

Die Veröffentlichung von Materialien in den Kantonen

Daniela Ivanov | *Materialien zu Erlassen stellen für Juristinnen und Juristen eine wichtige Auslegungshilfe dar. In den Kantonen erfolgt ihre Veröffentlichung primär gestützt auf Öffentlichkeitsgesetze oder auf die Gesetzgebung über die Organisation der Parlamente und der Regierungen. Die Publikationspraxis ist zwar von Kanton zu Kanton unterschiedlich, doch lässt sich – insbesondere dank dem Internet – ein Trend zu einer zunehmend aktiveren Information durch die Behörden beobachten. Lücken bestehen nach wie vor bezüglich der Veröffentlichung von Materialien zu Erlassen der Exekutive. Der vorliegende Beitrag beleuchtet die Thematik aus einem theoretischen und einem praktischen Blickwinkel.*

Inhaltsübersicht

- 1 Vorbemerkungen
- 2 Begriff und Bedeutung der Materialien
- 3 Rechtsgrundlagen der Publikationspflicht
 - 3.1 Das Öffentlichkeitsprinzip
 - 3.2 Spezialgesetzgebung
- 4 Modalitäten der Veröffentlichung von Materialien
 - 4.1 Allgemeine Bemerkungen
 - 4.2 Die Veröffentlichung im Internet im Besonderen
- 5 Fazit

1 Vorbemerkungen

Der vorliegende Beitrag beruht auf einem Vortrag der Autorin anlässlich der 2. wissenschaftlichen Tagung des Zentrums für Rechtsinformation (ZRI) im Juni 2012 (vgl. LeGes 3/2012, 448 ff.). Er beleuchtet die Veröffentlichung von Materialien in den Kantonen aus theoretischer und praktischer Sicht, wobei der Fokus auf den Bedürfnissen der Juristinnen und Juristen liegt. Die Ausführungen beziehen sich hauptsächlich auf Materialien, die in einem direkten Zusammenhang zum Rechtsetzungsverfahren stehen und denen eine gewisse Bedeutung für die juristische Arbeit zukommt. Die Publikation von Materialien auf Bundesebene wird nur am Rande erwähnt (zur Praxis des Bundes vgl. Rotach 2008).

Nach einer kurzen Auseinandersetzung mit dem Begriff und der Bedeutung der Materialien (Ziff. 2) werden in einem theoretischen Teil die Rechtsgrundlagen für deren Veröffentlichung erläutert. In diesem Zusammenhang wird auch dargelegt, welche Kategorien von Dokumenten der Legislative einerseits und der Exekutive andererseits von Gesetzes wegen zugänglich gemacht werden müssen (Ziff. 3). In einem praxisbezogenen Teil werden sodann die Modalitäten der Veröffentlichung dargelegt, wobei der Fokus auf der Internet-Publikation liegt (Ziff. 4). Die wesentlichen Erkenntnisse werden schliesslich kurz zusammengefasst (Ziff. 5).

2 Begriff und Bedeutung der Materialien

Eine präzise Definition des Begriffs der Materialien lässt sich aufgrund von dessen Offenheit nur schwer finden. Die Lehre versteht unter «Gesetzesmaterialien» grundsätzlich jene Dokumente, «in denen die mit der Vorbereitung oder dem Erlass des Gesetzes betrauten Personen, Ausschüsse oder Behörden ihre Meinungen und Beschlüsse niederlegen» (Rumo-Jungo/Schmid/Schnyder/Tuor 2010, 40). Als Beispiele werden in nicht abschliessender Weise Entwürfe, Botschaften, Erläuterungen oder Verhandlungsprotokolle von Parlament und Kommissionen genannt (Rumo-Jungo/Schmid/Schnyder/Tuor 2010, 40 f.). Diese Umschreibung ist in erster Linie auf Materialien zugeschnitten, die im ordentlichen Gesetzgebungsprozess, d. h. bei der Verabschiedung von Gesetzen im formellen Sinne, anfallen. Materialien werden jedoch auch im Rahmen der Rechtsetzungstätigkeit anderer mit legislatorischen Aufgaben betrauter Organe, insbesondere der Regierung, erzeugt. Vorliegend werden deshalb unter «Materialien» sämtliche Dokumente subsumiert, die von mit Rechtsetzungsaufgaben betrauten Behörden stammen und Informationen über die Entstehung und den Inhalt von Erlassen vermitteln. Der Begriff «Erlass» umfasst sämtliche generell-abstrakten, rechtsetzenden Normen, unabhängig davon, ob sie vom primären Gesetzgeber, von der Exekutive oder von anderen Autoritäten stammen.

Die Rolle und Bedeutung der Materialien ist komplex: Einerseits bilden sie nicht Teil des jeweiligen Erlasses und sind demnach nicht rechtsverbindlich; andererseits liefern sie Hinweise zur Entstehung der Rechtsnormen und können dazu beitragen, deren Sinn besser zu erkennen. Daher spielen Materialien insbesondere bei der historischen Auslegung von Erlassen eine gewisse Rolle. Dabei gilt es allerdings zu beachten, dass die historische Auslegungsmethode keinen Vorrang gegenüber anderen Auslegungsmethoden hat (zur hist. Auslegung vgl. Emmenegger/Tschentscher 2012, N 177 ff.). Gemäss der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts können Gesetzesmaterialien beigezogen werden, «wenn sie auf die streitige Frage eine klare Antwort geben» (statt vieler BGE 133 III 175, E. 3.3.1; die Rechtsprechung des Bundesgerichts war allerdings nicht immer eindeutig, vgl. die Beispiele bei Rumo-Jungo/Schmid/Schnyder/Tuor 2010, 41.). Die Bedeutung der Materialien im Rahmen der Auslegung ist bei jüngeren Erlassen in der Regel höher als bei älteren Texten: Mit dem Zeitablauf entfernt sich ein Erlass immer mehr von seinem Urheber und beginnt, ein Eigenleben zu entwickeln. Auch die Änderung der Umstände sowie des Rechtsverständnisses kann eine andere Lösung als angebrachter erscheinen lassen als jene, die möglicherweise dem Gesetzgeber im Zeitpunkt der Erlassverabschiedung vorschwebte (vgl. z.B. BGE 131 II 697, E. 4.1.). So können geänderte rechtliche Rahmenbedingungen oder gewandelte gesellschaftliche Vorstellungen u. U. dazu führen, dass die Bedeu-

tung der historischen Auslegung bzw. der damaligen Überlegungen und Absichten des Gesetzgebers vollständig an Bedeutung verlieren (vgl. Emmenegger/Tschentscher 2012, N 180 und das dort angeführte Beispiel betreffend das Namensrecht).

Der Stellenwert der verschiedenen im Rechtsetzungsverfahren anfallenden Materialien für die juristische Arbeit ist unterschiedlich: Eine zentrale Rolle kommt der Botschaft (in den Kantonen auch Bericht, Antrag, Vortrag, Erläuterungen etc. genannt) zu, die als eine Art «Erstkommentierung des Gesetzes» (Emmenegger/Tschentscher 2012, N 313) verstanden werden kann. Gerade in den Kantonen ist diese Funktion von einiger Wichtigkeit, weil kantonale Erlasse von der Lehre oft vernachlässigt werden. Auch Verhandlungen des Parlaments haben eine gewisse Bedeutung als Auslegungshilfe, sofern ihnen eine gemeinsame Überzeugung des Parlaments, namentlich über Sinn und Funktion des Gesetzes, entnommen werden kann (Emmenegger/Tschentscher 2012, N 312) oder wenn einzelne Bestimmungen erst in der parlamentarischen Debatte geändert oder eingefügt worden sind und deshalb nicht in der Botschaft erscheinen. Eine Zwischenstellung nehmen schliesslich parlamentarische Vorstösse und deren Beantwortung durch die Regierung ein: Diese können dann zu den Materialien gezählt werden, wenn sie Anstoss für die Erarbeitung eines neuen Gesetzes oder für Gesetzesrevisionen bilden. Bei welchem Prozentsatz der eingereichten Vorstösse dies tatsächlich der Fall ist, lässt sich nur schwer ermitteln. Gestützt auf praktische Beobachtungen kann man allerdings davon auszugehen, dass die meisten parlamentarischen Vorstösse mit der Beantwortung als erledigt oder im Rahmen der Erarbeitung einer Gesetzesvorlage pauschal abgeschrieben werden und deshalb für das Rechtsetzungsverfahren nicht besonders relevant sind. Die parlamentarischen Vorstösse sind daher eher für die Politik als für die Rechtswissenschaft von Interesse.

Im Ergebnis ist die praktische Bedeutung der Materialien für die Auslegung von Erlassen zwar nicht unerheblich, sie darf allerdings auch nicht überbewertet werden. Materialien können aber auch für die kantonalen Verwaltungen von einem gewissen Interesse sein, beispielsweise dann, wenn ein Kanton einen neuen Erlass erarbeiten möchte und sich deshalb für ähnliche Rechtsetzungsprojekte in anderen Kantonen interessiert. Der interkantonale Rechtsvergleich kann beispielsweise bei der Erarbeitung von Ausführungsbestimmungen zu Bundeserlassen von Bedeutung sein. Schliesslich können Entstehung und Werdegang von Erlassen nicht nur Juristinnen und Juristen, sondern auch weitere Personen wie z. B. Historikerinnen und Historiker oder Politologinnen und Politologen sowie selbstverständlich die einzelnen Bürgerinnen und Bürger interessieren.

3 Rechtsgrundlagen der Publikationspflicht

Materialien, die im Rechtsetzungsverfahren anfallen, stellen amtliche Dokumente dar. Darunter wird grundsätzlich jede Information verstanden, die auf einem Informationsträger aufgezeichnet ist, sich im Besitz einer Behörde befindet und der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dient. Nicht als amtliche Dokumente gelten nicht fertiggestellte Dokumente oder solche, die ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind (vgl. z. B. Art. 5 BGÖ oder § 4 InfoDG SO; zu den Abkürzungen von Erlassen vgl. das Erlassverzeichnis). In der neueren kantonalen Gesetzgebung findet sich anstelle des Begriffs «amtliches Dokument» der allgemeinere Begriff «Information» (so § 3 Abs. 2 IDG BS, § 3 Abs. 2 IDG BL oder § 3 IDG ZH). Darunter werden alle Aufzeichnungen verstanden, «welche die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen, unabhängig von ihrer Darstellungsform und ihrem Informationsträger». Botschaften, behördliche Erläuterungen, Erlassentwürfe u. dgl. erfüllen ohne Weiteres diese Kriterien (vgl. auch Brunner 2004, 160). Weil Materialien – im Gegensatz zu Erlassen – keine Rechtsverbindlichkeit zukommt, unterstehen sie nicht der Publikationsgesetzgebung. Vorbehalten bleiben spezielle gesetzliche Vorschriften, die für bestimmte Dokumente eine Publikation im Amtsblatt vorsehen. Die Zugänglichmachung von Materialien richtet sich deshalb nach den für die Veröffentlichung amtlicher Dokumente und Informationen geltenden Grundsätzen. Im Vordergrund steht das Öffentlichkeitsprinzip.

Im Folgenden werden die Rechtsgrundlagen der Veröffentlichung von Materialien in den Kantonen näher untersucht. Dabei wird zunächst das Öffentlichkeitsprinzip und seine verfassungs- und gesetzesrechtliche Verankerung beleuchtet (Ziff. 3.1), bevor anschliessend auf die Spezialgesetzgebung eingegangen wird (Ziff. 3.2).

3.1 Das Öffentlichkeitsprinzip

Die Veröffentlichung von Materialien leitet sich bereits aus der allgemeinen Pflicht der Behörden ab, die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeiten zu informieren. Der Grundsatz der Transparenz des staatlichen Handelns stellt einen wichtigen Bestandteil des demokratischen Rechtsstaates dar: Er dient als Grundlage für die Mitwirkung der Bevölkerung am politischen Prozess, stärkt das Vertrauen in das staatliche Handeln und verleiht ihm schliesslich Legitimität (vgl. Brunner 2003, 32 f.).

Das Öffentlichkeitsprinzip umfasst sowohl die aktive Information durch die Behörden wie auch den Zugang der Bürgerinnen und Bürger – ohne Nachweis eines besonderen Interesses – zu amtlichen Dokumenten (zum Ganzen auch Nuspliger 2008, Rz. 1 ff.). Das Öffentlichkeitsprinzip ist erst dann vollständig verwirklicht, wenn beide Aspekte erfüllt sind (Häner 2003, 285). Es wird von den Kantonen in der Verfassung oder in speziellen Öffentlichkeitsgesetzen verankert.

3.1.1 *Verfassungsrechtliche Verankerung*

Die meisten kantonalen Verfassungen verpflichten die Behörden einerseits, die Öffentlichkeit aktiv über ihre Tätigkeit zu informieren¹. In der Regel handelt es sich primär um eine Obliegenheit der Behörden, die dem Einzelnen keine individuell einklagbaren Ansprüche vermittelt (vgl. auch Fey 2012, Rz 5). Bezweckt wird in erster Linie die Schaffung von Transparenz über das behördliche Handeln.

Zahlreiche Verfassungen gehen sodann einen Schritt weiter, indem sie dem Einzelnen – vorbehältlich überwiegender öffentlicher oder privater Interessen – Auskunfts- und Einsichtsrechte in amtliche Dokumente einräumen². Im Gegensatz zur aktiven Informationspflicht der Behörden erfolgt hier die Information auf Gesuch hin und ist somit passiv. Die Einführung derartiger Bestimmungen entsprach einem Paradigmenwechsel vom Grundsatz des «Gehmeinhaltungsprinzips mit Öffentlichkeitsvorbehalt» zum «Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt». Der Durchbruch ist dem Kanton Bern zu verdanken, der in seiner Verfassung vom 6. Juni 1993 als erster Kanton diesen Grundsatz verankerte (Art. 17 Abs. 3 KV BE). Dessen Beispiel folgten in den nächsten Jahren fast alle Kantone³. Wie der Kanton Bern haben zahlreiche Kantone das Einsichtsrecht als Grundrecht ausgestaltet⁴. Aus diesem Grund erscheint die passive Information für den Einzelnen als wertvoller. In der Praxis dürfte jedoch der aktiven Information durch die Behörde, die auch im Bereich der Veröffentlichung von Materialien im Vordergrund steht, eine grössere Bedeutung zukommen (vgl. auch Nuspliger 2008, Rz. 12). Als problematisch erscheinen allerdings die weiten Ermessensspielräume, die den Behörden in Bezug auf die aktive Information eingeräumt werden, sowie die fehlende Justiziabilität dieser Bestimmungen (in diesem Sinne auch Häner 2003, 285).

3.1.2 *Spezielle Öffentlichkeitsgesetze*

Mehrere Kantone haben in den letzten Jahren das Öffentlichkeitsprinzip in speziellen Gesetzen geregelt, welche die Informationstätigkeit der Behörden und den Zugang zu amtlichen Dokumenten zum Gegenstand haben. Der Geltungsbereich kantonalen Öffentlichkeitsgesetzes reicht in der Regel weiter als jener des Öffentlichkeitsgesetzes des Bundes, indem er sich einerseits auf sämtliche kantonalen (und kommunalen) Behörden erstreckt (z. B. Art. 3 Abs. 1 Bst. a GIDA VS, § 3 IDG ZH, Art. 2 LInfo VD) und andererseits sowohl die passive wie auch die aktive Informationstätigkeit der Behörden umfasst (z. B. § 17 IDG BL). Demgegenüber gilt das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes nicht für die Bundesversammlung und hat nur die passive Information bzw. den Zugang zu amtlichen Dokumenten zum Gegenstand (vgl. Art. 3 BÖG). Dennoch stellt Artikel 6 Absatz 3 BÖG eine Brücke zwischen der passiven und der aktiven Information her, indem er festhält, dass der

Anspruch auf Auskunft und Einsicht in amtliche Dokumente als erfüllt gilt, wenn ein amtliches Dokument «in einem Publikationsorgan oder auf einer Internetseite des Bundes veröffentlicht» worden ist. Dadurch sollten wohl Anreize zu einer aktiven Information durch die Behörden geschaffen werden (zum Ganzen Mahon/Gonin 2008, Rz. 62 ff.; vgl. auch Fey 2012, Rz. 22.). Dieser Grundsatz findet sich ausdrücklich auch in einzelnen kantonalen Erlassen, so z. B. in § 4 Abs. 3 IDV i.V.m. § 25 Abs. 1 IDG ZH oder in Art. 14 ARGIDA VS.

Aufgrund des engen Sachzusammenhangs haben einzelne Kantone Öffentlichkeitsprinzip und Datenschutz in einem einzigen Erlass geregelt.⁵ Interessant in diesem Zusammenhang ist auch das Vorgehen der Kantone Jura und Neuenburg, die das Öffentlichkeitsprinzip und den Datenschutz neu in einer interkantonalen Vereinbarung regeln (Convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel, CPDT-JUNE). Diese ist am 1. Januar 2013 in Kraft getreten.⁶

Kantone, die keine speziellen Öffentlichkeitsgesetze kennen, regeln die Information durch die Regierung und Verwaltung u. a. in besonderen Reglementen oder Richtlinien⁷. Für die Veröffentlichung von Materialien des Parlaments ist die Spezialgesetzgebung massgebend.

In Bezug auf die konkrete Frage der Publikation von Materialien enthalten die Öffentlichkeitsgesetze in der Regel keine präzisen Bestimmungen; insbesondere lässt sich ihnen nicht entnehmen, welche Kategorien von Dokumenten durch die Behörden aktiv veröffentlicht werden müssten. Die Information richtet sich deshalb nach den allgemeinen Bestimmungen betreffend die aktive Information durch die Behörden, die in der Regel sehr allgemein gehalten sind; oft finden sich Formulierungen wie z. B., dass die Information «aktiv, umfassend, offen und zeitgerecht»⁸ zu erfolgen habe. Sie findet ihre Grenzen an den entgegenstehenden öffentlichen oder schutzwürdigen privaten Interessen. Die Information von Amtes wegen erfolgt in der Regel über Angelegenheiten von «allgemeinem Interesse» aus dem Tätigkeitsbereich der jeweiligen Behörde. Der Begriff «Angelegenheit von allgemeinem Interesse» ist naturgemäss sehr vage. § 20 IDG BS subsumiert beispielsweise darunter «Informationen, die Belange von öffentlichem Interesse betreffen und für die Meinungsbildung und zur Wahrung der demokratischen Rechte der Bevölkerung von Bedeutung sind». Genauere Angaben über die Publikation von Materialien enthält die Spezialgesetzgebung. Darauf wird im Folgenden eingegangen.

3.2 Spezialgesetzgebung

Die Gesetzgebung über die Organisation des Parlaments einerseits und der Regierung und Verwaltung andererseits kann genauere Informationen zum Um-

fang und Gegenstand der Veröffentlichung von Materialien enthalten. Zudem finden sich in der massgebenden Publikationsgesetzgebung Bestimmungen, welche die Materialien betreffen, da für bestimmte Kategorien von Dokumenten eine Pflicht zur Publikation im Amtsblatt besteht.

Die Regelungsdichte hängt davon ab, ob die Tätigkeit der Parlamente oder jene der Regierungen betroffen ist: Während in Bezug auf Dokumente der Parlamente oft ausdrückliche Publikationsvorschriften bestehen, untersteht die Aktivität der Exekutive weitgehend den allgemein formulierten Bestimmungen über die Information der Öffentlichkeit. Dies hängt damit zusammen, dass sich die Tätigkeit des Parlaments seit jeher überwiegend öffentlich abspielt. So ist namentlich die Öffentlichkeit der Parlamentssitzungen in vielen Kantonen bereits in der Verfassung festgehalten.⁹ Folglich sind die meisten Dokumente, die vom Parlament stammen oder ihm für die Erfüllung seiner Aufgaben zur Verfügung gestellt werden, ebenfalls öffentlich zugänglich. Demgegenüber finden die Sitzungen der Exekutive in den allermeisten Kantonen unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Dies hat eine grössere Intransparenz zur Folge, insbesondere was die aktive Information betrifft: Grundsätzlich liegt es im Ermessen von Regierung und Verwaltung, wie und wo sie über ihre Tätigkeit bzw. Geschäfte aktiv informieren. Diese fehlende Publizität betrifft teilweise auch den Bereich der Rechtsetzung (vgl. Ziff. 3.2.2).

3.2.1 *Die Veröffentlichung von Dokumenten des Parlaments*

Sämtliche Kantone verankern das Prinzip der Öffentlichkeit der Verhandlungen des Parlaments entweder auf Verfassungsstufe, in den Öffentlichkeitsgesetzen oder in der Parlamentsgesetzgebung. Für bestimmte Geschäfte wie z. B. Begnadigungen oder wenn es die Wahrung wichtiger öffentlicher oder privater Interessen erforderlich macht, kann die Öffentlichkeit von den Verhandlungen ausgeschlossen werden (Art. 12 Abs. 2 und 3 Kantonsratsgesetz OW, § 10 Abs. 1 GR SO, Art. 11 KRG SH). Demzufolge finden sich in vielen Kantonen ausdrückliche Vorschriften über die Veröffentlichung verschiedener Dokumente des Parlaments. Dies betrifft zunächst die Rats- oder Verhandlungsprotokolle, die in allen Kantonen zugänglich gemacht werden müssen.¹⁰ Eine Ausnahme bestand bis vor Kurzem im Kanton Glarus, wo die Einsichtnahme in das genehmigte Protokoll des Landrates nur bei Glaubhaftmachung eines berechtigten Interesses gewährt wurde (vgl. die alte Fassung von Art. 131 Landratsverordnung). Diese Bestimmung wurde mittlerweile geändert (sie war in Kraft bis zum 29. Juni 2010, vgl. www.lexfind.ch/dtah/62496/2/); die genehmigten Protokolle öffentlicher Sitzungen stehen nunmehr auch im Kanton Glarus zur Einsicht offen (vgl. Art. 131 Abs. 1 Landratsverordnung). Der Inhalt der Protokolle wird teilweise durch das Gesetz

umschrieben (z. B. Art. 89 GRG FR, Art. 66 Abs. 1 GO AR oder § 36 GO AG). Zudem kann das Gesetz vorsehen, dass diverse Unterlagen und Informationen zu den einzelnen Sitzungen wie z. B. die Sessionsdaten, der Ort oder die Traktandenlisten veröffentlicht werden. In der Praxis erfolgt regelmässig – auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage – eine entsprechende Veröffentlichung im Internet (vgl. Ziff. 4.2). Spezielle Vorschriften können in Bezug auf bestimmte Dokumente bestehen, die insbesondere aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht (vollständig) veröffentlicht werden, wie z. B. Verhandlungen über Begnadigungen oder Einbürgerungen.

Die in den Protokollen des Ratsplenums enthaltenen Informationen über die Entstehung der Erlasse sind allerdings nicht lückenlos: Fragen eher technischer Natur oder von untergeordneter politischer Bedeutung werden nicht im Plenum, sondern vorwiegend in den vorberatenden Kommissionen diskutiert (vgl. Schuhmacher 2007, 315). Die Kommissionssitzungen finden in allen Kantonen unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Folglich sind auch die Kommissionsprotokolle in der Regel vertraulich.¹¹ Ob und unter welchen Voraussetzungen die Kommissionsprotokolle von Dritten eingesehen werden können, hängt von der jeweiligen kantonalen Praxis ab. Über die Ausnahmen von der Vertraulichkeit der Kommissionsprotokolle entscheidet die betroffene Kommission selbst, das Büro oder ein anderes Organ des Parlaments (vgl. Art. 189 Abs. 6 LRGC GE; § 60 Abs. 2 GO BS). Einzelne Kantone sehen die Möglichkeit der Einsicht in Kommissionsprotokolle nach Erledigung des Geschäfts vor (vgl. z. B. Art. 8 und 8a Organisationsgesetz i. V. m. Art. 14 Abs. 1^{bis} KRG SH), wobei teilweise die Glaubhaftmachung eines Interesses im Rahmen der Rechtsanwendung oder der Wissenschaft ausdrücklich verlangt wird (§ 72 Abs. 4 GR ZH; Art. 23 Abs. 5 GO OW). Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch § 68 Abs. 5 GO TG, wonach die Kommissionsprotokolle nach Abschluss der Beratungen im Rat grundsätzlich wie Ratsprotokolle zugänglich sind. Als Folge der Vertraulichkeit der Kommissionsprotokolle fehlen Materialien zu den Änderungen, welche die vorberatenden Kommissionen am Antrag des Regierungsrates anbringen wollen. In der Literatur wird deshalb teilweise postuliert, dass die vorberatenden Kommissionen verpflichtet werden, sämtliche Änderungen am Antrag des Regierungsrates schriftlich zu begründen (vgl. Schuhmacher 2007, 315).

3.2.2 *Die Veröffentlichung von Dokumenten der Regierung*

Im Gegensatz zum Parlament tagt die Regierung grundsätzlich unter Ausschluss der Öffentlichkeit (z. B. § 19 OG RR ZH, § 14 Abs. 1 KRB ZG, Art. 33 Abs. 4 SVOG FR, Art. 18a Abs. 2 GR RR TG, Art. 25 LCE NE). Ausnahmen bestehen lediglich in den Kantonen Solothurn und Basel-Landschaft, die den Grundsatz der Öffentlichkeit

der Regierungsratssitzungen statuieren (vgl. Art. 63 Abs. 1 KV SO und § 16 Abs. 3 Verwaltungsorganisationsgesetz BL). Folglich sind auch die Sitzungsprotokolle der Regierung in der Regel nicht öffentlich (z. B. § 41 Abs. 3 SVOG FR, § 7 IDAG AG, Art. 9 Abs. 3 Staatsratsreglement VS). Meistens wird die Öffentlichkeit durch Medienmitteilungen oder Pressekonferenzen über die Tätigkeit der Regierung informiert (vgl. z. B. Art. 31 Abs. 1 ORV AR oder Art. 99 Abs. 2 GRG FR). Ausdrückliche Publikationsvorschriften sind selten. Die Information der Öffentlichkeit richtet sich primär nach allenfalls vorhandenen Öffentlichkeitsgesetzen oder Informationsrichtlinien und -reglementen. Die Erlasse über die Organisation der Regierung und Verwaltung enthalten in der Regel allgemein formulierte Bestimmungen, die lediglich die generelle Informationspflicht der Regierung statuieren.¹²

Ausdrücklich vorgesehen wird in vielen Kantonen die Publikation der Regierungsbeschlüsse, wobei der Begriff «Beschluss» umfassend verstanden wird und nicht nur Erlasse betrifft, die ohnehin der amtlichen Publikation in einer Gesetzessammlung unterliegen, sondern auch solche Beschlüsse, die von allgemeinem Interesse oder von einer gewissen Wichtigkeit sind. Die Publikation erfolgt in der Regel im kantonalen Amtsblatt (§ 19 Abs. 1 GO RR LU oder § 21 Abs. 2 OG BS). Mit der Veröffentlichung wird oft die Staatskanzlei beauftragt (z. B. Art. 1 Abs. 2 Bst. e OrV STA BE).

In seltenen Fällen enthält die Gesetzgebung ausführliche Bestimmungen über die Information durch die Regierung, so z. B. § 6 der Geschäftsordnung Information und Datenschutz BS:

In der Regel werden nicht klassifizierte Beschlüsse des Regierungsrates mit einer Begründung im Internet veröffentlicht. Nicht veröffentlicht werden namentlich Zwischenentscheide und verfahrensleitende Beschlüsse.

² *Im Internet veröffentlicht werden zudem vom Regierungsrat beschlossene Erlasse sowie die an den Grossen Rat verabschiedeten schriftlichen Stellungnahmen und Antworten, Berichte und Ratschläge.*

³ *Der Regierungsrat kann beschliessen, dass ein als vertraulich klassifizierter Regierungsratsbeschluss im Internet zu veröffentlichen ist, wenn*

a) ein allgemeines Interesse an dessen Publikation besteht,

b) alle schützenswerten Informationen aus dem Beschluss entfernt werden können und

c) der wesentliche Informationsgehalt des Beschlusses dabei erhalten bleibt.

⁴ *Klassifizierte Beschlüsse werden in der Regel ohne Begründung im Internet publiziert.*

Der Zugang zu klassifizierten Beschlüssen kann gemäss IDG BS auf Gesuch erteilt werden, sofern eine konkrete Prüfung im Einzelfall nicht zum Schluss kommt, die Einsicht sei zu verweigern oder aufzuschieben (§ 9).

Zu erwähnen ist auch Artikel 8 Absatz 2 SVOG FR, wonach der Staatsrat wichtige Beschlüsse von Amtes wegen bekannt gibt und dabei die zu ihrem Verständ-

nis unentbehrlichen Dokumente abgibt, sofern kein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse vorliegt.

Demgegenüber hält beispielsweise § 19 Absatz 1 IDV BL negativ fest, dass namentlich kein Anspruch auf Zugang zu den Beschlussentwürfen und Berichten sowie zu den verwaltungsinternen Mitberichten oder Vernehmlassungen und anderen vergleichbaren Meinungsäusserungen besteht, welche die Direktionen und die Landeskantlei sowie der Rechtsdienst des Regierungsrats im Hinblick auf die Beschlussfassung durch den Regierungsrat erstellen. Sinn und Zweck der Bestimmung ist offenbar die Sicherstellung des freien Meinungs- und Willensbildungsprozesses innerhalb des Regierungsratskollegiums (vgl. auch § 27 Abs. 2 Bst. c IDG BL).

Die Hauptinformationsquelle bezüglich der Tätigkeit der Regierung im Rechtsetzungsverfahren bilden die Ratsprotokolle des Parlaments, die oft auch Entwürfe, Botschaften, Berichte oder Anträge an das Parlament sowie Antworten zu parlamentarischen Vorstössen enthalten.¹³ Teilweise schreiben die Kantone vor, dass Berichte und Anträge der Regierung im Amtsblatt zu veröffentlichen sind (vgl. z. B. § 7 Abs. 3 KRG ZH). Eine ausdrückliche Publikationspflicht für die im juristischen Alltag sehr wichtigen Erläuterungen zu Erlassen der Exekutive fehlt weitgehend. Deren Zugänglichmachung richtet sich somit nach den allgemeinen Grundsätzen des Öffentlichkeitsprinzips.

4. Modalitäten der Veröffentlichung von Materialien

4.1 Allgemeine Bemerkungen

Die massgebende Gesetzgebung äussert sich nur selten zu den Modalitäten der Veröffentlichung von Materialien. Die Parlamente verfügen in der Regel über eigene Publikationsorgane (Tagblatt [Bern, Freiburg], Memorial [Wallis, Genf], «Verhandlungen des Kantonsrats» [Solothurn], «Journal des débats» [Jura], etc.). Verschiedene Informationen wie Sitzungstermine und Tagesordnungen oder Auszüge aus den Verhandlungen finden sich teilweise in den kantonalen Amtsblättern.¹⁴ Ebenfalls im Amtsblatt können Auszüge aus den Ratsprotokollen veröffentlicht werden (vgl. Art. 107 Abs. 1 GO UR). Die Publikationsorgane können bezogen oder abonniert werden und sind in der Regel auch im Internet verfügbar (vgl. z. B. Art. 42 Abs. 3 und 4 LRGC GE).

Bezüglich der Zugänglichmachung anderer Informationen bestehen nur selten ausdrückliche gesetzliche Vorschriften. Oft finden sich allgemeine Formulierungen wie z. B. Art. 9 Abs. 3 GIDA VS, wonach die Verbreitung der Informationen «unter Berücksichtigung ihrer Wichtigkeit über angemessene Kanäle» erfolgt.

Die zentralste Rolle bei der Verbreitung der Information spielen in der heutigen Gesellschaft die modernen Kommunikationstechnologien, insbesondere

das Internet (ausführlich dazu Ziff. 4.2). Neuere Erlasse enthalten dazu ausdrückliche Vorschriften, wie anhand folgender Beispiele – die keinesfalls abschliessend sind – gezeigt werden kann:

- § 4 IDV ZH hält fest, dass die Informationstätigkeit öffentlicher Organe über die amtlichen Publikationsorgane, das Internet oder die Medien erfolgt.¹⁵
- § 4 Öffentlichkeits- und Datenschutzverordnung SZ ermächtigt die öffentlichen Organe, ihre amtlichen Dokumente von sich aus im Internet oder auf andere Weise zu veröffentlichen.
- Artikel 9 Absatz 2 InfoG FR sieht vor, dass die von Amtes wegen erteilte Information in erster Linie durch die Medien verbreitet und über die modernen Kommunikationstechnologien öffentlich zugänglich gemacht wird. Ergänzt wird die Bestimmung durch Artikel 32 InfoV: «Der Staat setzt das Internet als häufigstes Mittel für die direkte Information ein und berücksichtigt dabei die Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien.» (vgl. auch Art. 19 Abs. 1 LIPAD GE)
- Ebenfalls sehr ausführliche Publikationsvorschriften enthält das Grossratsreglement VS. Danach werden die Verhandlungen und Beschlüsse des Grossen Rates (mit Ausnahme der geheimen Beratungen) «vollständig und ohne Verzug auf der offiziellen Internetseite des Kantons Wallis und im Memorial der Sitzungen des Grossen Rates» veröffentlicht (Art. 55 Abs. 1). Ferner veröffentlicht der Parlamentsdienst «die Sessionsunterlagen (Botschaften, Entwürfe der Rechtserlasse, Kommissionsberichte etc.) unmittelbar nach deren Eingang auf der offiziellen Internetseite des Kantons Wallis» (Art. 73^{bis}). Nach jeder Sitzung wird zudem «die Tagesordnung der folgenden Sitzung angeschlagen und auf der offiziellen Internetseite des Kantons Wallis veröffentlicht» (Art. 74 Abs. 1). Schliesslich werden Antworten auf schriftliche Anfragen grundsätzlich auf der offiziellen Internetsite des Kantons veröffentlicht (Art. 143 Abs. 2).

4.2 Die Veröffentlichung im Internet im Besonderen

Die Internet-Publikation stellt im Rahmen des Öffentlichkeitsprinzips das Bindeglied zwischen der passiven und der aktiven Information dar (vgl. Ziff. 3.1.2). Aus diesem Grund sowie wegen ihrer grossen praktischen Bedeutung wird im Folgenden die elektronische Publikation der Materialien in den verschiedenen Kantonen untersucht (Ziff. 4.2.1). Anschliessend werden einzelne inhaltliche und technische Probleme aufgegriffen (Ziff. 4.2.2) und schliesslich wird versucht, aufzuzeigen, wie – am Beispiel der Strukturierung – die Veröffentlichung von Materialien im Internet verbessert werden könnte (Ziff. 4.2.3).

4.2.1 Überblick über die aktuelle Praxis

Unabhängig vom Bestehen allfälliger gesetzlicher Vorschriften zeigt ein kurzer Einblick in die Publikationspraxis der verschiedenen Kantone, dass die Verbreitung von Informationen über das Internet eine zentrale Rolle spielt. Die verfügbaren Dokumente sind sehr vielfältig, wobei die Variationen in Bezug auf Informationsdichte und die Arten der publizierten Dokumente auch durch die unterschiedlichen Selbstverständnisse der einzelnen Parlamente sowie die Beziehungen zwischen den Gewalten im jeweiligen Kanton begründet werden können. Im Allgemeinen scheinen die Kantone jedoch das Öffentlichkeitsprinzip grundsätzlich ernst zu nehmen und es mit Hilfe des Internets umzusetzen.

Die Internetauftritte der Parlamente

Materialien, die mit dem parlamentarischen Rechtsetzungsverfahren zusammenhängen, werden in erster Linie auf den Internetseiten der Parlamente veröffentlicht. Einzelne Kantone publizieren derartige Dokumente auch auf den Internetseiten der Regierungen, womit es insbesondere bei der Veröffentlichung von Antworten zu parlamentarischen Vorstössen zu Doppelspurigkeiten kommen kann.

Die grosse Mehrheit der Kantone veröffentlichen zunächst allgemeine Informationen zu den Parlamentssitzungen, wie z. B. Termine, Ort und Traktandenliste. Teilweise werden die Traktandenlisten mit den jeweiligen Sachgeschäften oder den dazugehörenden Vorstössen verlinkt (vgl. LU). Zudem verfügen die Kantone in der Regel über Datenbanken, welche die jeweils laufenden und abgeschlossenen Geschäfte enthalten (ZH, BE, BS, SO, ZG etc.). In der Regel werden in die Geschäftsdatenbanken sämtliche Geschäfte aufgenommen, unabhängig davon, ob sie zum Rechtsetzungsbereich im engeren Sinne oder zu einem anderen Aufgabenbereich des Parlaments gehören. So finden sich darin je nach Kanton nebst Gesetzesvorlagen samt Botschaften und weiterer Erläuterungen der Regierung Vorstösse mit den dazugehörenden Antworten, Geschäftsberichte, Kommissionsberichte, Wahlgeschäfte, Kreditvorlagen etc. Vielfach werden die Dokumente nach «Geschäften» geordnet, wobei ein «Geschäft» meistens mehrere zusammenhängende Dokumente beinhaltet. Je nach Kanton bestehen verschiedene Suchmöglichkeiten, beispielsweise nach Titel, Jahr, Geschäftsart oder Geschäftsnummer. Teilweise sind die Suchmöglichkeiten sehr beschränkt oder die Geschäfte werden lediglich chronologisch angezeigt. Schliesslich werden in den meisten Kantonen die Verhandlungsprotokolle (im Kanton GL auch die Landsgemeindeprotokolle) veröffentlicht. Diese können wiederum Dokumente enthalten, die auch in der jeweiligen Geschäftsdatenbank separat zu finden sind, wie z. B. parlamentarische Vorstösse und deren Beantwortung. Wie weit diese Informati-

onen zurückgehen, ist von Kanton zu Kanton unterschiedlich. In jüngster Zeit haben die Kantone ihr Informationsangebot im Internet ausgebaut, so z. B. der Kanton Glarus, der bis vor Kurzem nur ganz wenige Informationen elektronisch zur Verfügung stellte. Keine Geschäftsdatenbank existiert im Kanton Appenzell Innerrhoden. Die Botschaften zu den Gesetzen finden sich aber in den Traktandenlisten zu den Verhandlungen des Grossen Rates.

Die Materialien werden teilweise in Geschäftsarten unterteilt, sodass man sich rasch einen Überblick beispielsweise nur über die behandelten Gesetze oder Dekrete und deren Werdegang oder nur über parlamentarische Vorstösse machen kann (FR, TI). Eine Volltextsuche ist meistens allerdings nicht möglich, sodass man beispielsweise wissen muss, in welcher Session ein Entwurf behandelt worden ist. Teilweise ist die Einteilung auch missverständlich: So finden sich beispielsweise im Kanton Wallis in der Rubrik «Parlamentarische Vorstösse» auch Gesetzesvorlagen. Als weiteres Beispiel kann der Kanton Jura angeführt werden, wo die Antworten auf Vorstösse sich nur im «Journal des débats» finden und nicht (auch) in der Rubrik «Vorstösse» erscheinen.

Internetauftritte der Regierungen

Die Internetauftritte der Regierungen enthalten in erster Linie Informationen, die keinen direkten Bezug zu ihrer Tätigkeit im Bereich der Rechtsetzung aufweisen, wie z. B. Geschäfts- und Rechenschaftsberichte oder Pressemitteilungen.

In einzelnen wenigen Kantonen werden «Beschlüsse» der Regierung veröffentlicht. Der Begriff ist grundsätzlich umfassend zu verstehen und bezieht sich nicht nur auf Beschlüsse im Bereich der Rechtsetzung, sondern auf sämtliche Entscheide, die von der Regierung gefällt werden. Dazu können auch Antworten auf parlamentarische Vorstösse, Kreditbeschlüsse etc. gehören. Einzelne wenige Kantone stellen in der Rubrik «Beschlüsse» auch Erläuterungen zu Erlassen (Verordnungen) der Regierung zur Verfügung. Dies ist namentlich der Fall im Kanton Zürich, der auch die Materialien zu den Verordnungen der Exekutive – unter ausdrücklicher Bezugnahme auf das IDG ZH – zugänglich macht.¹⁶ Die Liste reicht bis zum 1. Oktober 2008 zurück. Ältere Beschlüsse können jedoch bestellt werden. Auch der Kanton Bern beruft sich explizit auf das Öffentlichkeitsprinzip bei der Veröffentlichung von Regierungsratsbeschlüssen. Die Praxis richtet sich nach der Klassifizierungsverordnung (KRBV BE). Im Internet veröffentlicht werden Beschlüsse, die in der Kategorie C («öffentlich») eingeteilt worden sind. Dazu gehören namentlich Erlasse und Antworten auf parlamentarische Vorstösse (Art. 5 i. V. m. Art. 9, insb. dessen Abs. 2, wonach «Vorträge zu Erlassen» ebenfalls im Internet zu veröffentlichen sind). Die Vorträge (d. h. Botschaften zu Verordnungen) finden sich somit in der Rubrik «Regierungsratsbeschlüsse». Ebenfalls in der Ru-

brik «Beschlüsse» publiziert der Kanton Solothurn auf dem Internetauftritt der Regierung zahlreiche Informationen, darunter auch Botschaften zu Erlassen des Parlaments sowie in der Regel ausführliche Erläuterungen zu den Verordnungen der Exekutive. Die Datenbank reicht bis 2003 zurück. Schliesslich publiziert auch der Kanton Basel-Stadt die «Beschlüsse» des Regierungsrates (online abrufbar sind jene ab 2012). Die Beschlüsse betreffend die Genehmigung von Verordnungen, Reglementen und anderen Erlassen des Regierungsrates enthalten in der Regel auch eine mehr oder weniger ausführliche «Begründung». Diese ist jedoch eher summarisch und hat nicht den Stellenwert einer Botschaft. Andere Kantone können zwar eine Rubrik «Beschlüsse» pflegen, diese enthält jedoch keine Materialien zu den Verordnungen der Exekutive, wie z. B. der Kanton Waadt: Der Internetauftritt der Regierung enthält auch die Beschlüsse («décisions») pro Sitzung, wobei es sich u. a. um Antworten auf Vorstösse, Antworten zu Vernehmlassungen des Bundes oder personelle Entscheide handelt. Erläuterungen zu Verordnungen sind jedenfalls nicht ersichtlich; es findet sich lediglich der beschlossene Text wieder.

In einzelnen Kantonen finden sich auch Auszüge aus den Protokollen der Verhandlungen der Regierung, die namentlich Antworten zu parlamentarischen Vorstössen enthalten (z. B. ZH).

Fast alle Kantone publizieren auf den Internetauftritten der Regierungen Unterlagen zu Vernehmlassungen. Dabei handelt es sich einerseits um Antworten des jeweiligen Kantons auf Vernehmlassungen des Bundes, andererseits um Vernehmlassungsunterlagen zu kantonalen Vorhaben. Die Praxis ist unterschiedlich. Zu beachten ist, dass einzelne Kantone auch Vernehmlassungen zu Verordnungen der Exekutive durchführen. In diesen Fällen enthält die Rubrik «Vernehmlassungen» auch allfällige Berichte oder Erläuterungen der Regierung zu diesen Verordnungen. Dies ist namentlich der Fall im Kanton Freiburg (Art. 64 Abs. 2 SVOG und Art. 32 ff. InfoV). Auch die Kantone Kanton Basel-Landschaft und Thurgau publizieren auf dem Internetportal der Regierung die aktuellen Vernehmlassungen samt Beilagen wie z. B. Erläuterungen. Darunter finden sich vereinzelt auch Verordnungen sowie Unterlagen zur Revision interkantonalen Vereinbarungen. Weil bei Verordnungen grundsätzlich nur in seltenen Fällen eine Vernehmlassung durchgeführt wird, bleibt die Publikation von Materialien im Internet die Ausnahme. Immerhin ist auf diese Weise der Zugriff zumindest auf bestimmte Verordnungserläuterungen möglich. Dabei ist es allerdings fraglich, ob auch Personen, die mit dem jeweiligen Kanton nicht vertraut sind, von diesen Dokumenten Kenntnis erlangen können: Der unerfahrene Benutzer wird möglicherweise nicht daran denken, dass Unterlagen zu Verordnungen in Rubriken wie «Beschlüsse» oder «Vernehmlassungen» zu finden sind.

Es kann somit festgestellt werden, dass die Publikation von Materialien zu Verordnungen der Exekutive eine Ausnahmeerscheinung bleibt: In den meisten Kantonen werden keine Unterlagen zu Verordnungen der Exekutive zur Verfügung gestellt. Demgegenüber veröffentlichen fast alle Kantone (zumindest) die Botschaften zu den kantonalen Gesetzen. Die Forderung der Praxis nach einer besseren Publikation von Verordnungsunterlagen bleibt deshalb aktuell (vgl. Sahlfeld/Steinmann 2012, 447 f.).

Zu beachten gilt es schliesslich, dass Materialien zu interkantonalen Vereinbarungen, wie z. B. Berichte der Regierungen oder von interkantonalen Organisationen, in der Regel nicht auf den Internetportalen der Regierungen veröffentlicht werden. In vielen Kantonen finden sich derartige Unterlagen in den Geschäftsdatenbanken der kantonalen Parlamente, sofern die betreffenden Vereinbarungen der Genehmigung unterliegen (z. B. BE, NW etc.). Vereinzelt veröffentlichen die Regierungen Vernehmlassungsantworten der Kantone zu interkantonalen Vereinbarungen (LU). Im Übrigen fehlen Materialien zu interkantonalen (sowie allfälligen internationalen) Vereinbarungen der Kantone weitgehend. Eine weitere Informationsquelle diesbezüglich stellt die von der Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK) gepflegte Sammlung interkantonomer Verträge dar, die auch Berichte zu einzelnen Vereinbarungen zur Verfügung stellt (www.zrk.ch). Allerdings ist dies bei Weitem nicht bei allen Vereinbarungen der Fall. Zudem enthält diese Sammlung nur jene Vereinbarungen, denen (auch) die Innerschweizer Kantone beigetreten sind.

4.2.2 *Würdigung*

Der kurze Überblick über die Praxis der verschiedenen Kantone bezüglich der Veröffentlichung von Materialien zeigt, dass die Internet-Publikation eine zentrale Rolle spielt. Auch kann festgehalten werden, dass die meisten Kantone sich um eine möglichst gute Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips bemühen und versuchen, Transparenz über das staatliche Handeln herzustellen. Dies ist insbesondere der Fall bei den Parlamenten, die in der Regel sehr umfassend über ihre Aktivitäten informieren. Daher werden die Materialien, die im parlamentarischen Rechtsetzungsprozess anfallen, der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Die Protokolle der Parlamentsverhandlungen sowie die Geschäftsdatenbanken der Parlamente enthalten zudem zahlreiche Unterlagen, die von den Regierungen stammen und mit bestimmten Gesetzesvorlagen zusammenhängen. Eine Ausnahme besteht bezüglich der Kommissionsprotokolle, die vertraulich sind.

Weniger gut dokumentiert ist demgegenüber die Rechtsetzungstätigkeit der kantonalen Regierungen. Insbesondere stellen nur wenige Kantone Erläuterungen zu den Verordnungen der Exekutive im Internet zur Verfügung (keine

«aktive Information»). Dies ist deshalb störend, weil die Anzahl der Verordnungen der Exekutive in sämtlichen Kantonen jene der Erlasse des Parlaments deutlich übersteigt. Darüber hinaus würde die Veröffentlichung derartiger Materialien zu mehr Transparenz im Bereich der Regierungstätigkeit führen und eine bessere Kontrolle durch die Öffentlichkeit, aber auch durch den primären Gesetzgeber, ermöglichen.

Ebenfalls wenig Transparenz besteht im Bereich des interkantonalen Rechts: Zwar finden sich in den Geschäftsdatenbanken einiger Kantone Erläuterungen der Regierung zu interkantonalen Vereinbarungen, die der Genehmigung des Parlaments unterliegen, doch lässt sich nicht genau ermitteln, ob dies systematisch geschieht. Zudem finden sich keine Unterlagen über interkantonale Vereinbarungen, welche die Regierungen in eigener Kompetenz ratifizieren.

Neben diesen inhaltlichen Problemen leiden die Internetauftritte der Kantone an verschiedenen vorwiegend technischen Mängeln: Ein erstes Problem liegt in der teilweise ungenügenden Benutzerfreundlichkeit der verschiedenen Angebote. So weisen diese je nach Kanton einen unterschiedlichen Aufbau auf und bieten unterschiedliche Funktionalitäten. Hinzu kommt, dass die Suchmöglichkeiten in der Regel sehr eingeschränkt und daher nicht mehr zeitgemäss sind: In vielen Kantonen fehlt beispielsweise die Möglichkeit einer Volltextsuche. Dies erschwert die Suche, insbesondere wenn die Benutzerin oder der Benutzer mit dem System des sie oder ihn interessierenden Kantons bzw. Parlamentsbetriebs nicht vertraut ist oder in mehreren Kantonen recherchieren möchte. Rechtsvergleichende Suchen in verschiedenen Kantonen gestalten sich somit als schwierig.

Obwohl die Kantone – wie bereits ausgeführt – grundsätzlich um Transparenz bemüht sind, trägt die Publikationspraxis m. E. den unterschiedlichen Bedürfnissen verschiedener Benutzerkategorien zu wenig Rechnung: So scheinen die Angebote in erster Linie auf die Bedürfnisse der Abgeordneten und des Parlamentsbetriebs ausgerichtet zu sein, die eher ein kurzfristiges Interesse an anstehenden Geschäften haben. Dies äussert sich u. a. darin, dass stets die neusten Informationen zu den jeweiligen Sitzungen wie Sitzungstermine, Sessionspläne und Traktandenlisten an prominenter Stelle aufgeschaltet werden. Wer sich somit für die jeweils aktuellsten Sitzungen des Parlaments interessiert, findet die entsprechenden Informationen mit einem verhältnismässig geringen Aufwand. Als Jurist oder Juristin hat man jedoch andere Bedürfnisse: In der Regel interessiert man sich für einen bestimmten Erlass und dessen Werdegang und sucht die damit zusammenhängenden Materialien wie Botschaften oder allenfalls Verhandlungsprotokolle. Gesetzesvorlagen stellen in der Praxis jedoch lediglich einen von verschiedenen Geschäftstypen dar, die das Parlament behandelt, und werden in der Regel nicht speziell ausgewiesen, sondern in der allgemeinen Geschäftsdatenbank abgelegt. Wie schnell man darauf greifen kann, hängt wiederum mit den Funktionalitäten der jeweiligen Datenbank zusammen.

Mit LexFind wurden bereits sehr vielversprechende Versuche unternommen, nicht nur die Erlasstexte der systematischen Sammlungen, sondern auch die im Rechtsetzungsverfahren anfallenden Materialien zentral, mit einer einheitlichen Suchmaschine, verfügbar zu machen. Diese Versuche erwiesen sich aufgrund der fehlenden Strukturierung der Dokumente und der Datenbanken (vgl. Ziff. 4.2.3) als sehr anspruchsvoll und sind derzeit aus finanziellen Gründen eingestellt. Eine zentrale Suchmöglichkeit über diese Dokumente und allenfalls eine Zuordnung zu den betroffenen Erlassen wäre aus meiner Sicht sehr wünschenswert.

4.2.3 Strukturierung als Mittel für die bessere Wahrnehmung der Materialien

Derzeit werden die Materialien in erster Linie für den primären Adressat (i. d. R. Parlament oder Regierung) aufbereitet und entsprechend publiziert. Die Bedürfnisse anderer Benutzerkategorien werden grundsätzlich nicht speziell berücksichtigt, obwohl dies – zumindest aus der Sicht der Juristinnen und Juristen – wünschenswert wäre. Bereits die konsequente, einheitliche Einteilung der Geschäfte in solche mit direktem Bezug zur Rechtsetzung und in andere Geschäfte wie Vorstösse, Wahlgeschäfte etc. sowie die Einführung entsprechender Sortierungsfunktionen und zeitgemässer Volltextsuchen auf den kantonalen Portalen hätten einen bedeutenden Mehrwert zur Folge.

Als weiterer Ansatz, um den Bedürfnissen verschiedener Benutzerkategorien besser zu entsprechen, bietet sich die Strukturierung der Materialien an. Diese Lösung wird bereits von mehreren Kantonen bei der Redaktion und der Publikation der Erlasse erfolgreich eingesetzt und bietet dort verschiedene Vorteile, insbesondere im Bereich der Konsolidierung der Rechtsnormen. Unter Strukturierung wird die technische Gliederung oder die Unterteilung von Texten in mehrere Strukturelemente verstanden. Dabei ist die Struktur nicht nur für das menschliche Auge ersichtlich, sondern kann auch maschinell ausgewertet und bearbeitet werden. Eine Strukturierung kann verschiedenartig eingesetzt werden: Zunächst kann dadurch sichergestellt werden, dass stets derselbe Aufbau eingehalten wird, wodurch sich die Vergleichbarkeit der verschiedenen Inhalte erhöht. Dank der Strukturierung wäre es auch möglich, spezielle Dokumente zu generieren, die beispielsweise aus allen Geschäften von einem bestimmten Typ (z. B. Botschaften) ein bestimmtes Kapitel herausgreifen und vergleichend darstellen.

Die Strukturierung ermöglicht zudem die Referenzierbarkeit innerhalb eines Textes. Dies bedeutet, dass der Verweis auf ein Struktursubjekt die Wiedergabe des Wortlautes (Strukturobjekt) ersetzen kann. Dies lässt sich beispielsweise dadurch nutzen, dass in einer strukturiert erfassten Botschaft der Kommentar zu einer Bestimmung in einer synoptischen Ansicht zusammen mit dem Erlasstext dargestellt werden kann oder dass die Kommentierungen der Artikel in der Bot-

schaft auch nach einer allfälligen Umnummerierung der Artikel eines Erlasses durch das Parlament immer noch auf die richtigen Artikel zeigen. Möglich wäre es ferner auch, dass bei der Anzeige eines Erlassartikels auch dessen Kommentierung in der Botschaft erscheinen würde.

5 Fazit

Die Publikation von Materialien erfolgt in den meisten Kantonen in erster Linie gestützt auf das Öffentlichkeitsprinzip, das auf Verfassungsstufe und gegebenenfalls in besonderen Öffentlichkeitsgesetzen verankert ist. Allerdings lässt sich aus dem Öffentlichkeitsprinzip allein nicht genau ableiten, welche Kategorien von Dokumenten in welcher Form zugänglich gemacht werden müssen. Präzisere Bestimmungen enthält die Spezialgesetzgebung über die Organisation der Parlamente beziehungsweise der Regierungen. Während die Publikation von Materialien, die von den Parlamenten erzeugt werden oder im Verfahren der ordentlichen Gesetzgebung anfallen, vergleichsweise detailliert geregelt ist, bestehen kaum konkrete Grundsätze über die Veröffentlichung von Materialien, die im Rechtsetzungsverfahren durch die Exekutive entstehen. Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, dass die Sitzungen der Regierungen in der Schweiz – bis auf zwei Ausnahmen – unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden. Demzufolge bleiben auch die Protokolle unter Verschluss. Eine Rolle spielt möglicherweise aber auch die Tatsache, dass der Paradigmenwechsel zum Öffentlichkeitsprinzip in vielen Kantonen vor nicht allzu langer Zeit stattgefunden hat und die Verwaltungen sich deshalb immer noch schwer tun, aktiv zu informieren. Dennoch ist ein eindeutiger Trend zur aktiven Information durch die Behörden, insbesondere was die Tätigkeit der Parlamente anbelangt, festzustellen, wobei das Internet als Informationsmedium die wohl zentrale Rolle spielt.

Ein kurzer Einblick in die Publikationspraxis der Kantone betreffend Materialien zeigt, dass sämtliche Kantone zahlreiche Informationen im Internet veröffentlichen, wobei die Angebote bezüglich Inhalt, Funktionalität oder Bedienungs-freundlichkeit sehr unterschiedlich sind. Obwohl in den meisten Fällen sehr viele Informationen zugänglich sind, gestaltet sich die Suche – sofern keine Vertrautheit mit dem jeweiligen Kanton besteht – als komplex. Interkantonale Vergleiche lassen sich nur mit hohem Aufwand bewältigen. Insbesondere berücksichtigen die jeweilige Publikationspraxis und die Suchmöglichkeiten nicht in hinreichender Weise die Tatsache, dass Materialien oder die behördliche Tätigkeit im Allgemeinen verschiedene Benutzergruppen interessieren können. Eine Lösung würde darin bestehen, Materialien – gleich wie Erlasse – zu strukturieren. Dies würde die Erzeugung paralleler Publikation oder verschiedener Darstellungen ermöglichen, was den unterschiedlichen Interessen der potenziellen Nutzer besser Rechnung tragen würde.

Unabhängig von diesen Suboptimalitäten bestehen im Bereich der Veröffentlichung von Materialien zwei grössere Lücken: Einerseits werden Erläuterungen zu Verordnungen der Exekutive nur in einzelnen wenigen Kantonen veröffentlicht. Dies ist deshalb störend, weil die Rechtsetzungstätigkeit der Regierungen in quantitativer Hinsicht jene der Parlamente bei Weitem überholt. Andererseits werden Berichte und Erläuterungen der Regierungen zu interkantonalen Vereinbarungen nicht systematisch veröffentlicht, obwohl die interkantonale Zusammenarbeit in den letzten Jahren an Bedeutung zugenommen hat. Insbesondere zu interkantonalen Vereinbarungen, die nicht der Genehmigung der Parlamente unterliegen, sind keine Materialien zugänglich. Zu beachten gilt, dass bereits die Publikation der Vereinbarungen selbst verschiedene Defizite aufweist (vgl. Ivanov/Roth in diesem Heft).

Das Bedürfnis der Juristinnen und Juristen nach einer besseren Publikation der Materialien ist durchaus legitim; es darf allerdings nicht ausser Acht gelassen werden, dass Materialien nicht Teil des Erlasses sind und deshalb keine Rechtswirkungen entfalten. Sie stellen nur, aber immerhin, eine wertvolle Auslegungshilfe dar und tragen dazu bei, die Erlasse besser zu verstehen. Ihre Bedeutung für die Rechtsanwendung darf deshalb nicht überbewertet werden: Materialien sollten nie als Surrogat für schlecht oder missverständlich formulierte Erlasse fungieren. Auch befreit das Vorliegen von Materialien die Juristin oder den Juristen nicht von der Aufgabe, die Antwort zunächst im Erlasstext zu suchen. So gesehen, kann der Ruf nach einer besseren Zugänglichkeit der Materialien auch als Symptom eines tiefer sitzenden Übels aufgefasst werden, nämlich der möglichen Tatsache, dass Erlasse nicht mehr aus sich selbst verständlich sind. Folglich sollte nicht nur eine bessere Zugänglichkeit der Materialien, sondern auch eine klarere, verständlichere Rechtssprache postuliert werden.

Dr. iur. Daniela Ivanov, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Zentrum für Rechtsinformation (ZRI), Zürich, E-Mail: daniela.ivanov@zri.ch

Anmerkungen

- 1 Vgl. § 35 KV LU, §73 KV AG, Art. 51 KV NE, Art. 88 KV FR, Art. 67 KV AR, Art. 70 KV BE, Art. 68 KV JU, § 56 KV BL, Art. 60 Abs. 1 KV SG, § 11 Abs. 2 KV TG, Art. 86 KV UR, Art. 25 KV GR, § 45 Abs. 2 KV SZ.
- 2 Art. 17 Abs. 3 KV BE, Art. 19 KV FR, § 72 Abs. 1 KV AG, Art. 18 KV NE, Art. 47 Abs. 3 KV SH, § 75 Abs. 2 KV BS, Art. 11 Abs. 3 KV SO; zum justiziablen Charakter des Zugangs- und Einsichtsrechts vgl. Mahon/Gonin 2008, Rz. 12 f.
- 3 Zur Geschichte des Öffentlichkeitsprinzips in den Kantonen vgl. auch Häner 2003, 282 ff.; als vorerst letzter Kanton hat Basel-Landschaft das bisher nur bedingt geltende Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung ausgebaut: Bis vor Kurzem gewährte der

Kanton die Einsicht in andere amtliche Akten als solche des Landrates nur bei Glaubhaftmachung eines schutzwürdigen Interesses (vgl. die alte Fassung von § 55 KV BL, www.lexfind.ch/dtah/85181/2/). Diese Bestimmung wurde per 1. Januar 2013 aufgehoben. Neu enthält die IDV BL in § 13 einen ausdrücklichen Auftrag an die Landeskanzlei, das Öffentlichkeitsprinzip bei Geschäften des Gesamt-Regierungsrates umzusetzen. Eine Ausnahme vom Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltung besteht nach wie vor im Kanton Appenzell-Ausserrhodon, wo die Einsicht in öffentliche Akten vom Nachweis eines berechtigten Interesses abhängig gemacht wird (Art. 12 Abs. 3 KV AR). Ebenso schwer mit dem Öffentlichkeitsprinzip zu

- vereinbaren ist § 12 Abs. 2 InfoDG SO, wonach der Zugang zu amtlichen Dokumenten vom Nachweis eines schutzwürdigen Interesses abhängig gemacht werden könne, sofern dies einen besonderen Aufwand der Behörde erfordere.
- 4 Auf Bundesebene ist das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten nicht als verfassungsmässiges Recht ausgestaltet. Gemäss der Lehre kommt ihm dennoch grundrechtlicher Charakter zu, vgl. Brunner 2003, 35.
 - 5 Vgl. IDAG AG; GIDA VS, Öffentlichkeits- und Datenschutzgesetz SZ, IDG ZH, InfoDG SO, IDG BS, LIPAD GE; reine Informationsgesetze bestehen namentlich in den Kantonen Bern (IG BE), Uri (OeG UR), Freiburg (InfoG FR 17.5; in FR existiert zudem eine Verordnung über die Information über die Tätigkeit des Staatsrats und der Kantonsverwaltung [InfoV]), Appenzell Ausserrhoden (Informationsgesetz AR) und Waadt (LInfo VD); bis Ende 2012 existierten entsprechende Gesetze auch in den Kantonen Neuenburg (LTAE NE) und Jura (LInfo JU).
 - 6 Vgl. für den Kanton Neuenburg Arrêté concernant l'entrée en vigueur avec effet au 1^{er} janvier 2013 de la Convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (CPDT-JUNE), FO 12/51; dadurch wurden die Öffentlichkeitsgesetze der Kantone Neuenburg (LTAE NE) und Jura (LInfo JU) aufgehoben; zum Öffentlichkeitsprinzip vgl. insb. die Art. 57 ff. der Vereinbarung.
 - 7 So die Kantone Luzern (Informationsrichtlinien LU), Obwalden (Informationsrichtlinien OW), Nidwalden (Informationsreglement NW) und Zug (Leitlinien ZG): Zu erwähnen ist hier § 4, der nach wie vor am Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt festhält.
 - 8 § 2 Informationsrichtlinien LU; vgl. auch Art. 9 Abs. 2 GIDA VS: Die Information erfolgt «genau, vollständig, klar und rasch» oder Art. 5 Abs. 3 OeG UR: «Die Information erfolgt der Sache angepasst, klar und den Umständen entsprechend rasch»; vgl. ferner die ähnlichen Formulierungen in § 4 DSG BS oder § 2 Abs. 3 Regierungsratsverordnung über die Information BL.
 - 9 Vgl. z.B. § 72 Abs. 2 KV AG, Art. 29 KV GR, Art. 53 KV ZH, 67 Abs. 3 KV AR, Art. 79 KV UR oder Art. 47 Abs. 2 KV SH
 - 10 Vgl. z. B. § 54 GR ZH oder § 59 GO LU: Die Ratsberichte werden unter der Bezeichnung «Verhandlungen des Kantonsrats des Kantons Luzern» in gedruckter Form veröffentlicht und enthalten den Inhalt des Ratsprotokolls, ausgenommen Angaben über Absenzen, Entschuldigungen und Begnadigungsgesuche; ferner § 4 Abs. 3 GO BS; § 35 Abs. 4 GO TG.
 - 11 Zur Frage des Einsichtsrechts in Kommissionsprotokolle vgl. auch das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 28. Juli 1999, in *Medialex* 1999, S. 236–238, sowie die kritischen Anmerkungen von Andreas Kley, S. 238.
 - 12 So z. B. Art. 8 OG BS: «Der Regierungsrat sorgt für die Information der Öffentlichkeit im Sinne von § 20 des Informations- und Datenschutzgesetzes» oder Art. 6 ICE NE: «Le Conseil d'Etat a la responsabilité d'informer le public et le Grand Conseil de ses projets, de ses décisions et des travaux importants de l'administration cantonale.»
 - 13 Vgl. z. B. Art. 105 Abs. 2 GO UR oder § 36 Abs. 1 GO AG: Das Ratsprotokoll enthält u. a. die schriftlichen Stellungnahmen des Regierungsrats zu Motionen, Postulaten und Aufträgen und die schriftliche Beantwortung von Interpellationen; ferner Art. 155 Legge sul Gran Consiglio TI oder Art. 150 LGC VD.
 - 14 Vgl. z. B. Art. 66 Abs. 2 und 68 Abs. 4 GO UR, Art. 15 Abs. 2 Kantonsratsgesetz OW, § 9 Abs. 1 GR SO, Art. 66 Abs. 2 GO AR, Art. 73 Abs. 3 Grossratsreglement VS (Publikation von Sessionsplänen).
 - 15 Vgl. z. B. auch § 35 Abs. 4 GO TG, wonach das Protokoll bei den Parlamentsdiensten bezogen oder im Internet eingesehen werden kann; vgl. ferner Art. 107 Abs. 2 GO UR, Art. 12 Abs. 1 Kantonsratsgesetz OW, Art. 90 Abs. 2 GRG FR.
 - 16 Die Staatskanzlei publiziert die freigegebenen Regierungsratsbeschlüsse im Internet. Die Publikation richtet sich nach einem Regierungsratsbeschluss vom 9. Dezember 2009 (RRB Nr. 1981/2009).

Literatur

- Brunner, Stephan C., 2003, Öffentlichkeit der Verwaltung und informationelle Selbstbestimmung: Von Kollisionen und Verkehrsregeln, in: Selbstbestimmung und Recht – Festgabe für Rainer J. Schweizer zum 60. Geburtstag, Zürich/Basel/Genf, S. 31–59.
- Brunner, Stephan C., 2004, Interessenabwägung im Vordergrund. Hinweise im Hinblick auf die praktische Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes auf Bundesebene, *digma*, S. 160–164.
- Emmenegger, Susan/Tschentscher, Axel, 2012, Artikel 1 ZGB, in: Hausheer, Heinz/ Walter, Hans Peter (Hrsg.), *Berner Kommentar. Kommentar zum schweizerischen Privatrecht*, Band I: Einleitung und Personenrecht, 1. Abteilung: Einleitung, Art. 1–9 ZGB, Bern.
- Fey, Marco, 2012, § 14 IDG, in: Baeriswyl, Bruno/Rudin, Beat (Hrsg.), *Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich (IDG)*, Zürich/Basel/Genf, S. 86–94.
- Häner, Isabelle, 2003, Das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung im Bund und in den Kantonen – Neuere Entwicklungen, *ZBl* 104, S. 281–302.
- Mahon, Pascal/ Gonin, Olivier, 2008, Art. 6 BGÖ, in: Brunner, Stephan C. /Mader, Luzius (Hrsg.), *Öffentlichkeitsgesetz*, Handkommentar, Bern, S. 106–125.
- Nuspliger, Kurt, 2008, Das Öffentlichkeitsprinzip in den Kantonen, in: Brunner, Stephan C. / Mader, Luzius (Hrsg.), *Öffentlichkeitsgesetz*, Handkommentar, Bern, S. 377–388.
- Rotach, Laurenz, 2008, Zugang zu den Materialien des Gesetzgebungsverfahrens, *LeGes*, H.2, S. 245–269.
- Rumo-Jungo, Alexandra/Schmid, Jörg/Schnyder, Bernhard/Tuor, Peter, 2010, *Das Schweizerische Zivilgesetzbuch, Zweiter Abschnitt: Der Einleitungstitel*, 13. Aufl., Zürich/Basel/Genf.

Sahlfeld, Konrad/Steinmann, Beat, 2012, Tagungsbericht zur 12. Tagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre an der Universität Zürich, *LeGes*, H. 3, S. 443–448.
Schuhmacher, Christian, 2007, Zur Materialienlage im Kanton Zürich, *LeGes*, H. 2, S. 313–317.

Erlassverzeichnis

(Die systematischen Sammlungen werden – mit Ausnahme der SR des Bundes – mit der Kantonsabkürzung zitiert)

Bund

Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz; BÖG; SR 152.3)

Zürich

Verfassung des Kantons Zürich (ZH 101; zit.: KV ZH)
Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG; ZH 170.4)
Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR; ZH 172.1)
Verordnung über die Information und den Datenschutz (IDV; ZH 170.41)
Kantonsratsgesetz (KRG; ZH 171.1)
Geschäftsreglement des Kantonsrates (ZH 171.11; zit.: GR ZH)

Bern

Verfassung des Kantons Bern (BE 101.1; zit.: KV BE)
Gesetz über die Information der Bevölkerung (Informationsgesetz; IG; BE 170.1)
Verordnung über die Klassifizierung, die Veröffentlichung und die Archivierung von Beschlüssen des Regierungsrates und Vorträgen (Klassifizierungsverordnung; KRBV; BE 152.17)
Verordnung über die Organisation und die Aufgaben der Staatskanzlei (Organisationsverordnung STA; OrV STA; BE, 152.211)

Luzern

Verfassung des Kantons Luzern (LU 1; zit.: KV LU)
Geschäftsordnung für den Kantonsrat (LU 31; zit.: GO LU)
Geschäftsordnung des Regierungsrates (LU 35; zit.: GO RR LU)
Reglement über die Information der Öffentlichkeit durch den Regierungsrat und die kantonale Verwaltung (Informationsrichtlinien; LU 28)

Uri

Verfassung des Kantons Uri (UR 1.1101; zit.: KV UR)
Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der kantonalen Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz; OeG; UR 2.2711)
Geschäftsordnung des Landrats (UR 2.3121; zit.: GO UR)

Schwyz

Verfassung des Kantons Schwyz (SZ 100.100; zit.: KV SZ)
Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung und den Datenschutz (SZ 140.410)
Verordnung zum Öffentlichkeits- und Datenschutzgesetz des Kantons Schwyz (SZ 140.411)

Obwalden

Gesetz über den Kantonsrat (Kantonsratsgesetz; OW 132.1)

Geschäftsordnung für den Kantonsrat (OW 132.11; zit.: GO OW)
Ausführungsbestimmungen über die Information der Öffentlichkeit durch den Regierungsrat und die kantonale Verwaltung (Informationsrichtlinien; OW 131.111)

Nidwalden

Reglement über die Information der Öffentlichkeit durch den Regierungsrat und die Verwaltung (Informationsreglement; NW 152.12)

Glarus

Landratsverordnung (GL II A/2/3)

Zug

Leitlinien der Kommunikation (ZG 152.33)
Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Regierungsrates und der Direktionen des Kantons Zug (ZG 151.1; zit.: KRB ZG)

Freiburg

Verfassung des Kantons Freiburg (FR 10.1; zit.: KV FR)
Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG; FR 17.5)
Grossratsgesetz (GRG; FR 121.1)
Gesetz über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG; FR 122.0.1)
Verordnung über die Information über die Tätigkeit des Staatsrats und der Kantonsverwaltung (InfoV; FR 122.0.51)

Solothurn

Verfassung des Kantons Solothurn (SO 111.1; zit.: KV SO)
Informations- und Datenschutzgesetz (InfoDG; SO 114.1)
Geschäftsreglement des Kantonsrates von Solothurn (SO 121.2; zit.: GR SO)

Basel-Stadt

Verfassung des Kantons Basel-Stadt (BS 111.100; zit.: KV BS)
Gesetz über die Information und den Datenschutz (Informations- und Datenschutzgesetz; IDG; BS 153.260)
Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates Basel-Stadt (GO; BS 152.100)
Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt, (Organisationsgesetz; OG; BS 153.100)
Geschäftsordnung des Regierungsrates zum Gesetz über die Information und den Datenschutz des Kantons Basel-Stadt (Geschäftsordnung Information und Datenschutz; BS 153.280)

Basel-Landschaft

Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (BL 100; zit.: KV BL)
Gesetz über die Information und den Datenschutz (Informations- und Datenschutzgesetz; IDG; BL 162)
Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung BL (Verwaltungsorganisationsgesetz; BL 140)
Verordnung zum Gesetz über die Information und den Datenschutz (Informations- und Datenschutzverordnung; IDV; BL 162.11)
Regierungsratsverordnung über die Information (BL 106.51)

Schaffhausen

Verfassung des Kantons Schaffhausen (SH 101.000; zit.: KV SH)

Gesetz über den Kantonsrat (SH 171.100; zit.: KRG SH)

Gesetz über die Organisation der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit (Organisationsgesetz; SH 172.100)

Appenzell Ausserrhoden

Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. (AR 111.1; zit.: KV AR)

Gesetz über Information und Akteneinsicht (Informationsgesetz; AR 133.1)

Verordnung zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (Organisationsverordnung; OrV; AR 142.121)

Geschäftsordnung des Kantonsrates (AR 141.2; zit.: GO AR)

St. Gallen

Verfassung des Kantons St.Gallen (SG 111.1; zit.: KV SG)

Graubünden

Verfassung des Kantons Graubünden (GR 110.100; zit.: KV GR)

Aargau

Verfassung des Kantons Aargau (AG 110.100; zit.: KV AG)

Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG; AG 150.700)

Dekret über die Geschäftsführung des Grossen Rates (Geschäftsordnung; AG 152.210; zit.: GO AG)

Thurgau

Verfassung des Kantons Thurgau (TG 101; zit.: KV TG)

Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Thurgau (TG 171.1; zit.: GO TG)

Geschäftsreglement des Regierungsrates des Kantons Thurgau (TG 172.1; zit.: GR RR TG)

Tessin

Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (TI 2.4.1.1)

Waadt

Loi sur l'information (LInfo; VD 170.21)

Loi sur le Grand Conseil (LGC; VD 171.01)

Wallis

Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und die Archivierung (GIDA; VS 170.2)

Ausführungsreglement zum Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und die Archivierung (ARGIDA, VS 170.200)

Reglement des Grossen Rates des Kantons Wallis (VS 171.100; zit.: Grossratsreglement VS)

Reglement des Staatsrates des Kantons Wallis (VS 172.011; zit.: Staatsratsreglement VS)

Neuenburg

Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (NE 101; zit.: KV NE)

Loi sur la transparence des activités étatiques (LTAE), in Kraft bis am 31.12.2012

Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale (LCE; NE 152.100)

Genf

Loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD; GE A 2 08)

Loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC; GE B 1 01)

Jura

Constitution de la République et Canton du Jura (JU 101; zit.: KV JU)

Loi sur l'information et l'accès aux documents officiels (zit.: LInfo JU), in Kraft bis am 31.12.2012

Convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (CPDT-JUNE; JU 170.41)

Résumé

Les documents préparatoires des actes législatifs constituent pour les juristes une aide importante en matière d'interprétation de la loi. Dans les cantons, leur publication s'effectue principalement sur la base des lois sur la transparence ou sur l'organisation des parlements et des gouvernements. Bien que la pratique diffère selon les cantons, on peut observer – en particulier grâce à internet – une évolution vers une information plus active de la part des autorités. Des lacunes existent toujours concernant la publication des documents préparatoires de l'exécutif. Cette contribution se propose de traiter ce sujet d'un point de vue théorique et pratique.