

Zeit: 08.30 – 12.00 Uhr

Vorsitz

Kantonsratspräsident Hubert Schuler, Hünenberg

Protokoll

Beat Dittli

Traktanden

1. Genehmigung der Traktandenliste
2. Genehmigung der Protokolle der Sitzung vom 7. November 2013
3. Überweisung parlamentarischer Vorstösse und allfälliger Eingaben (zu Beginn der Nachmittagssitzung)
4. Kommissionsbestellungen:
 - 4.1. Teilrevision des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz)
 - 4.2. Kantonsratsbeschluss betreffend Freigabe eines Objektkredits für den Ersatzneubau des Durchlasses Mülibach Bostadel, Kantonsstrasse Q, Gemeinde Menzingen
5. Teilrevision des Gesetzes über die Zuger Kantonalbank betreffend Altersgrenze
6. Geschäfte, die am 28. November 2013 nicht behandelt werden konnten:
 - 6.1 Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz)
 - 6.2. Postulat von André Wicki und Manuel Brandenburg betreffend Erhöhung der Polizeipräsenz in bestimmten Quartieren der Stadt Zug
 - 6.3. Interpellation der SP-Fraktion betreffend ohne Steuerpolitik kein «Wachstum mit Grenzen»
 - 6.4. Interpellation der SP-Fraktion betreffend Vollzug der «Lex Koller» im Kanton Zug
 - 6.5. Interpellation von Beni Riedi betreffend Benutzung der neuen Medien durch die Insassen der Strafanstalt Bostadel
 - 6.6. Interpellation der SP-Fraktion betreffend Familienpolitik muss Wahlfreiheit zur Lebensform ermöglichen
 - 6.7. Interpellation der SP-Fraktion betreffend Unterstützungsgelder aus Lotterien- und Sport-Toto-Fonds
 - 6.8. Interpellation von Jürg Messmer und Philip C. Brunner betreffend geplante Einführung elektronischer Fussfesseln im Kanton Zug
 - 6.9. Interpellation von Philip C. Brunner betreffend Streichung der Verlängerung der General-Guisan-Strasse im kantonalen Richtplan
7. Motion von André Wicki betreffend zwei Ergänzungen des Planungs- und Baugesetzes
Motion von Thomas Villiger betreffend Änderung des Planungs- und Baugesetzes
Motion von Cornelia Stocker und Alice Landtwing betreffend Änderung § 19 des Planungs- und Baugesetzes (PBG)

8. Postulat der CVP-Fraktion betreffend Evaluation der bisherigen Erfahrungen mit dem Frühfranzösisch
Interpellation von Anna Lustenberger-Seitz und Stefan Gisler betreffend Fremdsprachenunterricht an den obligatorischen Schulen
9. Interpellation von Gabriela Peita betreffend illegale oder legale langfristige Parkmöglichkeit an der Kantonsstrasse Sihlbruggstrasse Richtung Walterswil, Strassenbezeichnung N8

927 Namensaufruf

Der Namensaufruf ergibt die Anwesenheit von 75 Ratsmitgliedern.

Abwesend sind: Monika Barmet, Menzingen; Zari Dzaferi und Gabriela Peita, beide Baar; Peter Diehm, Cham; Gregor Kupper, Neuheim.

928 Mitteilungen

Ende Dezember wird Andreas Bühlmann sein Teilpensum als stellvertretender Standesweibel bei der Staatskanzlei einstellen. Er ist selbständiger Maler und Gestalter und hat volle Auftragsbücher. Daher will er sich auf sein Handwerk konzentrieren. Der Rat dankt Andreas Bühlmann für seine treuen und zuverlässigen Einsätze im Ornat. Andreas Bühlmann wird den Rat heute an das Mittagessen begleiten. *(Der Rat applaudiert.)*

Heute sind auch die anwesenden Medienschaffenden zum Mittagessen eingeladen, dies als Zeichen der Wertschätzung für die Arbeit der Medien, die regelmässig über die Arbeit des Kantonsrats berichten. *(Der Rat applaudiert.)*

Der **Vorsitzende** erinnert daran, dass der Genuss von Spirituosen nach dem Mittagessen zu Lasten jedes einzelnen Ratsmitglieds geht und die Staatskanzlei keine gebrannten Wasser bezahlt. Die Restaurants sind entsprechend instruiert.

Manuel **Brandenberg** möchte wissen, was diesen Sinneswandel bewirkt hat. Bisher hatte man während der ganzen Legislatur die Möglichkeit, einen Schnaps oder einen Zuger Kirsch zu genehmigen, was das Mittagessen schön abrundet. Ihm ist kein anderslautender Beschluss irgendeines Gremiums bekannt.

Der **Vorsitzende** erklärt, dass aus seiner Sicht recht ausgiebig vom Wohlwollen des Staats Gebrauch gemacht wurde. Im Übrigen ist es ein Beschluss des Ratsbüros, den der Vorsitzende umsetzen will. Er will nicht mehr, dass auf Staatskosten Schnäpse getrunken werden.

Manuel Brandenberg zeigt sich erstaunt darüber, dass demnach ein Beschluss des Büros drei Jahre lang nicht vollzogen wurde, und bittet um eine Stellungnahme.

Der **Vorsitzende** bestätigt, dass der Bürobeschluss bisher nicht vollzogen wurde. Es geht auch um das Ausmass des Konsums. Es wurde auch beschlossen, dass nur Zuger Schnäpse getrunken werden sollen, was aber nicht eingehalten wurde. *(Fortsetzung siehe Seite 2127, Ziff. 935)*

Der Landammann und der Kantonsratspräsident nehmen heute Abend im KKL am Jubiläumsanlass «20 Jahre Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)» teil. Aus diesem Grund wird Kantonsratsvizepräsident Moritz Schmid ab 16.00 Uhr die Sitzung leiten. Aus dem gleichen Grund wird Regierungsrat Matthias Michel, ständiger Vertreter des Kantons Zug in der KdK, die Sitzung früher verlassen.

Im Protokoll der Nachmittagssitzung vom 7. November ist die Nummerierung der Geschäfte am linken Textrand ab Seite 1997 nicht korrekt: Infolge eines Software-Fehlers beginnt die Zählung nach Ziffer 893 nochmals mit 891, statt mit 894 fortzufahren. Der Protokollführer bittet die Ratsmitglieder, diesen Fehler in ihrem Exemplar handschriftlich zu korrigieren. Im Internet, wo das Protokoll als PDF verfügbar ist, ist die Zählung korrigiert.

Eine Orientierung gemäss § 20 Abs. 1 der Geschäftsordnung: Die Redaktionskommission hat die am 26. September 2013 verabschiedete Fassung der neuen Geschäftsordnung des Regierungsrats bearbeitet (Vorlage 2251). Sie hat nebst den üblichen kleineren Anpassungen rein redaktioneller Art die § 1 und § 14 neu strukturiert. Der Landschreiber hat den Kantonsratsmitgliedern diese sprachlichen Bereinigungen per E-Mail unter Beilage einer Synopse mitgeteilt. Die bereinigte Fassung des Erlasses wird im nächsten Versand verschickt.

TRAKTANDUM 1

929 **Genehmigung der Traktandenliste**

→ Der Rat genehmigt die vorliegende Traktandenliste.

TRAKTANDUM 2

930 **Genehmigung der Protokolle der Sitzung vom 7. November 2013**

→ Die Protokolle der Sitzung vom 7. November werden ohne Änderungen genehmigt.

TRAKTANDUM 3

Überweisung parlamentarischer Vorstösse und allfälliger Eingaben (folgt zu Beginn der Nachmittagssitzung)

TRAKTANDUM 4

Kommissionsbestellungen:

931 **Traktandum 4.1: Teilrevision des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz)**

Es liegt vor: Bericht und Antrag des Regierungsrats (2315.1/.2 - 14506/07).

Die Ad-hoc-Kommission besteht aus folgenden fünfzehn Mitgliedern:

Irène Castell-Bachmann, Zug, FDP, Kommissionspräsidentin
Karin Andenmatten-Helbling, Hünenberg, CVP Alois Gössi, Baar, SP
Kurt Balmer, Rotkreuz, CVP Andreas Hausheer, Steinhausen, CVP
Christine Blättler-Müller, Hagendorn, CVP Alice Landtwing, Zug, FDP
Manuel Brandenburg, Zug, SVP Eugen Meienberg, Steinhausen, CVP
Philip C. Brunner, Zug, SVP Beni Riedi, Baar, SVP
Hans Christen, Zug, FDP Martin Stuber, Zug, AGF
Maja Dübendorfer Christen, Baar, FDP Manfred Wenger, Zug, SVP

→ Der Rat ist stillschweigend einverstanden.

932 Traktandum 4.2: **Kantonsratsbeschluss betreffend Freigabe eines Objektkredits für den Ersatzneubau des Durchlasses Mülbach Bostadel, Kantonsstrasse Q, Gemeinde Menzingen**

Es liegt vor: Bericht und Antrag des Regierungsrats (2323.1/.2 - 14516/17).

→ Überweisung an die Kommission für Tiefbauten.

TRAKTANDUM 5

933 **Teilrevision des Gesetzes über die Zuger Kantonalbank betreffend Altersgrenze**

Es liegen vor: Berichte und Anträge des Regierungsrats (2296.1/.2 - 14453/54) und der vorberatenden Kommission (2296.3 - 14520).

EINTRETENSDEBATTE

Kommissionspräsident **Thomas Wyss**: Die aus sieben Mitgliedern bestehende vorberatende Kommission hat die Vorlage an einer Halbtages Sitzung beraten. Für die angenehme Zusammenarbeit dankt die Kommission Finanzdirektor Peter Hegglin, den beiden ZKB-Vertreter Bruno Bonati, Bankratspräsident, und Guido Speck, ehemaliger Leiter Recht und Compliance, sowie Marco Braschler, juristischer Mitarbeiter der Finanzdirektion, der für die Protokollführung zuständig war und das Kommissionssekretariat führte.

Hintergrund der Gesetzesänderung sind die höheren Anforderungen der Finma an die Fähigkeiten von Bankverwaltungsräten; gleichzeitig werden einige Begrifflichkeiten angepasst. In der Finanzkrise hat sich gezeigt, dass die Bankräte nicht immer auf Augenhöhe mit den Geschäftsleitungen argumentieren konnten. Dieses Ungleichgewicht soll korrigiert werden, indem die Finma dafür sorgen will, dass die Oberleitung über Fachkenntnisse und Erfahrungen in der strategischen Führung einer Bank verfügt. Eine Bank wie die Zuger Kantonalbank kann dieses Ziel am elegantesten und einfachsten erreichen, indem Bankenkader gegen oder am Ende der Karriere für ein Engagement in der Oberleitung gewonnen werden können. Die heutige Alterslimite von 65 Jahren widerspricht jedoch dieser Strategie, weshalb die Regierung beantragt, die Alterslimite auf 70 Jahre zu erhöhen.

Die Kommission hat diese Frage intensiv diskutiert. Aus einer ganzen Reihe von Gründen beantragt sie, auf eine Alterslimite ganz zu verzichten und den letzten halben Satz in § 36 Abs. 3, d. h. den Passus «oder mit der ordentlichen Generalversammlung nach Vollendung des 70. Altersjahres», zu streichen. Eine Alterslimite steht nach Meinung der Kommission grundsätzlich quer in der Landschaft.

Die Forderung nach einer Erhöhung des AHV-Alters steht im Raum. Eine Alterslimite widerspricht diesen Bestrebungen. Die Befürchtung, ohne Alterslimite werde die Sesselkleberei gefördert, wurde ebenfalls diskutiert. Die Kommission ist jedoch zur Überzeugung gelangt, dass eine starke Oberleitung durchaus in der Lage ist, hier Gegensteuer zu geben. Schliesslich hat sich die Kommission auch bei der Finma erkundigt, ob es Richtlinien oder Empfehlungen bezüglich Alterslimite gibt. Dem ist nicht so. Einzelne Schweizer Banken kennen zwar Alterslimiten. Sie sind jedoch nicht die Regel, und der Trend geht – auch unter dem Aspekt des berechtigten Widerstandes gegen die Altersdiskriminierung – eher weg von Alterslimiten. Zusammenfassend: Die vorberatende Kommission beantragt einstimmig, auf die Vorlage einzutreten. Mit 6 zu 1 Stimmen schlägt sie vor, auf eine Alterslimite zu verzichten. In der Schlussabstimmung hat die Kommission der Vorlage mit den erwähnten Änderungen mit 6 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung zugestimmt.

Karin Andenmatten-Helbling hält fest, dass das Geschäft neben einigen rein redaktionellen Änderungen nur aus der Änderung von § 36 Abs. 3 des Gesetzes über die Zuger Kantonalbank besteht. Die CVP-Fraktion unterstützt die Stossrichtung der Finma, die Anforderungen an die Kenntnisse und Erfahrungen der Bankräte zu erhöhen, damit diese über genügend Fachkompetenz verfügen, um ihre Oberleitungs-, Kontroll- und Aufsichtsfunktion wahrnehmen zu können.

Obwohl heute viele Personen im Alter von 70 Jahren noch längere Zeit voll einsatzfähig sind, ist die CVP mehrheitlich der Meinung, dass im Bankrat auch in Bezug auf die Alterszusammensetzung eine gewisse Ausgewogenheit anzustreben ist. Sie schliesst sich daher dem Antrag der Regierung an, die Altersgrenze auf 70 Jahre anzuheben und so mit den Kantonalbanken der Kantone Aargau, St. Gallen, Zürich und Schwyz gleichzuziehen. Die anderen beiden grösseren Schweizer Banken, welche im Bericht und Antrag der Regierung erwähnt sind, möchte die Votantin weder in diesem noch in einem anderen Zusammenhang als Vorbilder für die Zuger Kantonalbank beiziehen.

Eine weitere persönliche Bemerkung: Es ist es eine edle Geste, wenn sowohl der Bankrat als auch die Regierung Hemmungen hatten, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, welche man in Unkenntnis der Finma-Interpretation des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen allenfalls als «Lex Bonati» bezeichnen könnte. Aus Sicht des Kantonsrats könnte man jedoch monieren, mit diesem Zuwarten in das Dilemma geführt worden zu sein, entweder die Altersgrenze zu erhöhen oder bei einer Ablehnung der Vorlage die Verantwortung für eine unzumutbar kurze Frist für die Suche nach einem geeigneten Nachfolger oder einer geeigneten Nachfolgerin des Präsidenten übernehmen zu müssen. Mit ihrem Zuwarten haben der Bankrat und die Regierung weder der Sache noch dem Kantonsrat gedient – was ihnen der Samichlaus letzte Woche wohl schon gesagt hat.

Die CVP dankt für die Unterstützung der Altersbeschränkung bei 70 Jahren und erwartet in Bälde die angekündigte substantielle Teilrevision des Gesetzes über die Zuger Kantonalbank.

Cornelia Stocker: Die FDP-Fraktion ist für Eintreten auf die Vorlage und steht dem Kommissionsantrag, wonach gänzlich auf eine Alterslimite zu verzichten sei, positiv gegenüber. Erhöhte Qualitätsanforderungen an die Oberleitung sind ein logisches Derivat der Finanzkrise. Wird die Latte des Anforderungsprofils an einen Bankrat oder eine Bankrätin höher gelegt, schränkt sich das Auswahlfeld ein. Um weiterhin auf einen möglichst grossen Kreis von in Frage kommenden Personen zurückgreifen zu können, darf man sich nicht durch eine selbst auferlegte Altersobergrenze einschränken. Die Anhebung des Rentenalters wird aufgrund der demografischen Ent-

wicklung unausweichlich sein. Auch bei Banken sind die feudalen Zeiten mit einem Pensionsalter um die 60 Jahre vorbei. Der Trend geht Richtung längeres Arbeiten, dies insbesondere auf der strategischen Ebene. Auch die Zeiten des Zuschiebens von Pfründen sind gottseidank Vergangenheit. Es soll auch nicht mehr so sein, dass ein ehemaliger CEO automatisch Bank- oder Verwaltungsrat wird.

In diesem Sinne kann guten Gewissens auf eine Altersbeschränkung für Bankräte verzichtet werden. Der Bankrat selber ist angehalten und wird auch in der Lage sein, schwierige Führungsentscheidungen zu treffen, falls ein Mitglied die gewünschte Dynamik im Denken und Handeln aus Altersgründen nicht mehr erbringen kann. Die FDP-Fraktion ersucht um Zustimmung zum Kommissionsantrag.

Eusebius Spescha: Die SP-Fraktion ist für Eintreten und unterstützt den Antrag der Regierung. Die Anhebung der Altersgrenze auf 70 Jahre ist nachvollziehbar, wenn auch nicht so zwingend, wie es die Regierung darstellt. Gar nicht einverstanden ist die SP damit, die Altersgrenze vollständig aufzuheben, wie dies die Kommission beantragt.

Der SP-Fraktion macht allerdings ein anderer Aspekt Sorge. Den Bericht der Regierung kann man so lesen, als ob der Bankrat in Zukunft möglichst aus pensionierten Ex-Bankern zusammengesetzt werden soll. Dies wäre äusserst bedenklich. Für einen Verwaltungsrat ist es wichtig, dass er sich aus Personen mit unterschiedlichem und sich ergänzendem *Knowhow* zusammensetzt. Ein Einheitsbrei uniform denkender und funktionierender Personen im Verwaltungsrat ist ungünstig und kann für eine Firma desaströs sein.

Selbstverständlich braucht es im Bankrat der Zuger Kantonalbank auch Personen mit *Knowhow* in Bankfragen. Wichtig ist aber auch betriebswirtschaftliches und juristisches *Knowhow*, Führungs-*Knowhow*, Kenntnisse des Immobilienmarkts usw. Älteren Herren mit dem Absitzen von Bankratssitzungen noch ein bisschen Zusatzverdienst zu ermöglichen, ist definitiv vorbei. Gerade die ZKB, welche eine grosse volkswirtschaftliche Bedeutung für den Kanton Zug hat, ist darauf angewiesen, einen breit abgestützten und kritisch hinterfragenden Bankrat zu haben. Die SP hofft, dass dieser Aspekt bei der bevorstehenden Revision des Gesetzes über die Zuger Kantonalbank berücksichtigt wird.

Andreas Hürlimann: In den letzten Jahren ist die strategische und operative Führung einer Bank anspruchsvoller geworden. Dies kann der Votant in seiner täglichen Arbeit, wo er sozusagen die Scherben einer missglückten Bankstrategie zusammenwischt, sehen. Die Turbulenzen in der Finanzwelt haben die Finma veranlasst, die Anforderungen an die Fachkenntnisse und die Erfahrung von Mitgliedern des obersten Leitungsorgans von Banken zu erhöhen. Die Finma verlangt vom obersten Leitungsorgan auch eine kontinuierliche Nachfolgeplanung. Der Bankrat hat daher das Anforderungsprofil aktualisiert und angepasst. Ziel soll es sein, dass künftig mehrere Mitglieder des Bankrats über eine adäquate, d. h. in einer höheren Führungsfunktion innerhalb einer Bank erworbene Erfahrung verfügen. Das begrüsst die AGF ausdrücklich, hat sie doch im Rahmen von anderen Geschäften mit einem Zusammenhang zur Zuger Kantonalbank immer wieder darauf hingewiesen, dass eine Verbreiterung eines umfassenden *Knowhows* zwingend nötig ist. Es darf nicht sein, dass lediglich der amtierende Bankpräsident die Anforderungen der Finma bezüglich Erfahrungen in der strategischen Führung einer Bank erfüllt. In Zusammenhang mit der Finma wäre in diesen Tagen auch interessant zu wissen, in welcher Kategorie von Banken sich die Zuger Kantonalbank sieht.

Zur Altersgrenze: Wenn man das Marktumfeld anschaut, kann man tatsächlich zum Schluss kommen, dass die Zuger Kantonalbank bei der Rekrutierung von geeigne-

ten Personen etwas im Nachteil war. Die vom Regierungsrat geforderte Anhebung der Altersgrenze auf das 70. Lebensjahr findet die AGF angemessen; sie bringt genügend Flexibilität. Eine Altersgrenze sollte zudem die kontinuierliche Erneuerung der Bankorgane gewährleisten. Ganz auf eine solche verzichten will die AGF nicht: Das Leitungsgremium der Kantonalkbank soll nicht zu einem Altherrenclub werden. Die AGF stellt zudem den Antrag, dass § 36 Abs. 3 dahingehend zu ergänzen sei, dass das Alter bei der erstmaligen Wahl nicht höher als 62 Jahre sein darf. So soll eine möglichst grosse Kontinuität sichergestellt werden, wie sie auch dem Regierungsrat wichtig ist, dies nicht nur im Hinblick auf die bevorstehende umfassende Revision des Kantonalkbankgesetzes, sondern auch mit Rücksicht auf die grossen Herausforderungen, welche aufgrund des schwierigen Marktumfelds auf die Bank zukommen; so schreibt der Regierungsrat auf Seite 4 und 5 seines Berichts. Der Antrag der AGF bietet die Chance, dieser Kontinuität tatsächlich eine Chance zu geben. Nur so wäre sichergestellt, dass Personen auch wirklich für zwei vierjährige Amtsperioden gewählt werden können.

Ivo Hunn: Zu den formellen Anpassungen haben die Grünliberalen keine Anmerkungen zu machen. Zur Altersgrenze äussern sie sich wie folgt: Die GLP empfindet die Vorlage als ein Misstrauensvotum gegenüber jüngeren Menschen, genauer gesagt gegenüber den 50-Jährigen plus. Die Vorlage impliziert, dass die 50-Jährigen inkompetent sind und im Bankrat resp. in der Revisionsstelle den gestiegenen Anforderungen nicht gerecht werden. Die Altersgrenze soll nun von 65 auf 70 Jahre erhöht werden. Die GLP stellt sich hier die Frage: Wie alt müssen dann die Verwaltungsratsmitglieder in der Finma sein? 80 plus? Aktuell sind sie zwischen 49 und 65 Jahre alt, und sechs der acht Mitglieder sind 60 plus. Leider waren die entsprechenden Recherchen auf der Website der Zuger Kantonalkbank nicht so aufschlussreich. Vielleicht kann der Regierungsrat Angaben zum Alter der aktuellen Mitglieder des Bankrats machen.

Die GLP ist für Eintreten auf die Vorlage und unterstützt bei § 36 den Antrag der Regierung, die Alterslimite auf 70 zu erhöhen.

Finanzdirektor **Peter Hegglin** dankt für die positive Aufnahme der Vorlage und die schnelle Behandlung des Geschäfts. Der Regierungsrat hat in der Tat etwas gezögert mit der Vorlage, vor allem weil er mit der Gesetzgebung ja nicht Personalpolitik betreiben, sondern generell abstrakte Gesetze erlassen will. Bei der Nachfolgeplanung für den Bankrat hat sich aber gezeigt, dass es Probleme gibt, die höheren Anforderungen der Finma zu erfüllen; im aktuellen Bankrat gibt es nur eine einzige Person, welche die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt, nämlich Bruno Bonati. Das Alter der Bankräte und -rätinnen lässt sich im Übrigen aus dem regierungsrätlichen Bericht, Seite 4, erschliessen, wo der jeweilige Rücktrittszeitpunkt – mit Erreichen des 65. Altersjahrs – festgehalten ist. Der jetzige Präsident müsste 2015 zurücktreten, die nächstfolgende Person 2017 und die weiteren Mitglieder erst in den 2020er Jahren. Das zeigt auch, dass der Bankrat nicht ein Altherrengremium ist, sondern altersmässig gut durchmischt ist.

Wie gesagt, entspricht aktuell nur eine Person dem von der Finma geforderten Profil, wobei allerdings nicht der *ganze* Bankrat über Erfahrungen in der strategischen Leitung einer Bank verfügen muss, sondern einfach mehrere Personen. Aufgrund dieser Erkenntnisse legt der Regierungsrat die vorliegende Gesetzesrevision vor. Es ist richtig, die Altergrenze nicht völlig wegzulassen, sondern bei 70 Jahren festzusetzen. Für die heutige Regelung ging man wohl vom Pensionierungsalter 65 aus. Heute spricht man von einer Anhebung des Pensionierungsalters, und mit der Anhebung der Alterslimite auf 70 Jahre passt man diese Rücktrittsgrenze den ge-

sellschaftlichen Entwicklungen an. Mit der Erhöhung der Alterslimite wird auch die potenzielle Verweildauer im Bankrat verlängert. Wenn zurücktretende Bankkader diese Tätigkeit aufnehmen, bedeutet sie im Vergleich zu heute fast eine Verdoppelung der möglichen Zeit im Bankrat. Die Flexibilität wird grösser. Auch die Erneuerung des Bankrats ist wichtig. Eine Alterslimite bei 70 Jahren hält das Gremium auch an, sich zu erneuern. In diesem Sinn empfiehlt der Regierungsrat, seinem Antrag zu folgen und die Grenze nach oben nicht einfach völlig offen zu lassen.

EINTRETENSBESCHLUSS

- Eintreten ist unbestritten.

DETAILBERATUNG (1. Lesung)

Titel und Ingress

§ 24 Abs. 1 Ziff. 6. und Ziff. 12

Titel neu 4.4. Die Geschäftsleitung

§ 28 Abs. 1

§ 29 Abs. 1

§ 33 Abs. 1 und 2

§ 33^{bis} Abs. 1

§ 34 Abs. 1 und Abs. 2

Der **Vorsitzende** hält fest, dass sich die Kommission dem jeweiligen Antrag des Regierungsrats anschliesst.

- Der Rat genehmigt stillschweigend den jeweiligen Antrag des Regierungsrats.

§ 36 Abs. 3

Der **Vorsitzende** hält fest, dass die AGF einen **Antrag** auf folgende Ergänzung von § 36 Abs. 3 gestellt hat: «Das Alter bei der erstmaligen Wahl in den Bankrat darf nicht höher als 62 Jahre sein.»

Kommissionspräsident **Thomas Wyss** teilt mit, dass dieser Antrag in der Kommission nicht gestellt wurde. Die Kommission hat sich aber für die Alterslimite 70 ausgesprochen, dies mit einer Gegenstimme.

Finanzdirektor **Peter Hegglin** empfiehlt, keine zusätzliche untere Altersgrenze festzulegen, dies auch im Sinne der Flexibilität.

- Der Rat lehnt den Antrag der AGF mit 62 zu 8 Stimmen ab.

Der **Vorsitzende** hält fest, dass die vorberatende Kommission den Antrag des Regierungsrats ablehnt, die Alterslimite von 65 Jahren auf 70 Jahre anzuheben, und ihrerseits **beantragt**, auf eine Alterslimite zu verzichten. Der Regierungsrat hält an seinem Antrag fest.

- Der Rat genehmigt mit 32 zu 40 Stimmen den Antrag der vorberatenden Kommission.

§ 38 Abs. 2
II., III. und IV.

Der **Vorsitzende** hält fest, dass sich die vorberatende Kommission dem jeweiligen Antrag des Regierungsrats anschliesst.

→ Der Rat genehmigt stillschweigend den jeweiligen Antrag des Regierungsrats.

Damit ist die erste Lesung abgeschlossen. Es folgt eine zweite Lesung

TRAKTANDUM 6

Geschäfte, die am 28. November 2013 nicht behandelt werden konnten

934 Traktandum 6.1: **Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz)**

Es liegen vor: Berichte und Anträge des Regierungsrats (2226.1/.2 - 14262/63) und der vorberatenden Kommission (2226.3 - 14465).

EINTRETENSDEBATTE

Kommissionspräsident **Thomas Wyss** dankt zuerst Regierungsrat Beat Villiger, Generalsekretärin Elisabeth Heer Dietrich, dem Datenschutzbeauftragten Dr. Rene Huber, Staatsarchivar Dr. Ignaz Civelli sowie den Protokollführern Michael Siegrist und Ruth Schorno für die grosse Unterstützung und angenehme Zusammenarbeit. Das Wichtigste vorweg: In der vorberatenden Kommission bestand breiter Konsens darüber, dass der Regierung hier ein guter Wurf gelungen ist. Die Kommission beantragt dem Kantonsrat mit 12 zu 0 Stimmen, auf die Vorlage einzutreten, und mit 13 zu 1 Stimmen, der Vorlage mit den Änderungen der Kommission zuzustimmen. Die Kommission begrüsst damit explizit den Paradigmenwechsel von der Nicht-Öffentlichkeit zur Öffentlichkeit der kantonalen und gemeindlichen Verwaltung. Der Kanton Zug ist damit in guter Gesellschaft: Der Bund und nahezu alle Schweizer Kantone – mit Ausnahme von Appenzell Innerrhoden, Glarus, Graubünden, Nidwalden, Obwalden, Thurgau und Luzern – kennen das Öffentlichkeitsprinzip; Luzern ist ebenfalls dabei, einen Wechsel vorzunehmen.

Ganz uneingeschränkt soll *Open Government* im Kanton Zug jedoch nicht gelten. Die Kommission stellt sich wie die Regierung auf den Standpunkt, dass die Rückwirkung ausgeschlossen werden soll. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten gilt nur für Dokumente, die *nach* Inkrafttreten dieses Gesetzes erstellt oder empfangen wurden. Zudem ist es nach Ansicht der Kommission zwingend notwendig, dass die Sitzungsprotokolle von Parlamentarischen Untersuchungskommissionen (PUK) einen besonderen Schutz geniessen sollen. Die Kommission empfiehlt, den Gesetzesentwurf so zu ergänzen, dass hier künftig eine zehnjährige Sperrfrist gilt.

Die Kommission ist mit der Regierung der Ansicht, dass der Zugang zu amtlichen Dokumenten «eingeschränkt, aufgeschoben, mit Auflagen versehen oder verweigert werden soll», wenn «überwiegende öffentliche oder private Interessen» entgegenstehen. In der Frage, was überwiegende öffentliche Interessen sind, weicht die Meinung der Kommission jedoch von derjenigen des Regierungsrats ab. Der Passus, wonach die Beschränkungen namentlich dann zum Tragen kommen, wenn durch den Zugang «die behördliche Meinungsbildung und Entscheidung» beein-

trächtig werden könnte, insbesondere «bei Voten, Abstimmungen und Wahlen», soll gestrichen werden. Das Gleiche gilt für die Bestimmung, wonach der Zugang ausgeschlossen ist für Dokumente, die von Dritten unter Zusicherung der Vertraulichkeit eingereicht wurden.

In der Kommission wurde schliesslich auch die Frage aufgeworfen und von den Experten abschliessend beantwortet, in welcher Form jene privaten Organisationen tangiert sind, die aufgrund von Leistungsvereinbarungen öffentliche Aufgaben anstelle des Kantons oder einer Gemeinde erfüllen. Es wurde der Kommission zugesichert, dass einzig jene Dokumente öffentlich zugänglich sein werden, welche diese spezifischen Aufgaben betreffen.

Fazit: Die vorberatende Kommission ist überzeugt, dass eine ausgewogene Lösung vorliegt. Das anerkannte Bedürfnis nach Transparenz der öffentlichen Verwaltung wird befriedigt, was der Verbundenheit mit und der Partizipation am staatlichen Handeln nur förderlich sein kann. Um Übertreibungen vorzubeugen, wurden mass- und sinnvolle Schranken eingebaut. Im Rahmen der Fairness und der Rechtssicherheit werden alle Behörden gleich behandelt. Dem modernen und international stark vernetzten Kanton Zug steht *Open Government* sehr gut an. Der administrative Aufwand wird sich – auch dank der von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen und aufgrund der Erfahrungen anderer Kantone – in engen Grenzen halten. Im Sinne dieser Ausführungen bittet der Kommissionspräsident, auf die Vorlage einzutreten und den Änderungsanträgen der Kommission zuzustimmen. Die SVP-Fraktion unterstützt die Anträge der Kommission vollumfänglich.

Urs Raschle hält fest, dass heute über einen Paradigmenwechsel diskutiert wird: von der geschlossenen zur offenen Verwaltung – oder mit anderen Worten: Die Trutzburg, welche den wertvollen Schatz des Kanton versteckt, soll durchsichtig und gläsern werden, damit alle den Schatz sehen können. Es stellt sich aber die Frage, wie viele Vorhänge gezogen werden sollen, um den Schatz zu hüten.

Die CVP-Fraktion ist für Eintreten und stimmt der Vorlage in den meisten Punkten zu. Die Vorlage entspricht dem Zeitgeist von Facebook und Twitter und somit der transparenter werdenden Verwaltung. Sie ist genügend wichtig, um detailliert beraten und nicht schon vor dem Eintreten gebodigt zu werden.

Wo aber beginnt die Öffentlichkeit, und wo hört sie auf resp. muss die Arbeit geschützt werden? Dies ist eine grundlegende Frage, welche mit dem Gesetz beantwortet werden muss. Aus Sicht der CVP-Fraktion ist die Grenze bei der politischen Meinungsbildung zu ziehen. Ohne Schutz des politischen Prozesses wird eine historische Errungenschaft unseres Bundesstaats gefährdet. Für eine funktionierende Demokratie ist es entscheidend, dass Entscheidungen einer ausführenden Gewalt innerhalb des gewählten Gremiums ohne Öffentlichkeit gefällt werden können und – sofern es keine Indiskretionen gibt – auch nicht nach draussen dringen. Erst dadurch ist gewährleistet, dass Entscheidungen im Sinne der Allgemeinheit und der Bevölkerung und eben nicht der Parteilinie gefällt werden. Ein Aufbrechen dieser Mauern untergräbt das Kollegialitätsprinzip und bringt alte staatspolitische Pfeiler ins Wanken, entspricht es doch einem Grundrecht in der Schweiz, dass auch die Meinungen von Minderheiten zählen und wichtig sind. Es ist klar, dass längst nicht alle Protokolle einer Exekutive von derartigem Interesse sind, dass man sie auch lesen sollte. Trotzdem ist die CVP der Ansicht, dass früher oder später ein falscher Prozess in Gang kommt, nämlich dass sich Exekutivmitglieder vermehrt an Parteiendogmen halten, wenn sie wissen, dass ihre Entscheidungen öffentlich werden. Dies betrifft alle Parteien von links bis rechts und kann nicht im Interesse eines funktionierenden Staates sein. Die CVP spricht sich deshalb gegen

die Veröffentlichung sämtlicher Protokolle von Kommissionen und Exekutiven aus und wird bei § 12 einen entsprechenden Antrag stellen.

Zu diskutieren gab in der CVP-Fraktion auch der Geltungsbereich. Obwohl Korporationen auch unter das Gemeindegesetz fallen, versteht die CVP nicht, weshalb sie auch unter das Öffentlichkeitsgesetz fallen sollen. Im Gegensatz zu Einwohner- und Bürgergemeinden erfüllen Korporationen nämlich keine öffentlichen Aufgaben im eigentlichen Sinn, sondern verwalten eher ihre Liegenschaften und Güter im Sinne der Korporationsbürger und eben nicht der gesamten Öffentlichkeit. Die CVP stellt deshalb bei § 2 Abs. 1 den Antrag, die Korporationen aus dem Gesetz zu streichen.

Innerhalb dieses Kontexts kam auch die Frage auf, weshalb künftig sämtliche Institutionen, welche einen Leistungsauftrag haben, ihre Dokumente und Protokolle veröffentlichen müssen. Damit entfaltet das neue Gesetz eine sehr grosse Wirkung, welche nur bedingt wünschbar ist, werden sich doch verantwortliche Personen dieser Institutionen zukünftig nicht mehr frei äussern, da auch sie davon ausgehen müssen, dass ihre Voten bald öffentlich werden. Die CVP-Fraktion stellt deshalb unter § 2 Abs. 2 Bst. c folgenden Antrag: «Organisationen und Personen des privaten und öffentlichen Rechts ausserhalb der öffentlichen Verwaltung, *soweit ihnen Verfügungskompetenz zukommt.*» Damit wird der Rahmen deutlich enger gesteckt. Zum Schluss noch eine Bitte: Es wäre einfacher, wenn zukünftig bei den Synopsen wieder nur diejenigen Artikel aufgelistet würden, welche auch betroffen sind. Weshalb gleich das gesamte Gemeindegesetz hinzugefügt werden musste, ist der CVP-Fraktion schleierhaft.

Irène Castell-Bachmann: Die FDP-Fraktion stellt grossmehrheitlich den **Antrag**, nicht auf die Vorlage einzutreten. Sie begründet diesen Antrag wie folgt:

Es geht um die Abwägung zwischen dem Interesse der Öffentlichkeit am offenen Zugang zu amtlichen Dokumenten und dem Interesse an der freien Meinungsbildung und -äusserung im Rahmen der behördlichen Tätigkeit. Die FDP-Fraktion gewichtet grossmehrheitlich letzteres Interesse höher als ersteres. Sie sieht in der Öffnung die Gefahr:

- dass die freie Meinungsbildung erheblich eingeschränkt und eine Öffnung das Abstimmungsverhalten beeinflussen würde;
- dass Aussagen, die auf dem Wege zur Meinungsbildung abgegeben worden sind, medial ausgeschlachtet würden und als Folge davon letztlich nur noch Beschlussprotokolle verfasst würden, was wenig sinnvoll wäre und zur Folge hätte, dass nicht mehr auf aussagekräftige Materialien zurückgegriffen werden könnte.

Es geht – in Klammern gesagt – bei der Ablehnung der Öffentlichkeit nicht um «Filz», zumal in politischen Gremien und damit im Rahmen der Meinungsbildung die einzelnen Parteien eingebunden sind.

Abgesehen von den genannten Beeinträchtigungen besteht nach Meinung der FDP zudem keine Veranlassung, vom bisherigen System der Informationspolitik abzuweichen. Bereits heute wird im Kanton Zug und in den Gemeinden eine offene Informationspolitik betrieben. Es besteht kein Bedarf nach einer weitergehenden Öffnung, und die diesbezüglichen Auslagen kann man sich ersparen. Zuhanden der CVP-Fraktion sei angemerkt, dass CVP und FDP letztlich dasselbe Ziel verfolgen und es schön wäre, wenn sie sich finden würden.

Barbara Gysel: Ade mit dem Grundsatz der Geheimhaltung, in Zukunft orientiert sich der Kanton Zug am Prinzip der Öffentlichkeit. Offen ist damit noch längst nicht alles. Aber die SP will ausdrücklich mehr Öffentlichkeit, denn auch Transparenz macht Demokratie aus. Die SP-Fraktion unterstützt, dass eine noch öffentlichkeits-

freundlichere und bürgerinnennähere Verwaltung entwickelt wird. Sie goutiert auch, dass ein eigenständiges Gesetz dazu geschaffen wird. Dieses geht in die richtige Richtung und ist zudem recht umfassend, was den Geltungsbereich anbelangt: Es betrifft neben der Exekutive auch die Gemeinden und die Leistungserbringenden.

Viel Lob also, aber nicht nur. Nach wie vor ist die Verwaltung die «Herrin», die über den Zugang zu Dokumenten bestimmt. Es scheint, dass die Regierung die Herausgabe nicht freizügig, sondern eher zurückhaltend etablieren will. Das Öffentlichkeitsgesetz darf aber kein «Panzerknacker-Gesetz» werden. Es braucht Bemühungen, einige der möglichen Hürden abzubauen oder wenigstens zu verkleinern. Aus diesem Grund wird die SP-Fraktion zusammen mit der AGF in der Detailberatung Anträge zur Ausweitung des Öffentlichkeitsprinzips stellen. Betreffend Geltungsbereich möchte sie bei den Ausnahmen mehr gestrichen haben. Auch findet sie, dass der Zugang kostenlos erfolgen soll. Weiter legt sie Wert darauf, dass das Prinzip nicht erst in Zukunft wirkt, und sie wünscht die Möglichkeit einer Schlichtungsstelle mit einem nicht-aufwendigen Verfahren, falls die Behörde ein Gesuch einer Bürgerin oder eines Bürgers ablehnt. Diese Anträge für die Detailberatung zielen alle darauf ab, das Öffentlichkeitsprinzip wirklich zu leben und es nicht zu einem zahnlosen Tiger verkommen zu lassen.

Die SP-Fraktion ist einstimmig für Eintreten und stimmt im Übrigen den Anträgen der vorberatenden Kommission zu.

Vroni Straub-Müller: Der Kanton Zug macht heute hoffentlich einen ersten Schritt vom traditionellen Geheimhaltungsgrundsatz hin zum Öffentlichkeitsprinzip. Das ist hocheifrig, aber auch an der Zeit. Sowohl der Bund als auch etliche Kantone kennen das Öffentlichkeitsprinzip schon lange. Der ungehinderte Zugang zu amtlichen Dokumenten ist ein wichtiges Gut einer freien Gesellschaft. Man kann davon ausgehen, dass damit das Vertrauen in die Verwaltung gestärkt wird – dies aber nur, wenn das Gesetz heute nicht verwässert und der Paradigmenwechsel auch tatsächlich vollzogen wird. Die AGF begrüsst es daher sehr, dass die vorberatende Kommission vorschlägt, § 12 Abs. 2 zu streichen. Würde nämlich der Zugang zu Dokumenten ausgeschlossen, wenn die Behörde Dritten gegenüber Vertraulichkeit zugesichert hat, wäre das Öffentlichkeitsgesetz praktisch eine Farce, weil ganze Bereiche vom Informationszugang ausgenommen werden könnten. Das wäre genau die vorhin erwähnte Verwässerung.

Die AGF ist für Eintreten. Sie wird in der Detailberatung verschiedene Anträge selber stellen oder unterstützen, welche sicherstellen, dass das neue Gesetz die gewünschte Wirkung hat. Insbesondere – das sei schon jetzt verraten – ist die AGF der Meinung, dass das Einsichts- bzw. Zugangsrecht grundsätzlich auch für amtliche Dokumente gelten soll, welche vor Inkrafttreten des Gesetzes erstellt bzw. empfangen worden sind.

Zum Nichteintretensantrag der FDP-Fraktion: Ein demokratischer, liberaler Staat benötigt zwingend Transparenz. Der Staat – das sind in einer Demokratie alle Bürgerinnen und Bürger. Die AGF will, dass sich die Bürgerinnen und Bürger um ihren Staat kümmern, ihn in die Pflicht nehmen. Dazu sind möglichst transparente Informationen über die staatlichen Tätigkeiten nötig. Das Öffentlichkeitsprinzip fördert die demokratische Beteiligung einer jeden und eines jeden. Wovor haben die FDP bzw. die Nichteintretenswilligen denn Angst? Vor dem Informationsbedürfnis der Leute oder vielleicht der Medien? Vor der Transparenz? Wo sind die liberalen Prinzipien der FDP geblieben?

Ivo Hunn: Die GLP unterstützt den Paradigmenwechsel zum Prinzip der Öffentlichkeit der Verwaltung und ist für Eintreten. Sie ist klar der Meinung, dass die Verwal-

tungen, die Räte, die Parlamente und Behörden jeder Person ein Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumente gewähren sollen. Dass dieses Recht nicht absolut gilt und dabei die öffentlichen und privaten Interessen wie die Vereitelung von behördlichen Massnahmen oder Berufsgeheimnisse weiterhin gewahrt werden, befürwortet die GLP. Dieses Gesetz fördert die Transparenz und das Vertrauen der Bevölkerung. Die Anträge der vorberatenden Kommission unterstützt die GLP, bis auf den Antrag zu § 12 Abs. 2 resp. 3 (neu). Bei Abs. 3 (neu) sieht sie keinen Grund, weshalb Protokolle von Parlamentarischen Untersuchungskommissionen einer Sperrfrist von 10 Jahren unterliegen sollen. Der GLP fehlt auch die Begründung dafür, wieso es 10 Jahre sein sollen. Ein Streichungsantrag wird in der Detailberatung gestellt.

Martin Stuber ist erstaunt: Was musste man sich vor kurzem, als es um das Thema Majorz ging, nicht alles anhören, dass nur der Majorz die Wahl von *Persönlichkeiten* in die Exekutiven garantiere. Und jetzt stellt die FDP-Fraktion einen Antrag auf Nichteintreten, um die freie Meinungsbildung in den entsprechenden Gremien und in den Kommissionen zu schützen. Wo bleiben denn da die Persönlichkeiten – jene Persönlichkeit, die offenbar nicht zu ihren Meinungen stehen können? Man möchte sie abschotten und möchte nicht, dass das Volk erfährt, was in den betreffenden Gremien geschieht. Merkt denn die FDP nicht, dass das ein eklatanter Widerspruch ist? Das Volk hat das Recht, die Meinungsbildung und die Entscheidungsfindung auch in diesen Gremien nachvollziehen zu können, dann es wählt ja die betreffenden Leute. Der Votant versteht auch die Bedenken der CVP nicht. Bei der Regierung könnte man allenfalls darüber diskutieren, eine Karenzfrist vorzusehen. Bei den Kommissionen aber soll man, wenn die Arbeit abgeschlossen ist, wissen dürfen, wie sie zu ihren Entscheiden gekommen sind.

Es geht beim Öffentlichkeitsgesetz aber nicht nur um die Gremien, sondern auch um den Zugang zu amtlichen Dokumenten. Die «Neue Zuger Zeitung» hat vor einiger Zeit einen interessanten Artikel zu diesem Thema veröffentlicht. Sie hat geschaut, an welche Informationen man unter den heutigen gesetzlichen Voraussetzungen gelangt. Sie hat zuerst Einsicht in ein Protokoll des Begleitgremiums für den Stadttunnel verlangt, in welchem es um die wichtige Frage von dessen Kapazität ging. Die Einsicht wurde ihr verweigert. Dann hat die Zeitung Einsicht in eine vom Kanton und von der SBB erstellte Studie zur Verschiebung des Bahnhofszug verlangt – auch das ein Thema, zu welchem die Öffentlichkeit ein Recht auf Information hat. Die Einsicht wurde verweigert. Schliesslich wünschte die «Neue Zuger Zeitung» Einsicht in ein Gutachten der Denkmalpflege. Auch hier sollte die Öffentlichkeit doch wissen dürfen, wie die Verwaltung funktioniert und welche Überlegungen angestellt werden. Auch hier: Einsicht verweigert. Mit dem Öffentlichkeitsgesetz wird ein gesetzlicher Rahmen geschaffen, damit man Einsicht erhält in Dinge, die für die Öffentlichkeit wirklich von Interesse sind. Das ist der richtige Weg.

Kommissionspräsident **Thomas Wyss**: Der Antrag auf Nichteintreten wurde in der vorberatenden Kommission nicht gestellt, und die Kommission hat – wie bereits erwähnt – mit 12 zu 0 Stimmen Eintreten beschlossen. Die Kommission liess sich in ihren Beratungen überzeugen, dass sich der administrative und finanzielle Aufwand durch den Paradigmenwechsel in Grenzen halten wird. Transparenz ist ein globaler *Megatrend*, und als internationaler Handels- und Dienstleistungsstandort sollte und darf sich Zug diesem Trend nicht verschliessen.

Sicherheitsdirektor **Beat Villiger** dankt der vorberatenden Kommission und ihrem Präsidenten für die offene und zielführende Diskussion. Dem Regierungsrat und der Verwaltung ist die Nähe zur Bevölkerung ein grosses Anliegen. Die Verwaltung

will nicht ein gegen aussen abgeschotteter Komplex, sondern für die Einwohnerinnen und Einwohner offen und zugänglich sein. Bereits heute wird deshalb eine aktive Informationspolitik betrieben, welche die Bevölkerung und die Medien mit allen aktuellen und wichtigen Informationen bedient. Das wird sehr geschätzt. Das Öffentlichkeitsprinzip wird folglich keine grundlegende Änderung nach sich ziehen, dennoch ist die gesetzliche Regelung dieses Prinzips notwendig. Es gilt heute nämlich nach wie vor der Grundsatz der Nichtöffentlichkeit der Verwaltung, und Informationen, die nicht ausdrücklich freigegeben werden, können aufgrund des Amtsgeheimnisses nicht herausgegeben werden. Möchte jemand Informationen zu einem bereits abgeschlossenen Geschäft, kann der kantonale Angestellte heute nicht einfach Auskunft geben, sondern muss zuerst eine Entbindung vom Amtsgeheimnis beantragen, ansonsten macht er sich allenfalls strafbar. Diese administrative Hürde ist immer wieder störend und stösst auch bei der Bevölkerung auf Unverständnis.

Mit dem neuen Gesetz wird ein Paradigmenwechsel vollzogen. In Zukunft soll der Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltung gelten, und amtliche Dokumente sollen auf Anfrage hin eingesehen werden können. Die Bevölkerung profitiert also von mehr Transparenz in öffentlichen Entscheidungsprozessen und kann nachvollziehen, wie und aus welchen Gründen eine Entscheidung zustande kam. Dies stärkt das Vertrauen in die Verwaltung und in die Politik.

Der Kantonsrat befasst sich heute nicht zum ersten Mal mit diesem Systemwechsel. Schon vor ungefähr 15 Jahren, als Bern als erster Kanton umstellte, wurde darüber debattiert, man kam damals aber zum Schluss, dass der Kanton Zug nicht nachziehen müsse. Heute aber ist Zug ein Nachzüglerkanton und sollte diesen Schritt wagen, zumal er in der Praxis zu keinen grossen Änderungen führt, auch nicht aufwandmässig bzw. im personellen oder finanziellen Bereich. Es wird auch keine Verordnung dazu geben, höchstens Checklisten, und die zuständigen Personen werden mit einer kurzen Instruktion geschult werden.

Für die von Urs Raschle erwähnte Synopse entschuldigt sich der Sicherheitsdirektor; hier wurde in der Tat zu viel Papier mitgeliefert. Nur wegen der Frage der Öffentlichkeit von Protokollen von Kommissionen und Exekutiven nicht auf die Vorlage einzutreten, wäre aus Sicht des Sicherheitsdirektors falsch. Er macht beliebt, diese sehr politische Frage in der Detailberatung beim entsprechenden Paragraphen zu diskutieren. Er würde es auch schade finden, wenn man mit Nichteintreten die Diskussion verweigern würde, weil dadurch in der Praxis ein unklarer gesetzlicher Zustand bestehen bliebe. Heute besteht nämlich kein Anspruch auf Informationen, und die kantonalen Angestellten sind bei Anfragen unsicher und oft auch überfordert – und sagen im Zweifelsfall nein. Mit dem Gesetz hätte man eine gesetzliche Grundlage, welche klar vorgibt, wann Informationen herausgegeben werden dürfen und wann nicht. Von einem «Panzerknacker-Gesetz» zu sprechen, ist übertrieben, die persönlichen und öffentlichen Interessen sind aber bei der Herausgabe von Informationen zu berücksichtigen. Die Vorlage des Regierungsrats ist praxistauglich, auch im Vergleich mit anderen Kantonen und dem Bund. In diesem Sinne bittet der Sicherheitsdirektor, auf die Vorlage einzutreten.

EINTRETENSBEschluss

→ Der Rat beschliesst mit 44 zu 27 Stimmen, auf die Vorlage einzutreten.

DETAILBERATUNG (1. Lesung)

Titel und Ingress

I.

1. Allgemeine Bestimmungen**§ 1 Abs. 1**

Der **Vorsitzende** hält fest, dass sich die vorberatende Kommission den Anträgen des Regierungsrats anschliesst.

→ Der Rat genehmigt stillschweigend den jeweiligen Antrag des Regierungsrats.

§ 2 Abs. 1

Urs Raschle: Die CVP-Fraktion ist – wie bereits erwähnt – der Meinung, dass Korporationen nicht unter das Öffentlichkeitsgesetz fallen sollte und stellt deshalb den **Antrag**, § 2 Abs. 1 wie folgt zu formulieren: «Das Gesetz gilt für alle Behörden des Kantons und der Gemeinden (Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden).»

Kommissionspräsident **Thomas Wyss** hält fest, dass dieser Antrag in der Kommission nicht gestellt wurde. Es herrschte in der Kommission jedoch breiter Konsens darüber, dass keine Gemeinde von diesen Regeln ausgenommen werden soll.

Irène Castell-Bachmann: Die FDP-Fraktion lehnt den Antrag der CVP ab und ist dagegen, einzelne Gremien vom Öffentlichkeitsprinzip auszuschliessen. So wird das Gesetz ausgehöhlt.

Manuel Brandenburg schliesst sich seiner Vorrednerin an und bittet, den Antrag der CVP abzulehnen. Wenn schon, dann müsste man die Korporationen ins Privatrecht entlassen. Sie sind jetzt aber öffentlich-rechtliche Institutionen, also sollen sie auch dem Öffentlichkeitsgesetz unterworfen sein. Einer Entlassung der Korporationen ins Privatrecht – dies zu einem späteren Zeitpunkt – würde der Votant gewisse Sympathien entgegenbringen. Man wäre dann beispielsweise freier in der Ausgestaltung der Mitgliedschaft.

Sicherheitsdirektor **Beat Villiger** vermisst bei diesem Antrag die Begründung. Er schliesst sich den Voten von FDP und SVP an. Erstens fallen nämlich Korporationsgemeinden auch unter das Gemeindegesetz, und auch wenn man nur Korporationsgenosse werden kann, wenn man einem Korporationsgeschlecht angehört, sind Korporationen öffentlich-rechtliche Gemeinden, die im Rahmen der Verwaltung des Stammguts auch hoheitliche Befugnisse wahrnehmen. Ausserdem erfüllen Korporationen wichtige Aufgaben auch für Nichtgenossen, wobei vor allem die Wasserversorgung von grosser öffentlicher Bedeutung ist; auch sind die Korporationen bedeutende Grundeigentümer. Es gibt also keinen Grund, sie als wichtige öffentliche Akteure von Öffentlichkeitsprinzip auszunehmen. Der Sicherheitsdirektor bittet, den Antrag der CVP-Fraktion abzulehnen.

Heini Schmid sieht sich als Antragstellender in der CVP-Fraktion genötigt, die Argumente für den Antrag seiner Fraktion nachzuliefern. Manuel Brandenburg hat auf die Problematik der Korporationen hingewiesen: Alle Korporationsgenossen sind stolz, *Korporatiöndler* zu sein, sie sind aber auch der Meinung, eine Korporation

sei primär eine privatrechtliche Institutionen, welche als Genossenschaft das Genossengut verwaltet. Dementsprechend ist auch die Steuerpflicht: Die Korporationen sind die einzigen Gemeinwesen, die Steuern bezahlen müssen – wobei dem Votanten nach wie vor schleierhaft ist, wie das mit dem öffentlich-rechtlichen Status zu vereinbaren ist. Es ist eine alte Diskussion, wie die Korporationen im Kanton Zug staatspolitisch behandelt werden sollen. Die einzige wirklich öffentliche Aufgabe der Korporationen ist es, das Genossengut nicht zu verteilen und zu verhindern, dass ihre grossen Ländereien – das ist die grösste Angst der Genossen – privatisiert werden und sich alle öffentlichen Hände am Genossengut gütlich tun können. Wie gesagt: Die Korporationen verwalten ihr Genossengut wie eine Genossenschaft. Öffentlich-rechtlich ist daran nur das Interesse des Staats, dass dieses Gut zusammengehalten wird, weil das zur Interessenwahrung besser ist. Sonst aber sieht der Votant keine öffentlichen Aufgaben. Wasserversorgung ist eine konzessionierte Tätigkeit, welche der Staat den Korporationen – wie auch der WWZ – jederzeit wieder wegnehmen kann. Wenn die Wasserversorgung ein Leistungsauftrag ist, dann untersteht dieser Bereich – und nur dieser – selbstverständlich dem Öffentlichkeitsprinzip. Warum aber alle Korporationen, auch solche mit nur zwei oder drei Personen, dem Öffentlichkeitsprinzip unterstellt werden sollen, ist schleierhaft. Wenn man die reine Logik des Gemeindegesetzes anwendet, dann ist es natürlich richtig, auch die Korporationen dem Öffentlichkeitsprinzip zu unterstellen. Wenn dieses Prinzip aber nur angewendet werden soll, wo ein Subordinationsverhältnis gegeben ist, dann gibt es keinen Grund, es auf die Korporationen anzuwenden.

Das Öffentlichkeitsprinzip soll nur dort gelten, wo Verfügungskompetenz besteht und ein Unterordnungsverhältnis gegeben ist. Zug Tourismus beispielsweise, dessen Präsident der Votant ist, hat keine Verfügungskompetenz, wohl aber einen Leistungsauftrag. Soll man dort künftig alle Protokolle daraufhin kontrollieren müssen, dass allenfalls jemand Einsicht nehmen möchte? Wo ist da das Transparenzerfordernis? Gleiches gilt für die Frauenzentrale im internen Bereich. Es geht der CVP zu weit, dass alles über den gleichen Leist geschlagen wird und man nicht überlegt, warum es in diesen Institutionen wirklich Öffentlichkeit braucht. Wo staatliches Handeln gegeben ist, kann sich die CVP gut vorstellen, dass das Öffentlichkeitsprinzip gelten soll; deshalb ist sie ja auf die Vorlage eingetreten. Es geht ihr aber zu weit, dass jeder, der im Kantons Zug einen Leistungsauftrag erhält, auch dem Öffentlichkeitsprinzip unterstellt werden soll. Und da Korporationen primär eine privatrechtliche Funktion ausüben, nämlich ihr Genossengut verwalten, ist auch nicht einzusehen, weshalb für sie das Öffentlichkeitsprinzip gelten soll. Sie haben einzig dort, wo sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen, eine Verfügungskompetenz – und dort sollen auch sie dem Öffentlichkeitsprinzip unterstellt werden.

Eusebius Spescha findet, dass hier eine Diskussion am falschen Ort geführt wird. Korporationsgemeinden sind öffentlich-rechtliche Gemeinden. Offenbar war es ihnen bisher wohl damit, sie haben auch profitiert von diesem Status – und sie gehören dann eben auch dem Öffentlichkeitsprinzip unterstellt. Sollte es tatsächlich ein Thema sein, die Korporationen zu privatisieren, dann sollen die Interessierten eine Motion einreichen, damit man in Abwägung aller Aspekte darüber diskutieren kann. Sollten die Korporationen tatsächlich privatisiert werden, würde das Öffentlichkeitsgesetz automatisch korrigiert. Es gibt hier aber keine *A-la-carte*-Geschichte, bei der man als Gemeinde in einem Fall einem Gesetz unterstellt und im anderen Fall von einem Gesetz ausgenommen ist. Der Votant ist gerne bereit, darüber zu diskutieren, ob Korporationen auch in Zukunft öffentlich-rechtliche Institutionen sein sollen. Es ist hier aber der falsche Ort für diese Diskussion.

Für **Thomas Lötscher** zeigt die eben geführte Diskussion exemplarisch die Schwäche dieses Gesetzes. Und um einen weiteren Schauplatz zu öffnen: Die Bürgergemeinden – kleine, zum Teil kleinste Gemeinwesen, im Milizsystem geführt und mit knappen Ressourcen – werden vor die Aufgabe gestellt sein, bei Anfragen Leute in der ganzen Welt zu suchen, um innerhalb einer Frist abzuklären, ob deren Interessen durch die Offenlegung bestimmter Informationen betroffen sind oder nicht. Man stelle sich diesen administrativen Wahnsinn vor. Der Votant ist nicht der Meinung, dass dadurch kein wesentlich grösserer Aufwand oder keine Kosten verursacht würden.

Der erläuterte Fall ist nur *ein* Beispiel. Es gibt noch eine ganze Reihe weiterer Möglichkeiten, welche den Staatsapparat massiv aufblähen würden – und welche die FDP-Fraktion zum Entscheid geführt haben, dass es dieses Gesetz nicht braucht. Der liberale Staat ist mehr als 150 Jahre alt und hat bisher funktioniert. Ein eigentliches Problem gibt es nicht. Wenn aber dieses Gesetz angenommen wird, wird man sich sehr viele Probleme schaffen.

Der **Vorsitzende** weist darauf hin, dass keine Eintretensdebatte mehr geführt wird. Es geht um den Antrag, die Korporationsgemeinden vom Öffentlichkeitsgesetz auszunehmen.

Kurt Balmer versteht hier die CVP nicht ganz und hat persönlich eine andere Meinung. Es geht hier nur um die Klammerbemerkung, und der Votant ist nicht sicher, ob – wenn der CVP-Antrag angenommen wird – die entsprechende Bestimmung nicht trotzdem für die Korporationsgemeinden anwendbar wäre. Konsequenter müsste man nämlich den Antrag stellen, dass dieses Gesetz *nicht* für Korporationsgemeinden gilt. Ein solcher Antrag wurde aber nicht gestellt. Auch wenn man heute abstimmt, wird eine Unklarheit bestehen bleiben. Der Votant regt an, den Antrag der CVP-Fraktion nicht gutzuheissen. Er bringt mehr Unsicherheit als Klarheit.

Kommissionspräsident **Thomas Wyss** hält zum Aufwand, den das Öffentlichkeitsprinzip mit sich bringen kann, fest, dass es sich nach Meinung der Kommission klar um eine Holschuld, nicht um eine Bringschuld handelt. Das Gemeinwesen muss nicht dafür sorgen, dass jeder seine Informationen erhält. Wenn aber jemand Informationen will, kann er sie erhalten.

Sicherheitsdirektor **Beat Villiger** stellt fest, dass Heini Schmid selber sagt, gewisse Überlegungen sprächen dafür, auch die Korporationsgemeinden dem Öffentlichkeitsgesetz zu unterstellen. Es ist aber auch richtig, dass gewisse Bereiche bei den Korporationen weniger mit der Öffentlichkeit zu tun haben. Man kann aber bei einer Anfrage entsprechend argumentieren und das Gesuch ablehnen. Auch der Tourismus fällt nicht als Ganzes unter dieses Gesetz. Wenn der Tourismus aber mit viel Geld alimentiert wird, hat der Steuerzahler das Recht zu wissen, wo seine Gelder hinfließen und wie sie verwendet werden.

Thomas Lötscher hat einen Fall konstruiert, der in der Praxis kaum vorkommen dürfte. In der Praxis ist es bei der Umstellung zu keinen grossen Problemen gekommen. Im Kanton Zürich hat man etwa zehn Beschwerdefälle pro Jahr. Und auch wenn es ein paar mehr sind: Heruntergebrochen auf den Kanton Zug sind das ein bis zwei Fälle pro Jahr. Man darf nicht die Verhältnismässigkeit überstrapazieren.

→ Der Rat lehnt den Antrag der CVP-Fraktion mit 52 zu 17 Stimmen ab und genehmigt damit den Antrag des Regierungsrats.

§ 2 Abs. 2 Bst. a bis b

→ Der Rat genehmigt stillschweigend den jeweiligen Antrag des Regierungsrats.

§ 2 Abs. 2 Bst. c

Urs Raschle stellt im Namen der CVP-Fraktion auch zu diesem Artikel einen anderen **Antrag**: «Organisationen und Personen des privaten und öffentlichen Rechts ausserhalb der öffentlichen Verwaltung, soweit *ihnen Verfügungskompetenz zukommt*.» Es gibt im Kanton Zug sehr viele Institutionen, welche vom Kanton einen Leistungsauftrag erhalten haben und unter dieses Gesetz fallen würden – sofern es denn angenommen wird. Die CVP ist der Meinung, dass nur jene Institutionen unter das Gesetz fallen sollen, welche eine *Verfügungskompetenz* haben, sprich: eine eigentliche Aufgabe im Sinne der Regierung und der Verwaltung wahrnehmen.

Kommissionspräsident **Thomas Wyss** teilt mit, dass dieser Antrag in der vorbereitenden Kommission nicht gestellt wurde. Es geht hier letztlich um die Frage, ob auch Leistungserbringer vom Öffentlichkeitsgesetz tangiert sind. Aufgrund des Antrags der Regierung und der Kommissionsarbeit kann der Kommissionspräsident versichern, dass nur jene Dokumente dem Öffentlichkeitsgesetz unterliegen, welche die Leistungsvereinbarung tangieren.

Irène Castell-Bachmann verweist auf ihr Votum zum vorhergehenden Antrag, das analog gilt.

Barbara Gysel bittet den Regierungsrat um Erläuterungen dazu, was mit «öffentliche Aufgaben» gemeint ist. Ihres Wissens ist eine Leistungsvereinbarung nicht unbedingt gleichbedeutend mit der Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe.

Heini Schmid weist darauf hin, dass die CVP die analoge Formulierung vorschlägt wie sie beim Bund verwendet wird. Beim Bund gilt das Öffentlichkeitsprinzip für nicht-staatliche Organisationen explizit nur dann, wenn sie eine Verfügungskompetenz haben. Die Frage von Barbara Gysel ist interessant, denn genau da liegt des Pudels Kern: Wie unterscheidet man, was eine öffentliche Aufgabe ist und was nicht? Es ist die gleiche Formulierung wie beim Datenschutzgesetz, und dort gilt im Moment die Praxis: Leistungsauftrag. Das bedeutet für das Öffentlichkeitsgesetz: Erhält man im Kanton Zug einen Leistungsauftrag, wird man dem Öffentlichkeitsprinzip unterstellt. Wie die Kommission unterscheiden will, wo der öffentliche Bereich anfängt und wo er aufhört, wo also – beispielsweise bei Zug Tourismus – bei einem Einsichtsbegehren die Abgrenzung zwischen öffentlichem und nicht-öffentlichem Bereich gemacht werden muss, ist dem Votanten unklar. Die ganze Tourismusförderung ist ja eine öffentliche Aufgabe, und der Votant wüsste nicht, in welchem Bereich man eine Einsichtnahme ablehnen könnte. Das gilt auch für den Bereich Kultur. Der Votant ist Vizepräsident der Theater- und Musikgesellschaft Zug, welche von der Stadt Zug einen Leistungsauftrag hat. Kultur zu veranstalten, ist eine öffentliche Aufgabe und liegt im öffentlichen Interesse. Man kann nicht plötzlich sagen, ein bestimmter Künstler nehme keine öffentliche Aufgabe wahr, ein anderer hingegen schon. Hier macht sich die Kommission ein bisschen Illusionen, wie einfach eine Unterscheidung sein soll.

Der Votant geht davon aus, dass Folgendes gilt: Wenn im Kanton Zug jemand einen Leistungsauftrag hat, dann untersteht er integral dem Öffentlichkeitsprinzip.

Die Unterscheidung, dass es noch irgendwelche privatrechtlichen Bereiche ohne Einsichtsrecht gibt, ist für den Votanten mit der Formulierung «soweit sie öffentliche Aufgaben erfüllen» nicht gegeben. Der Votant bittet deshalb, den Antrag der CVP-Fraktion zu unterstützen.

Manuel Brandenburg glaubt, dass die Formulierung «öffentliche Aufgaben» der Formulierung in der Bundesverfassung entspricht, wo in § 35 Abs. 1 festgelegt ist, dass Private, welche öffentliche Aufgaben wahrnehmen, an die Grundrechte gebunden sind. Die Formulierung des Regierungsrats ist also verfassungskonform und in Ordnung. Man hat dann auch die Parallelität: einerseits die Grundrechtsbindung der Institutionen, welche öffentliche Aufgaben wahrnehmen, andererseits das Öffentlichkeitsprinzip für diese Institutionen. Der Votant bittet, den Antrag der CVP-Fraktion abzulehnen.

Sicherheitsdirektor **Beat Villiger** äussert sich zu Frage, was «öffentliche Aufgaben» sind. Wenn der Staat öffentliche Aufgaben bei externen privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Institutionen in Auftrag gibt, geschieht dies mittels Leistungsvereinbarungen. Genau hier soll das Öffentlichkeitsprinzip spielen. Als Beispiele seien der Verein «punkto» oder die GGZ genannt. Wenn aber beispielsweise die Frauenzentrale noch andere Funktionen wahrnimmt, die mit dem Leistungsauftrag des Kantons nichts zu tun haben, dann fallen diese natürlich nicht unter das Öffentlichkeitsgesetz. Die Abgrenzung ist für den Sicherheitsdirektor klar, und wenn ein entsprechendes Gesuch kommt, kann man entsprechend entscheiden. Sobald Steuern und staatliche Gelder im Spiel sind, muss das Öffentlichkeitsprinzip gelten und hat der Bürger Anspruch auf Einsicht in die Akten, so weit nicht private oder öffentliche Interessen vorgehen.

Der Sicherheitsdirektor bittet, dem Antrag des Regierungsrats zuzustimmen. Würde man ihn ablehnen, entzöge man einen grossen Teil der öffentlichen Aufgaben dem Öffentlichkeitsprinzip. Es könnte dann sogar sein, dass man dort, wo man kein Öffentlichkeitsprinzip will, die Aufgaben auslagert.

- Der Rat genehmigt mit 51 zu 16 Stimmen den Antrag des Regierungsrats.

§ 3 Abs. 1 Bst. a

- Der Rat genehmigt stillschweigend den Antrag des Regierungsrats.

§ 3 Abs. 1 Bst. b

Der **Vorsitzende** hält fest, dass die Kommission eine Anpassung beantragt: «die Zuger Kantonalbank». Der Regierungsrat schliesst sich dieser Fassung an.

- Der Rat genehmigt stillschweigend die Fassung der vorberatenden Kommission.

§ 3 Abs. 1 Bst. c

Der **Vorsitzende** hält fest, dass die Kommission eine Anpassung beantragt: «das Zuger Kantonsspital». Der Regierungsrat schliesst sich dieser Fassung an.

- Der Rat genehmigt stillschweigend die Fassung der vorberatenden Kommission.

§ 3 Abs. 1 Bst. d

Der **Vorsitzende** hält fest, dass die Kommission eine Anpassung beantragt: «die Psychiatrische Klinik *Zugersee*». Der Regierungsrat schliesst sich dieser Fassung an.

→ Der Rat genehmigt stillschweigend die Fassung der vorberatenden Kommission.

§ 3 Abs. 1 Bst. e

Heini Schmid möchte von der Regierung und von der vorberatenden Kommission hören, warum Unternehmen, die im Auftrag des Gemeinwesens Leistungen des öffentlichen Verkehrs erbringen, vom Gesetz ausgenommen sein sollen. Gerade diese Unternehmen verwenden öffentliche Gelder und haben Leistungsvereinbarungen mit dem Kanton. Angeblich liegt der Grund darin, dass diese Unternehmen in Konkurrenz zu anderen Unternehmen stehen und deshalb ein privates und öffentliches Interesse an Geheimhaltung bestehe. Wenn aber konsequent legiferiert werden soll, dann kann es doch nicht sein, dass für irgendwelche Institutionen, die offenbar einen besseren Draht zur Regierung habe, Ausnahmen gemacht werden. Der Votant bittet hier – auch für seine juristische Hygiene – um einige Ausführungen.

Vroni Straub-Müller stellt namens der AGF den **Antrag**, bei § 3 Abs. 1 die Buchstaben c, d und e zu streichen. Bei Bst. b zur Zuger Kantonalbank leuchtet die Ausnahme ein, denn diese arbeitet voll privatwirtschaftlich. Aber sowohl das Kantonsspital wie auch die Psychiatrische Klinik führen öffentlich-rechtliche Aufgaben aus, die an diese Institutionen ausgegliedert sind. Das ist eine Grundsatzfrage. Wäre das Zuger Kantonsspital ein Privatspital, sähe die Situation anders aus. Aber auch das Kantonsspital und die Psychiatrische Klinik haben Projekte, die für die Öffentlichkeit von Interesse sind, beispielsweise IT-Projekte oder Bauprojekte; auch das Lohngefüge innerhalb dieser Organe ist für die Öffentlichkeit von Interesse. Die schützenswerten Personendaten oder der Schutz der Privatsphäre können kein Argument für die Ausnahme sein, denn diese gibt es auch bei anderen Stellen, und sie sind durch § 11 geschützt. Das Argument der Regierung, man wolle das Kantonsspital vom Öffentlichkeitsprinzip ausschliessen, weil es im Wettbewerb zum Beispiel mit Privatspitälern stehe, versteht die AGF nicht. Auch die Verwaltung ist in bestimmten Bereichen in einem Wettbewerb. Der Steuerzahler hat ein Recht auf gewisse Informationen.

Thomas Wyss: Die Frage des Geltungsbereichs wurde in der vorberatenden Kommission diskutiert. Hauptargument war, dass Unternehmen, die im Wettbewerb stehen, ausgenommen werden, damit das Geschäftsgeheimnis gewahrt bleibt. Der Antrag der AGF wurde schon in der Kommission gestellt, wurde dort aber mit zwei Gegenstimmen abgelehnt.

Sicherheitsdirektor **Beat Villiger:** Die Frage von Heini Schmid war auch in der Regierung und in der Kommission wichtig. Es wurde letztlich aber klar entschieden. Wenn ein Unternehmen mit öffentlichem Auftrag im öffentlichen Wettbewerb steht, kann es wettbewerbsverzerrend und wettbewerbsnachteilig sein, wenn beispielsweise die ZVB Daten herausgeben müsste, welche eine Konkurrenzfirma zu ihren Gunsten brauchen könnte. Deshalb wurde entschieden, solche Unternehmen vom Öffentlichkeitsprinzip auszunehmen.

Bezüglich des Streichungsantrags für Bst. c, d und e verweist der Sicherheitsdirektor auf den regierungsrätlichen Bericht. Hier geht es vor allem um datenschutzrechtliche Überlegungen. Kantonsspital und Psychiatrische Klinik sind sensible Bereiche, und in Hinblick auf eine wirksame Tätigkeit dieser Institutionen wurde entschieden, hier ebenfalls eine Ausnahme zu machen. Natürlich könnte man sie drin lassen, aber jedes Gesuch würde unter genau solchen Aspekten abgelehnt, weil private Interessen hier jedem anderen Interesse vorgehen.

Barbara Gysel hat eine Frage zu den datenschutzrechtlichen Überlegungen des Regierungsrats. Sie geht davon aus, dass bei jedem Gesuch § 9 relevant ist, gemäss welchem Daten bei überwiegenden privaten oder öffentlichen Interessen nicht herausgegeben werden müssen. Das bedeutet ihrer Ansicht nach konkret, dass die Verwaltung die Herausgabe der Daten verweigern kann, wenn beispielsweise jemand Daten des Kantonsspitals verlangt und dies dem Datenschutz widerspricht. Es gibt demnach keinen Grund, Ausnahmen vom Geltungsbereich geltend zu machen, weil so oder so § 9 zur Anwendung kommt. § 9 ist ein sehr wichtiger Paragraph, um die Herausgabe von Daten zu verweigern.

Sicherheitsdirektor **Beat Villiger** erläutert, dass die Überlegungen bei § 3 dahin gingen, dass Institutionen, für welche immer § 9 zur Anwendung kommt, gar nicht in den Geltungsbereich aufgenommen werden müssen.

- Der Rat lehnt mit 36 zu 28 Stimmen den Antrag der AGF ab, § 3 Abs. 1 Bst. c zu streichen.
- Der Rat lehnt mit 36 zu 29 Stimmen den Antrag der AGF ab, § 3 Abs. 1 Bst. d zu streichen.
- Der Rat genehmigt mit 44 zu 19 Stimmen den Antrag der AGF, § 3 Abs. 1 Bst. e zu streichen.

§ 4 Abs. 1 und 2

- Der Rat genehmigt stillschweigend den jeweiligen Antrag des Regierungsrats.

§ 4 Abs. 3 (neu)

Silvia Thalmann spricht in ihrer Funktion als Präsidentin der vorberatenden Kommission Geschäftsordnung Kantonsrat (GO KR). Anfang November hat sich diese Kommission mit dem kantonsrätlichen Kommissionsgeheimnis beschäftigt. Dabei hat sie den Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission zum Öffentlichkeitsgesetz und dessen Auswirkungen diskutiert. Da das kantonsrätliche Kommissionsgeheimnis durch die geplanten Regelungen erheblich tangiert wird, hat die Kommission GO KR beschlossen, an der ersten Lesung des Öffentlichkeitsgesetzes zwei Änderungsanträge zu stellen. Dazu hat sie die Kommissionsmitglieder für die erste Lesung des Öffentlichkeitsgesetzes für § 4 und § 12 ausdrücklich vom Kommissionsgeheimnis befreit.

Der erste **Antrag** der Kommission GO KR lautet, § 4 um einen Abs. 3 mit folgendem Wortlaut zu ergänzen: «Der Zugang zu amtlichen Dokumente von kantonsrätlichen Kommissionen richtet sich nach der Geschäftsordnung des Kantonsrates.»

Die Kommission GO KR ist der Meinung, dass mit dem Paradigmenwechsel des neuen Öffentlichkeitsgesetzes dem ganz speziellen Charakter des Kommissionsgeheimnisses zu wenig Rechnung getragen wird und es deshalb sinnvoll ist, den Zugang zu den amtlichen Dokumenten der Kommissionen in der GO KR zu regeln. Da diese gesetzeshierarchisch tiefer gestellt ist als das Öffentlichkeitsgesetz, ist es notwendig, § 4 mit dem erwähnten Abs. 3 zu ergänzen.

Die Kommission GO KR wehrt sich nicht prinzipiell gegen die Veröffentlichung von Kommissionsprotokollen. Doch beim Durchspielen von verschiedenen konkreten Szenarien stellten sich ihr Fragen, auf die das Öffentlichkeitsgesetz keine oder nur eine unvollständige Antwort gibt. Dies sei anhand von zwei Beispielen illustriert:

- Beim neuen Öffentlichkeitsgesetz besteht die Gefahr, dass eine allfällige spätere Öffentlichkeit der Protokolle den freien Meinungsbildungsprozess in Kommissionen beeinträchtigt bzw. beeinflusst. Da das neue Öffentlichkeitsgesetz kaum Spielraum lässt, eine Veröffentlichung zu verweigern, prüfte die Kommission die Möglichkeiten, die durch die Protokollführung vorhanden sind. Dabei musste sie feststellen, dass auch hier der Rahmen eng gesetzt ist und eine generelle Anonymisierung gemäss Gesetzesentwurf nicht vorgesehen ist. Sie würde diese Möglichkeit im Zusammenhang mit Kommissionsprotokollen gerne vertieft prüfen.

- Das Gesuch um Zugang zu einem Dokument ist an jene Behörde zu richten, die das Dokument erstellt hat. Wie verhält es sich bei einem Gesuch an eine Ad-hoc-Kommission, die nicht mehr besteht? In § 13 ist das Gesuchsverfahren zwar geregelt, die Abwicklung dazu aber ist zu wenig klar. Die Kommission erachtet es als zentral, diese Frage zu klären und in der GO KR zu regeln.

Mit der Ergänzung in § 4 beantragt die Kommission GO KR, ihr grünes Licht zu geben, diese und weitere Fragen sauber zu regeln. Zu ergänzen ist, dass sich der Antrag auf die Kommissionen des Kantonsrats beschränkt. Er bezieht sich also nicht auf die Kommissionen des Grossen Gemeinderats der Stadt Zug oder auf die Verwaltungskommissionen des Kantons und der Gemeinden. Dies aus dem einfachen Grund, weil sich die Kommission GO KR bewusst auf ihren Beratungsgegenstand – also die GO KR – konzentrieren wollte.

Sollte ihr Antrag nicht gutgeheissen werden, behält sich die Kommission GO KR vor, anlässlich der zweiten Lesung zum Öffentlichkeitsgesetz weitere Anträge zur Regelung des kantonsrätlichen Kommissionsgeheimnisses zu stellen. Dies wird nicht nötig sein, wenn ihr heutiger Antrag gutgeheissen wird.

Kommissionspräsident **Thomas Wyss** teilt mit, dass die Kommission die Frage, wann Kommissionsprotokolle öffentlich gemacht werden, sehr intensiv diskutierte. Dem Kommissionsbericht ist zu entnehmen, dass ein Antrag, Sitzungsprotokolle von parlamentarischen Kommissionen mit einer Sperrfrist von 10 Jahren zu versehen, in einer Variantenabstimmung mit 12 zu 1 Stimmen unterlag; für eine PUK hat die Kommission entsprechende Bestimmungen aufgenommen. Zum Antrag der Kommission GO KR ist festzuhalten, dass eine entsprechende Bestimmung aus gesetzeshierarchischen Gründen nicht in die GO KR delegiert werden soll, sondern analog den Bestimmungen über die PUK direkt im Öffentlichkeitsgesetz geregelt werden müsste. Der Kommissionspräsident bittet deshalb, den Antrag der Kommission GO KR abzulehnen.

Sicherheitsdirektor **Beat Villiger** bittet namens des Regierungsrats ebenfalls, diesen Antrag abzulehnen. Er hat durchaus Verständnis für den Antrag, aber die Diskussion über dieses Thema muss nicht hier, sondern in § 12 geführt werden. Der Kantonsrat sollte heute regeln, was unter das Öffentlichkeitsprinzip fällt, und eine Delegation auf die normenhierarchisch niedrigere Geschäftsordnung macht wenig

Sinn. Der Sicherheitsdirektor kann sich höchstens vorstellen, dass in der GO KR das Verfahren genauer geregelt würde – zumal moniert wurde, dass im vorliegenden Gesetz zu wenig ausgeführt werde, wie die Verfahren bei Gesuchseingaben ablaufen und wer für den Entscheid bei Anfragen zuständig ist.

- Der Rat lehnt den Antrag auf einen neuen § 4 Abs. 3 mit 46 zu 20 Stimmen ab.

§ 5 Abs. 1

§ 6 Abs. 1 Bst. a bis c

§ 6 Abs. 2

2. Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten

§ 7 Abs. 1

- Der Rat genehmigt stillschweigend den jeweiligen Antrag des Regierungsrats.

§ 8 Abs. 1

Der **Vorsitzende** hält fest, dass die Kommission eine andere Fassung beantragt. Der Regierungsrat schliesst sich dieser Fassung an.

- Der Rat genehmigt stillschweigend den Antrag der vorberatenden Kommission.

§ 8 Abs. 2

Der **Vorsitzende** hält fest, dass die Kommission eine andere Fassung beantragt. Der Regierungsrat schliesst sich dieser Fassung an.

- Der Rat genehmigt stillschweigend den Antrag der vorberatenden Kommission.

§ 9 Abs. 1 und 2

- Der Rat genehmigt stillschweigend den Antrag des Regierungsrats.

§ 10 Abs. 1 Bst. a

Der **Vorsitzende** hält fest, dass die Kommission die Streichung von § 10 Abs. 1 Bst. a beantragt. Der Regierungsrat hält an seiner Fassung fest.

Kommissionspräsident **Thomas Wyss** verweist auf den Kommissionsbericht: «Der Schutz der behördlichen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung kann aufgrund der allgemeinen Einschränkung wegen überwiegender öffentlicher Interessen gemäss § 9 auch ohne diese Bestimmung gewährleistet werden.» Bei den in § 10 genannten Fällen handelt es sich bloss um eine exemplarische Aufzählung zur Konkretisierung der in § 9 genannten öffentlichen Interessen. Es ist somit im konkreten Einzelfall zu prüfen, ob der Zugang zu einem Dokument gewährt werden kann oder ob überwiegende öffentliche Interessen aus Gründen des Schutzes der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung einer Behörde entgegenstehen.

Sicherheitsdirektor **Beat Villiger**: Der Regierungsrat hält an seiner Fassung fest, weil der Schutz der behördlichen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung wohl der wichtigste Anwendungsfall überwiegender öffentlicher Interessen darstellt. Wenn dieser Schutz nicht mehr gewährleistet ist, können die Mitglieder eines Entscheidungsgremiums gegeneinander ausgespielt werden, und das Kollegialitätsprinzip würde unterwandert. Auch ist zu befürchten, dass – etwa vor Abstimmungen – vermehrt Druck auf die Behördenmitglieder ausgeübt würde. Dieser Einschränkungsggrund muss daher in der exemplarischen Auflistung von § 10 unbedingt enthalten bleiben. Entscheide müssen ohne Druck gefällt werden können.

- Der Rat genehmigt mit 41 zu 21 Stimmen die Streichung von § 10 Abs. 1 Bst. a.

§ 10 Abs. 1 Bst. b

- Der Rat genehmigt stillschweigend den Antrag des Regierungsrats.

§ 10 Abs. 1 Bst. c

Der **Vorsitzende** hält fest, dass sie Kommission eine andere Fassung beantragt. Der Regierungsrat schliesst sich diesem Antrag an.

- Der Rat genehmigt stillschweigend die Fassung der vorberatenden Kommission.

§ 10 Abs. 1 Bst. d

§ 11 Abs. 1

- Der Rat genehmigt stillschweigend den jeweiligen Antrag des Regierungsrats.

§ 12 Abs. 1

Silvia Thalman stellt im Namen der vorberatenden Kommission GO KR den **Antrag**, § 12 Abs. 1 wie folgt zu ändern: «Amtliche Dokumente dürfen erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlagen bilden, ~~getroffen~~ *in Kraft getreten* ist.» Aus dem vom Regierungsrat beantragten Gesetzeswortlaut geht nicht hervor, wann bei Kantonsratsgeschäften der Entscheid im Sinne von § 12 Abs. 1 des Entwurfs «getroffen ist». Eine Möglichkeit wäre der Abschluss der Kommissionsarbeiten. Der Kommissionsbericht geht jedoch von einem späteren Zeitpunkt aus, nämlich von der Schlussabstimmung im Kantonsrat. Die Kommission GO KR beantragt einen noch späteren Zeitpunkt, nämlich das Inkrafttreten des betreffenden Kantonsratsgeschäfts. Dies bedeutet, dass nach der Schlussabstimmung für die Zugänglichkeit zu allen amtlichen Dokumenten, also nicht nur zu Kommissionsprotokollen, Folgendes abzuwarten ist:

- Ablauf der Beschwerdefrist für die Anfechtung des Erlasses mit einer Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht (abstrakte Normenkontrolle);
- Genehmigung des kantonalen Vollzugserlasses zu einem Bundesgesetz durch den Bund. Eine solche Genehmigung ist konstitutiv, also zwingend nötig für das Inkrafttreten eines Erlasses;

- unbenutzter Ablauf der Referendumsfrist;
- bei Ergreifung des Referendums: Volksabstimmung und unbenutzter Ablauf der Beschwerdefrist gegen das Ergebnis der Volksabstimmung.

Die Kommission GO KR erachtet den Zeitpunkt durch die Wendung «wenn ein Entscheid in Kraft getreten ist» präziser definiert als durch die von der Regierung vorgeschlagene Formulierung «wenn ein Entscheid gefällt ist».

Kommissionspräsident **Thomas Wyss** teilt mit, dass § 12 Abs. 1 in der vorberatenden Kommission in der regierungsrätlichen Variante genehmigt wurde. Im Bericht und Antrag an den Kantonsrat und auch in der Kommissionssitzung wurde festgehalten, dass ein Entscheid definitiv und rechtskräftig sein muss. Während der Referendumsfrist beispielsweise wäre das noch nicht der Fall.

Sicherheitsdirektor **Beat Villiger** stellt fest, dass es hier eigentlich nicht um eine materielle Änderung, sondern um eine Präzisierung geht. Trotzdem ist der Regierungsrat der Ansicht, dass seine Variante vorzuziehen ist. Sie ist verständlicher und umfasst alle sich ergebenden Fälle, beispielsweise auch den Fall, wenn der Kantonsrat Nichteintreten auf eine Gesetzesvorlage beschliessen und die Vorlage nicht in Kraft treten würde. Dieselbe Formulierung wird auch vom Bund und vom Kanton Uri angewendet und hat sich in der Praxis bewährt. Sie schützt zudem den Meinungsbildungsprozess, indem sie ausschliesst, dass Kommissionsprotokolle während der Referendumsfrist eingesehen und benutzt werden können, um die Parteien und ihre Mitglieder gegeneinander auszuspielen.

→ Der Rat genehmigt mit 39 zu 25 Stimmen den Antrag des Regierungsrats.

§ 12 Abs. 2

Der **Vorsitzende** teilt mit, dass die Kommission die Streichung dieses Absatzes beantragt. Der Regierungsrat hält an seinem Antrag fest.

Kommissionspräsident **Thomas Wyss** wiederholt, dass sich die Kommission dafür ausspricht, diese Bestimmung zu streichen. Sie befürchtet, dass diese Bestimmung zur Umgehung des Öffentlichkeitsgesetzes missbraucht werden könnte. Zudem ist auch hier zu erwähnen: Falls ein solcher Schutz gewährt werden soll, ist dies auch aufgrund überwiegender privater oder öffentlicher Interessen gemäss § 9 möglich.

Vroni Straub-Müller ersucht, hier der Kommission zu folgen. Die Möglichkeit einer solchen Vertraulichkeitserklärung ist abzulehnen. Damit würde dem Gesetz ein entscheidender Zahn gezogen.

Barbara Gysel schliesst sich ihrer Vorrednerin an, möchte aber den Fokus nochmals darauf lenken, was die Beibehaltung dieser Bestimmung bewirken würde. Dokumente und Daten können von der öffentlichen Verwaltung ganz generell nicht unter Zusicherung der Vertraulichkeit entgegengenommen werden. Schliesslich sind auch die Grundrechte von Betroffenen zu wahren, und wenn die Vertraulichkeit zugesichert würde, könnte § 9, in dem es um das Abwägen von privaten und öffentlichen Interessen geht, gar nicht mehr zur Anwendung gelangen. Zudem ist es eines demokratischen Staates unwürdig, Geheimakten oder auch Fichen zu führen. Wenn eine Zusicherung auf Vertraulichkeit in Gesetz bleibt, wird das Öffentlichkeitsprinzip zur Farce.

Für **Heini Schmid** ist unklar, über was jetzt abgestimmt wird. Der Kommissionspräsident sagte, es passiere nichts, wenn die Bestimmung gestrichen würde: Die Vertraulichkeit bleibe gewahrt. Zwei Mitunterstützer des Antrags hingegen sagen, bei einer Streichung sei es ausdrücklich verboten, sich auf die Vertraulichkeit zu berufen. Er bittet um Klärung, wie das Gesetz später angewendet werden soll.

Für **Martin Stuber** bedeutet § 12 Abs. 2 konkret, dass beispielsweise beim Abschluss grosser Verträge zu Informatikprojekten eine Firma wie IBM eine Vertraulichkeitsklausel verlangen könnte. Man hätte dann nie eine Chance, einen solchen Vertrag zu sehen. Für den Votanten ist es sinnvoll, der Kommission zu folgen und Abs. 2 zu streichen.

Heini Schmid: Wenn eine Firma eine solche Bedingung stellt, nimmt sie ganz einfach an der Ausschreibung nicht teil.

Martin Pfister macht darauf aufmerksam, dass der Regierungsrat relativ ausführliche Bemerkungen darüber gemacht hat, was ein amtliches Dokument ist – und er ist dabei sehr weit gegangen. Der Votant geht deshalb davon aus, dass ein sehr weitgehender Zugang zu Dokumenten sichergestellt werden muss, wenn Abs. 2 gestrichen wird, und man wird sich darauf beziehen müssen, was der Regierungsrat ausgeführt hat. Der Votant geht zum Beispiel davon aus, dass er nach Abschluss einer Debatte über die E-Mails zwischen Regierungsrätin Manuela Weichelt und Kantonsrat Stefan Gisler informiert werden muss oder über jene unter den Regierungsräten vor der Behandlung einer Vorlage in der regierungsrätlichen Sitzung. Man muss sich bewusst sein, dass es sehr weit geht, wenn ausnahmslos alles der Öffentlichkeit preisgegeben werden muss, ohne die Möglichkeit einer gewissen Vertraulichkeit.

Martin Stuber hält fest, dass es in Abs. 2 um «Dokumente, die von Dritten unter Zusicherung der Vertraulichkeit eingereicht worden sind» geht, nicht um E-Mails zwischen Mitgliedern der Regierung und/oder des Kantonsrats. Im Weiteren gibt es in der Submissionsgesetzgebung keine Bestimmung, wonach die Forderung nach Vertraulichkeit ein Ausschlusskriterium ist. Auch werden die Verträge erst am Schluss eines Verfahrens gemacht, und dann kann eine Firma einfach eine Vertraulichkeitsklausel verlangen. Soll man dann den ganzen und nicht ganz billigen WTO/GATT-Ausschreibungsmarathon nochmals von vorn beginnen?

Für **Barbara Gysel** geht es in erster Linie darum, die Anwendung dieser Bestimmung zu klären. Sie gibt zu Protokoll, dass sie davon ausgeht, dass es punkto Vertraulichkeit verschiedene Spezialgesetzgebungen gibt, die vorbehalten bleiben. Zu denken ist beispielsweise an das Opferhilfegesetz, das Vertraulichkeits- und Geheimhaltungspflichten kennt, welche dem Öffentlichkeitsprinzip vorgehen. Die Frage der Votantin an den Regierungsrat aber ist, wer die Vertraulichkeit definieren würde, wenn Abs. 2 bestehen bleibt.

Sicherheitsdirektor **Beat Villiger** verweist darauf, dass mindestens beim Bund und bei der Hälfte der Kantone bezüglich der Vertraulichkeit eine gleiche oder ähnliche Regelung gilt. Das Problem liegt darin, dass eine Behörde unter Umständen Unterlagen gar nicht erhält, wenn sie einem Dritten die Vertraulichkeit dieser Dokumente nicht zusichern kann. Ein zentraler Punkt dabei ist die Freiwilligkeit. Wenn beispielsweise ein Dritter eine Studie oder ein Gutachten nicht zur Verfügung stellen muss, dann müssen die Behörden das Mittel der Zusicherung der Ver-

traulichkeit haben, um solche Unterlagen erhalten zu können. Wenn der Dritte befürchten muss, dass die Behörde zur Herausgabe seiner Dokumente gezwungen wird, dann wird er unter Umständen seine Unterlagen nicht zur Verfügung stellen. Aus der vorgeschlagenen Formulierung geht im Übrigen klar hervor, dass Vertraulichkeit nicht zugesichert werden kann, wenn der Dritte gesetzlich zur Einreichung eines Dokuments verpflichtet ist. Nur wenn die Einreichung auf Freiwilligkeit beruht und der Dritte um Vertraulichkeit ersucht, kann diese zugesichert werden, wobei die Behörde frei entscheiden kann, ob sie diese zusichern will. Man ist im Bau- und Sicherheitsbereich immer wieder auf Analysen und sonstige Unterlagen Dritter angewiesen, und es wäre ein Nachteil für den Kanton, wenn er solche nicht mehr erhalten würde, weil der Absender befürchten muss, dass sie öffentlich werden. Der Sicherheitsdirektor bittet deshalb, dem Antrag des Regierungsrats zu folgen.

Es ist schwierig, aus dem Stand Vertraulichkeit zu definieren. Das ist situativ zu klären und muss wohl auch mit dem Absender besprochen werden. Allgemein lässt sich das nicht beurteilen.

- Der Rat genehmigt mit 40 zu 31 Stimmen den Antrag der vorberatenden Kommission.

§ 12 Abs. 3

Der **Vorsitzende** hält fest, dass die vorberatende Kommission einen neuen Abs. 3 beantragt. Der Regierungsrat schliesst sich diesem Antrag an.

Ivo Hunn stellt im Namen der GLP den bereits im Eintretensvotum erwähnten **Antrag**, den von der vorberatenden Kommission beantragten neuen Abs. 3 in § 12 zu streichen. Aus der Sicht der GLP braucht es keinen PUK-Absatz. Das öffentliche Interesse an einem PUK-Bericht inkl. Protokolle ist immer sehr gross und wird auch in Zukunft gross bleiben. Die GLP begründet ihren Streichungsantrag wie folgt:

- § 9 regelt die Einschränkungen. In Abs. 1 steht: «Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt [...]». Das ist eine aktive, keine «kann»-Formulierung. Die Einschränkungen beziehen sich auf die in § 11 definierten privaten und die in § 10 definierten öffentlichen Interessen. Weiter heisst es in § 9 Abs. 2: «Einschränkungen des Zugangs beziehen sich nur auf den schutzwürdigen Teil [...]». Das heisst, dass alle überwiegenden privaten und öffentlichen Interessen, die schutzwürdig sind, eingeschränkt werden. Das ist eine klare Formulierung.

- Weiter regelt § 12 die besonderen Fälle. Hier steht in Abs.1: «Amtliche Dokumente dürfen erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage bilden, getroffen ist.» Der Entscheid ist also gefällt. Das Dokument muss danach – so verlangt es § 14 – anonymisiert werden. Ist das nicht möglich, werden die betroffenen Personen angehört.

Aus der Sicht der GLP ist damit alles geregelt, und es gibt keinen Grund, in § 12 einen neuen Abs. 3 mit einer unbegründeten Sperrfrist von 10 Jahren einzuführen.

Urs Raschle hält fest, dass es aus Sicht der CVP hier um die *pièce de résistance* oder das Herzstück der Vorlage geht. Es stellt sich die Frage, welche Protokolle in Zukunft öffentlich sein sollen. Die vorberatende Kommission schlägt vor, PUK-Protokolle einer Sperrfrist von 10 Jahren zu unterstellen. Die CVP-Fraktion geht noch einen Schritt weiter. Ihr **Antrag** zu § 12, Abs. 3 (neu) lautet wie folgt: «Die Protokolle parlamentarischer Kommissionen, des Regierungsrates und gemeindlicher

Exekutiven sind geheim.» Das würde bedeuten, dass alle Protokolle, welche bei der politischen Meinungsbildung erstellt werden, nicht öffentlich sind. Die CVP ist der Ansicht, dass dadurch die Meinungsbildung auf der politischen Ebene geschützt werden sollte.

Philip C. Brunner hält einleitend fest, dass es die GLP im Kantonsrat eigentlich nicht gibt. Es gibt die GLP-Kantonsräte Stadlin und Hunn, welche Anträge stellen können. Eine GLP-Fraktion, welche Anträge stellen könnte, existiert im Moment aber nicht.

Der Votant empfiehlt, dem Antrag der vorberatenden Kommission zuzustimmen. Wie das aktuelle Beispiel in der Stadt Zug zeigt, sind die strafrechtlich relevante Untersuchung und die Parlamentarische Untersuchungskommission nicht aufeinander abgestimmt. Wenn nun die PUK ihre Arbeit beendet und ihre Dokumente öffentlich würden, könnten diese Dokumente von den Parteien im strafrechtlichen Verfahren verwendet werden.

Den Antrag der CVP-Fraktion findet der Votant persönlich nicht gut. Die SVP-Fraktion konnte darüber nicht diskutieren, der Votant geht aber davon aus, dass die SVP-Kantonsräte den CVP-Antrag nicht unterstützen werden.

Kommissionspräsident **Thomas Wyss** hält fest, dass die vorberatende Kommission den Geltungsbereich des Gesetzes mehrmals diskutiert und sich für die Definition gemäss Antrag des Regierungsrats ausgesprochen hat. Sowohl auf eine Ausweitung, beispielsweise auf die Rechtspflege, wie auch auf eine Einengung – ohne parlamentarische Kommissionen – wurde explizit verzichtet.

Für **Heini Schmid** ist eine ausführliche Diskussion darüber, inwiefern die politische Willensbildung geschützt werden soll, wichtig. Es geht um einen fundamentalen Grundsatz der politischen Kultur in der Schweiz, wo es bekanntlich nur Minderheiten gibt und wo es Zusammenarbeit und Kompromisse braucht, um regierungsfähig zu sein und Lösungen zu finden. Im Bundesparlament sieht man zunehmend, dass niemand mehr bereit ist, Kompromisse zu schliessen. Jeder appelliert an das Kollegialitätsprinzip, aber wenn ein Regierungsmitglied sich darauf beruft, wenn nicht die Meinung seiner eigenen Partei durchkommt, wird es von links und rechts kritisiert. Wenn man weitermacht wie bisher, muss man sich nicht wundern, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bald über gar nichts mehr abstimmen können, weil man in den Kommissionen nicht mehr bereit ist, Kompromisse zu finden, und jeder an seiner Meinung festhält.

Der Votant weiss nicht, wie das Kollegialitätsprinzip ohne Vertraulichkeit funktionieren soll. Kommissions- und Regierungsarbeit heisst, tragfähige Lösungen zu finden. Es geht nicht um Geheimhaltung, sondern darum, in der Schweiz mit ihren vielen Meinungen und Minderheiten Lösungen im Interesse aller erarbeiten zu können. Das Öffentlichkeitsprinzip kommt aus Ländern mit Mehrheitsregierungen, wo man als Minderheit überhaupt nicht weiss, was passiert. Dort macht es Sinn. In der Schweiz aber, wo man alle Meinungen einzubinden und gemeinsame Lösungen zu finden versucht, ist die Situation anders. Wie die SVP, die sich immer auf diese Schweizer Tugend und auf das Kollegialitätsprinzip beruft, hier der Totengräber dieser Idee sein kann, ist dem Votanten völlig schleierhaft. Wenn man so weitermacht, muss man sich nicht beklagen, wenn die Schweiz zunehmend unregierbar wird. Es geht darum, dass man in Kommissionen und in der Regierung Verantwortung trägt und im Interesse des Ganzen auch über seinen Schatten springen muss. Nicht Kadavergehorsam ist gefragt, sondern unter Einschaltung des Gehirns sagen zu können, dass auch eine andere Lösung gut ist. Diesen Prozess, der die Schweiz

zusammenhält, gilt es zu schützen. Wer diesen Prozess nicht schützen will, soll nicht sagen, er habe ein Interesse an der Schweiz, wie sie heute existiert und seit 700 Jahren Erfolg hat.

Auch für **Martin Stuber** handelt es sich um eine Schlüsselstelle des Gesetzes und um eine grundsätzliche Frage. Er teilt grundsätzlich die Meinung von Heini Schmid, hat aber ein grosses Aber: Es ist unter den heutigen Voraussetzungen nicht garantiert, dass es weiterhin so läuft wie bisher. Wenn eine Exekutive nie wirklich transparent Rechenschaft ablegen muss, kann sie bei entsprechenden Mehrheitsverhältnissen die Minderheit nach Belieben dominieren, und wegen des Kollegialitätsprinzips erfährt niemand davon. Der Votant ist überzeugt, dass der pflegliche, kompromissbereite Umgang miteinander eher gefördert wird, wenn man da Transparenz einführt. Weder mit dem einen noch mit dem anderen System hat man eine Garantie, dass es wirklich funktioniert, hängt es doch am Schluss auch noch an den Menschen, die in diesen Gremien sitzen. Tendenziell aber kommt Transparenz wahrscheinlich dem Anliegen von Heini Schmid eher entgegen.

Zur Frage der Kompromissfindung: Der Votant war früher ein ziemlich kompromissloser Politiker. Er hat einen langen Lernprozess gemacht und ist heute auch überzeugt, dass ein politisches System, das gute und tragfähige Lösungen finden kann, jedem anderen politischen System überlegen ist. Kompromisse finden, heisst vor- und nachgeben. Kompromisse dürfen aber nicht faul sein. Auf nationaler Ebene wurde in den letzten Monaten bei FABI auf eindrückliche Art ein tragfähiger Kompromiss gefunden. Alle haben ein bisschen Federn lassen müssen, und am Schluss entstand eine gute Sache. Der Votant glaubt, dass dieser Kompromiss auch zustande gekommen wäre, wenn die Kommissionsprotokolle öffentlich wären. Mehr noch: Es könnten einige, die daran mitgearbeitet haben, mit stolzgeschwellter Brust herumlaufen, weil sie den Kompromiss ermöglichten. Wenn die Schweizerinnen und Schweizer wollen, dass Kompromisse geschlossen werden, dann werden sie auch honorieren, wenn Politikerinnen und Politiker auch in den Kommissionen Kompromisse suchen. Persönlichkeiten, wie sie – dank Majorz – in Zukunft gewählt werden, sind in der Lage, gute Kompromisse zu schliessen und können in der Öffentlichkeit auch dazu stehen. Transparenz arbeitet nicht gegen Kompromisse, sondern schlussendlich eher dafür.

Stefan Gisler spricht zum Antrag der CVP, der vom Genossen – dem *Korporationsgenossen* – Heini Schmid verteidigt wurde. Lösungen kann man auch im offenen Diskurs wie hier im Kantonsrat finden. Dazu braucht es keine Geheimhaltung. Im Kanton Solothurn zum Beispiel sind Regierungsratssitzungen öffentlich, und der Kanton ist deshalb nicht auseinandergefallen. Die FDP-Sprecherin hat mehrmals klar gesagt, sie sei dagegen, dass einzelne Gremien vom Gesetz ausgeschlossen werden, und der Rat ist dem bisher gefolgt. Das gilt auch für die eigene Arbeit, also für kantonsrätliche Kommissionen. Die CVP will ausgerechnet die Arbeit von vom Volk gewählten Politikerinnen und Politikern geheim halten. Der Votant ist aber zutiefst überzeugt, dass alle Gewählten der Bevölkerung Rechenschaft über ihr Tun schulden, auch über ihr Tun in Kommissionen und in Exekutivgremien, wobei er sich bei den Exekutiven eine – nicht zu lange – Karenzfrist vorstellen kann.

Wovor fürchtet sich die CVP? Etwas davor, dass bekannt wird, wie die vom Volk Gewählten zu einer Entscheidung kommen? Genau das muss dem Volk offengelegt werden und schafft Vertrauen in die Politik. Oder würden die CVP-Politikerinnen und -Politiker nach der Einführung dieser Transparenz anders argumentieren oder nicht mehr frei entscheiden? Wenn dem – was der Votant aber nicht glauben kann – so wäre: Wo bleibt der Mut zur eigenen Meinung? Als Kantonsrat ist man nicht der

Partei, sondern den Wählerinnen und Wählern verpflichtet. Der Votant hätte keinerlei Probleme damit, dass seine Aussagen in Kommissionen öffentlich würden. Er würde auch künftig – so hofft er – ähnlich oder gleich argumentieren und abstimmen. Und er würde sich sogar ein wenig freuen, wenn Bürgerinnen und Bürger sich im Nachhinein für seine Kommissionarbeit interessierten. Das ist gelebte Demokratie. Als Kantonsrat ist man eine öffentliche Person und muss zu seinem Handeln stehen, auch zu seinem Handeln in kantonsrätlichen Kommissionen.

Manuel Brandenburg hält fest, dass Stefan Gisler sehr kompetent alles Nötige zu diesem Thema gesagt hat. Zu Heini Schmid: Es ist nicht so, dass die SVP die Schweiz nicht erhalten will, im Gegenteil: Die SVP kämpft dafür, dass die Schweiz so bleibt, wie sie ist. Wenn man in einer Kommission sitzt und sich dort äussert, sollte man keine Angst davor haben, dass seine Äusserungen publik werden. Wenn das Reden in der Kommission und gegenüber der Wählerschaft übereinstimmen, muss niemand Angst vor Transparenz haben. Wenn aber das Reden an einem Ort nicht mit jenem am andern Ort übereinstimmen, dann kann man gut verstehen, dass es Ängste und Befürchtungen gibt. Die Vertreter der SVP haben diese Angst nicht, und sie sind froh, dass sie durch eine hygienische, geradlinige Politik beitragen zum Erhalt der Eidgenossenschaft, so wie sie ist.

Auf Nachfrage bei Ivo Hunn hält der **Vorsitzende** fest, dass dessen Antrag auf jeden Fall auf Streichung von § 12 Abs. 3 lautet.

Sicherheitsdirektor **Beat Villiger** bestätigt, dass die Regierung sich dem Antrag der Kommission anschliesst. Bei einer PUK kann es um heikle Protokolle gehen, was eine längere Frist rechtfertigt. Den Antrag der CVP-Fraktion lehnt der Regierungsrat ab. Heini Schmid hat etwas schwarz gemalt. Man sieht in andern Kantonen, dass dieser Wechsel zu keinen grossen Problemen geführt hat, auch nicht bezüglich Protokollen von Parlamentskommissionen oder Exekutiven. Es ist etwas seltsam, von der Verwaltung Transparenz und Offenheit zu verlangen, sich selbst aber aus diesem System herauszunehmen. Auch hier haben Kantonsrat und Exekutive eine Vorbildfunktion. Der Sicherheitsdirektor bittet deshalb, dem Antrag der Kommission und des Regierungsrats zuzustimmen.

Der **Vorsitzende** schlägt vor, zuerst die Fassung der vorberatenden Kommission jener der CVP-Fraktion und in einer zweiten Abstimmung die obsiegende Fassung dem Streichungsantrag von Ivo Hunn gegenüberzustellen. Der Rat ist stillschweigend einverstanden. Der Vorsitzende liest den Antrag der CVP-Fraktion nochmals im Wortlaut vor.

- Der Rat genehmigt mit 20 zu 49 Stimmen den Antrag der vorberatenden Kommission.
- Der Rat lehnt den Streichungsantrag von Ivo Hunn mit 58 zu 14 Stimmen ab.

3. Verfahren

§ 13 Abs. 1 und 2

§ 14 Abs. 1

- Der Rat genehmigt stillschweigend den jeweiligen Antrag des Regierungsrats.

§ 14 Abs. 2

Der **Vorsitzende** hält fest, dass die vorberatende Kommission eine andere Fassung beantragt. Der Regierungsrat hält an seinem Antrag fest.

Kommissionspräsident **Thomas Wyss** teilt mit, dass die vorberatende Kommission beantragt, den Passus «die Verweigerung der Zustimmung vermutet werden muss» zu streichen. Die Formulierung erscheint der Kommission als zu unpräzise. Zudem könnte dieser Passus der betroffenen Behörde die Möglichkeit geben, unliebsame Zugangsgesuche abzulehnen.

Sicherheitsdirektor **Beat Villiger** bestätigt, dass der Regierungsrat an seinem Antrag festhält. Die Bestimmung betrifft Fälle, in denen sich die betroffene Person nicht äussert, die Umstände und der Inhalt des fraglichen Dokuments aber klar darauf schliessen lassen, dass sie einem Zugangsgesuch nicht zustimmen würde. Letztlich dient diese Bestimmung auch dem Schutz von Drittpersonen vor der Bekanntgabe ihrer Personendaten. Da es sich dabei um einen sensiblen und deshalb besonders schutzwürdigen Bereich handelt, muss diese Bestimmung beibehalten werden. Diese Fälle betreffen ausdrücklich nur Dokumente mit Personendaten Dritter, die nicht anonymisiert werden können. Insofern werden es nur wenige Dokumente sein, und es besteht keine Gefahr, dass damit das Öffentlichkeitsprinzip ausgehebelt werden könnte.

- Der Rat genehmigt mit 44 zu 24 Stimmen den Antrag der vorberatenden Kommission.

§ 14 Abs. 3

§ 15 Abs. 1

- Der Rat genehmigt stillschweigend den jeweiligen Antrag des Regierungsrats.

§ 15 Abs. 2

Barbara Gysel stellt fest, dass § 15 die Entscheidfindung für den Fall regelt, dass ein Bürger oder eine Bürgerin einen Antrag gestellt hat. Bei der Ablehnung eines Gesuchs geht es gemäss § 15 Abs. 2 unter Umständen um einen langwierigen Prozess gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz. Ein aufwendiges und auch kostspieliges Verfahren wird die Gesuchstellenden aber daran hindern, ihre Ansprüche auf dem Rechtsweg geltend zu machen. Warum nicht einfach, rasch und kostenlos? Ein Schlichtungsverfahren mit Hilfe der Datenschutzstelle wäre eine gute Lösung. Die SP-Fraktion stellt deshalb den **Antrag**, einen neuen Abs. 2 einzufügen: «Es ist ein kostenloses Schlichtungsverfahren vor dem oder der Datenschutzbeauftragten vorzusehen.» Der jetzige Abs. 2 würde dann zu Abs. 3.

Der Regierungsrat hat sich bei der Beantwortung der Motion Schleiss/Villiger vom 23. Februar 2010 grundsätzlich bereits für eine Schlichtungsverfahren ausgesprochen, was auch in der Stellungnahme des Datenschützers zu dieser Gesetzesvorlage nachzulesen ist. Der Regierungsrat führte damals zum Verfahren aus: «In praktisch allen Gesetzen wird bestimmt, dass Akteneinsichtsgesuche rasch zu behandeln sind [...]. Wird der Zugang verweigert, sehen die meisten Gesetze zunächst einen Schlichtungsversuch vor. Das Schlichtungsverfahren sollte möglichst

wenig formalisiert sein. Kann – was auf Grund von Erfahrungen insbesondere im Ausland nur selten vorkommt – keine Einigung erzielt werden, hat die Behörde eine Verfügung zu erlassen.[...] Als Schlichtungsstelle und Beratungsorgan wird vorzugsweise – übrigens auch für kommunale Verfahren – die kantonale Datenschutzstelle eingesetzt. Diese erfüllt im Kanton Zug bereits aufgrund von § 19 des Datenschutzgesetzes in Datenschutzfragen eine Berater- und Vermittlerfunktion.» Gemäss Ausführungen des Datenschützers kommt, wenn kein Schlichtungsverfahren vorgesehen ist, das Zuger Verwaltungsverfahren zur Anwendung. Nur schon bis der Regierungsrat entschieden hat, können sechs bis zwölf Monate verstreichen. Wird das Verfahren vor das Verwaltungsgericht gezogen, kann bis zu einem weiteren Jahr verstreichen. Wenn der Zugang hingegen einfach und unkompliziert erfolgen soll, muss zwingend ein einfaches Schlichtungsverfahren mit kurzen Fristen vorgesehen werden. Die Votantin dankt für die Unterstützung.

Kommissionspräsident **Thomas Wyss** hält fest, dass der Antrag auf ein kostenloses Schlichtungsverfahren vor dem Datenschutzbeauftragten auch in der vorberatenden Kommission gestellt wurde. Der Antrag wurde dort mit 12 zu 2 Stimmen abgelehnt.

Andreas Hausheer möchte wissen, welche Behörde entscheidet, wenn 10 Jahre nach Abschluss der Kommissionsarbeit ein Gesuch auf Einsichtnahme in die Dokumente einer PUK gestellt wird. Entscheidet der Regierungsrat, die Kommission selber oder das Büro des Kantonsrats über die Dokumente einer Kommission, die vor 15 Jahren einmal getagt hat?

Auch **Heini Schmid** hat eine Frage: Ist der Datenschutzbeauftragte, der von seinem Auftrag her ja ein Interesse daran haben sollte, dass Daten geschützt bleiben, wirklich die geeignete Instanz für ein Schlichtungsverfahren? Er bittet um einige Ausführungen, wie das beispielsweise in anderen Kantonen geregelt ist.

Es irritiert den Votanten auch, dass während der ganzen bisherigen Beratung gesagt wurde, der Vollzug des Öffentlichkeitsgesetzes sei völlig problemlos, und es gebe kaum Streitfälle. Warum braucht es dann eine Schlichtungsstelle? Diese hätte ja gar keine Praxis, weil sich offenbar gar keine Fragen stellen und sich offenbar gar niemand dafür interessiert.

Barbara Gysel gibt zu, dass Heini Schmid seine Frage zu Recht stellt. Es spricht nicht gegen eine Schlichtungsstelle, dass nur mit wenigen Fällen zu rechnen ist. Es gibt einige prominente Fälle, bei denen es gut wäre, wenn eine Schlichtungsstelle vorhanden wäre. Ein aktuelles Beispiel aus dem Nachbarkanton Zürich ist der Vertrag der UBS mit der Universität Zürich, der erst nach einem langen Verfahren veröffentlicht werden musste. Es wäre in einem solchen Einzelfall sinnvoll, ein kurzes Schlichtungsverfahren zu haben. Ansonsten hat die Verwaltung eine relativ grosse Macht, Zugänge zu verhindern.

Sicherheitsdirektor **Beat Villiger**: Der Regierungsrat ist wegen der Verhältnismässigkeit und wegen des Ablaufs im Verwaltungsverfahren gegen die Einrichtung einer Schlichtungsstelle. Es würden damit Kosten und Personalaufwand verursacht. Die entsprechenden Zuständigkeiten müssen in den Direktionen und Gemeinden geregelt werden. Dort soll entschieden werden, und allenfalls kann der Verwaltungsrechtsweg eingeschaltet werden. Dass ohne Schlichtungsstelle die Verfahren länger dauern sollen, kann der Sicherheitsdirektor nicht bestätigen; er geht eher vom Gegenteil aus. Eine Schlichtungsstelle kann nämlich nur vermitteln

und hat keine Entscheidfunktion. Das kann unter Umständen zum Erfolg führen. Wenn das aber nicht der Fall ist, kommt nachher trotzdem das Verwaltungsverfahren, so dass das Ganze noch länger dauert. Aus Kostengründen und wegen der Verhältnismässigkeit, auch im Vergleich zu anderen Kantonen, ist der Regierungsrat also klar der Ansicht, dass es keine Schlichtungsstelle braucht.

Zur Frage von Andreas Hausheer bezüglich Behörden: Bei Kommission, die ihre Arbeit abgeschlossen haben, stellt sich tatsächlich die Frage nach der Zuständigkeit, wenn nach 20 Jahren ein Gesuch um Einsichtnahme gestellt wird. Das wird im Gesetz nicht im Detail geregelt. Die Zuständigkeit liegt aber bei der erstellenden Instanz bzw. Behörde, hier also beim Kantonsrat. Der Sicherheitsdirektor würde es begrüssen, wenn in der GO KR das entsprechende Verfahren und die Zuständigkeit geregelt würden.

- Der Rat lehnt den Antrag der SP-Fraktion mit 57 zu 13 Stimmen ab und genehmigt § 15 Abs. 2 gemäss Antrag des Regierungsrats.

§ 16 Abs. 1

- Der Rat genehmigt stillschweigend den Antrag des Regierungsrats.

§ 16 Abs. 2

Der **Vorsitzende** hält fest, dass die vorberatende Kommission eine andere Fassung beantragt. Der Regierungsrat schliesst sich diesem Antrag an.

- Der Rat genehmigt stillschweigend den Antrag der vorberatenden Kommission.

Die Beratungen werden hier unterbrochen und am Nachmittag fortgeführt.

- 935** Landschreiber **Tobias Moser** kommt zurück auf die einleitende Mitteilung des Ratspräsidenten betreffend gebranntes Wasser (*siehe Seite 2096, Ziff. 928*) und kann die frohe Botschaft verkünden, dass nach wie vor der Beschluss des Ratsbüros vom 30. April 2009 gilt. Dieser besagt, dass gebranntes Wasser grundsätzlich nicht von der Staatsrechnung übernommen werden; einzige Ausnahme ist Kirsch.

