

Luzern, 8. Mai 2025

## MERKBLATT ZUM ÖFFENTLICHKEITSPRINZIP

### Das Öffentlichkeitsprinzip in einem Satz

Das Öffentlichkeitsprinzip gewährt auf Gesuch hin den Zugang zu amtlichen Informationen, welche die Verwaltung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben erstellt oder erhalten hat, soweit nicht besondere Vorschriften oder überwiegende öffentliche Interessen oder schützenswerte private Interessen dem Zugang entgegenstehen.

### Das Gesuchsformular

Für die Gesuchseinreichung steht auf [my.lu.ch](https://my.lu.ch) ein Online-Formular zur Verfügung.

### Amtliche Informationen

- Amtliche Informationen sind Informationen, die auf einem Informationsträger aufgezeichnet sind und sich **auf die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe** beziehen.
- Informationen sind nicht amtlich, wenn sie **ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch** bestimmt sind (z.B. eine private Mitteilung eines Mitarbeiters für einen anderen, ein Foto am Arbeitsplatz).
- Ist das amtliche Dokument **bereits veröffentlicht** worden und allgemein zugänglich, kann die Behörde lediglich die Fundstelle angeben (z.B. Webseite).
- Auch wenn der vom Gesetz verwendete Begriff «amtliche Informationen» ein offener Begriff ist, bedeutet dies nicht, dass unter dem Öffentlichkeitsprinzip alle Informationen, die in der Verwaltung erstellt werden, integral zugänglich werden. Das Öffentlichkeitsprinzip verschafft nicht den Zugang zu ganzen Datenbeständen und elektronischen Datensystemen von Behörden. Es besteht auch kein Anspruch auf **noch nicht existierende Zusammstellungen oder Statistiken** (vgl. Botschaft B 25, S. 39). Die gesuchstellende Person hat auch keinen Anspruch darauf, dass **Verzeichnisse** über die Informationsbestände erstellt werden. Bezugspunkt des Öffentlichkeitsprinzips bleibt immer die Aufzeichnung in einzelnen Dokumenten beziehungsweise in der elektronisch gespeicherten Datei eines bestehenden Verwaltungsgeschäfts.
- Daraus folgt: ein Gesuch muss sich auf ein amtliches Dokument richten und dieses muss **möglichst genau bestimmt** werden. Wie in der Botschaft auch ausgeführt, wäre ein unspezifiziertes, zu breit formuliertes Gesuch, das darauf abzielt, Informationen über verschiedene Themen und Bereiche der Verwaltungstätigkeit zu sammeln («fishing expedition»), abzulehnen: Die Gefahr von Vertraulichkeits- und Persönlichkeitsverletzungen wäre beim Zugriff auf umfangreiche Datenbestände in der Praxis zu gross, da der Informationszugang nicht mehr im Einzelnen sorgfältig geprüft werden könnte, beziehungsweise der Verwaltungsaufwand dafür schlicht unverhältnismässig würde. Auch würde der normale Geschäftsgang der Verwaltung zu stark beeinträchtigt (vgl. Botschaft B 25, S. 32).

## Entgegenstehende Vorschriften

### 1. Bestimmungen des Organisationsgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip

Die Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip schliessen bestimmte Dokumentarten vom Informationszugang aus. Es sind dies

- amtliche Informationen, die **für gewerbliche Leistungen der Dienststellen** genutzt werden (§ 68c Abs. 1b),
- Informationen betreffend **Verhandlungspositionen** des Kantons (§ 68c Abs. 1c),
- Skizzen, Notizen, Agenden und andere (physische oder elektronische) **Hilfsmittel der Aufgabenerfüllung**, die in der Verwaltung eingesetzt werden (§ 68c Abs. 1d),
- **Protokolle** nichtöffentlicher Sitzungen von Regierung und Verwaltung (§ 68c Abs. 2 Satz 2),
- **Verhandlungsunterlagen** des Regierungsrates (§ 68c Abs. 3).

Ein Ausschluss ergibt sich sodann unabhängig vom Inhalt des Dokumentes bei laufenden Meinungs- und Willensbildungsprozessen innerhalb des Verwaltungsorgans, insbesondere

- wenn die Aufzeichnungen **noch nicht fertig gestellt sind** oder (§ 68c Abs. 1a),
- solange der Entscheid oder der Beschluss, für den das amtliche Dokument die Grundlage bildet, **noch nicht getroffen oder gefasst ist** (§ 68c Abs. 2 Satz 1).

**Generell ausgeschlossen** ist die Anwendung der Bestimmungen über den Informationszugang nach Öffentlichkeitsprinzip gemäss § 68b OG

- bei Verfahren der Zivil- und der Strafrechtspflege, bei Schlichtungs-, Schieds-, Amtshilfe- und Rechtshilfeverfahren sowie bei Verfahren mit Schul-, Berufs- und Fähigkeitsprüfungen. In diesen Verfahren ist ausschliesslich das massgebende Verfahrensrecht anzuwenden,
- bei Akten von Verwaltungsverfahren; die Akteneinsicht richtet sich nach dem massgeblichen Verfahrensrecht<sup>1</sup>,
- bei Unterlagen, welche die Verwaltungsorgane dem Staatsarchiv abgeliefert haben. Der Zugang zum Archivgut richtet sich nach den Bestimmungen des Gesetzes über das Archivwesen (Archivgesetz). Dies heisst: Es gilt die Schutzfristenregelung, ausser für Dokumente, die bereits unter dem Öffentlichkeitsprinzip öffentlich zugänglich waren.

Das Öffentlichkeitsprinzip gilt ab Inkrafttreten: Somit sind **Dokumente**, die vor Inkrafttreten der Bestimmungen zum Öffentlichkeitsprinzip **am 1. Juni 2025 angelegt** wurden, nicht zugänglich.

In allen diesen Fällen hat der Gesetzgeber festgeschrieben, dass kein Informationszugang besteht; einer näheren Beurteilung für den Einzelfall bedarf es deshalb nicht mehr. Entsprechend sind Zugangsgesuche ohne weitere inhaltliche Prüfung abzulehnen.

<sup>1</sup> In Verfahren vor Verwaltungs- und Gerichtsinstanzen hat gemäss Artikel 29 BV jede Person Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung, und es besteht Anspruch auf rechtliches Gehör, was auch die Akteneinsicht in Verwaltungs- und Verwaltungsbeschwerdeverfahren umfasst. Das VRG knüpft das Recht auf Akteneinsicht an die Stellung als Verfahrenspartei und der Aktenzugang ist somit prozessorientiert auf ein konkretes und hängiges Verfahren bezogen. Die Verfahrensparteien haben denn auch kein besonderes Interesse für die Akteneinsicht darzulegen (vgl. § 48 f. VRG).

Über den eigentlichen Verfassungsrahmen von Artikel 29 BV hinaus gewähren Lehre und Rechtsprechung das Recht auf Akteneinsicht *auch ausserhalb eines hängigen Verfahrens*. Wer sich darauf beruft, muss ein besonderes schutzwürdiges Interesse glaubhaft machen. Ein solches kann sich aus der Betroffenheit in einem spezifischen Freiheitsrecht, aus einer besonderen Sachnähe oder im Hinblick auf ein Verfahren ergeben. Das geltend gemachte Interesse muss gegenüber anderen berechtigten öffentlichen und privaten Interessen überwiegen. In diesem Fall sind die einander entgegenstehenden Interessen an der Akteneinsicht einerseits und an deren Verweigerung andererseits sorgfältig gegeneinander abzuwägen (BGE 129 I 249 E. 3)

## **2. Spezialgesetzliche Vorschriften**

Besondere gesetzliche Vorschriften können die Geheimhaltung von amtlichen Informationen vorsehen. Beispielsweise bei folgenden Dokumenten kann man sich nicht auf das Öffentlichkeitsprinzip berufen:

- Gemäss Regelung im Finanzkontrollgesetz sind **Prüfberichte** der Finanzkontrolle sowie die damit zusammenhängenden weiteren Unterlagen ausschliesslich zur Verwendung durch die zuständigen Behörden vorgesehen. Somit besteht kein Zugang nach dem Öffentlichkeitsprinzip. Hingegen ist der Tätigkeitsbericht der Finanzkontrolle öffentlich (vgl. neuer § 17a Finanzkontrollgesetz, SRL Nr. 615).
- In § 134 Absatz 4 (neu) Steuergesetz (SRL Nr. 620) hat der Gesetzgeber klargestellt, dass in Steuersachen das Öffentlichkeitsprinzip keine Anwendung findet. Somit darf die Steuerverwaltung keinen Zugang zu Dokumenten einer **Steuersache** von natürlichen und juristischen Personen geben.

## **3. Besondere Regelungen über den Informationszugang**

Spezialrecht kann Erleichterungen oder Erschwerungen beim Informationszugang vorsehen (z. B. elektronisch geführte Register, Kreis der Zugriffsberechtigten, Nutzungsbedingungen und -auflagen, Gebührenpflicht). Diese Regelungen können in bereits seit Längerem geltenden Gesetzen aufgestellt worden sein oder auch nach Inkrafttreten der Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip noch geschaffen werden. Diese Vorschriften gehen dem voraussetzunglosen Informationszugang nach Öffentlichkeitsprinzip vor.

Als **Beispiele** für besondere Regelungen über den Informationszugang seien erwähnt die Ein-sicht in das Stimmregister nach § 11 Absatz 2 Stimmrechtsgesetz (SRL Nr. 10) oder der Zu-gang zu nicht veröffentlichten statistischen Ergebnissen (§ 18 Abs. 2 Statistikgesetz; SRL Nr. 28a).

Gestützt auf spezialgesetzliche Grundlagen können besondere Regelungen auch lediglich in einer Verordnung umschrieben sein. Als Beispiel kann auf das Gesetz über die Geoinforma-tion und die amtliche Vermessung (Geoinformationsgesetz; SRL Nr. 29) verwiesen werden: Dieses Spezialgesetz enthält einen Grundsatz über die teilweise Öffentlichkeit von raumbezo-genen Daten und regelt deren Abgabe in digitalisierter Form und unter Auflagen und Bedin-gungen (§ 10 Abs. 1). Gestützt auf Delegationsnormen finden sich die Gebührenregelungen in der Geoinformationsverordnung (SRL Nr. 29a). Auch nach Einführung des Öffentlichkeits-prinzips bleiben diese Spezialregelungen allesamt anwendbar, namentlich hinsichtlich der Kostenpflicht.

Im Sinn des allgemeingültigen Vorrangs des höherrangigen Rechts sei ausserdem auf **bun-desrechtliche Bestimmungen** bezüglich Grundbuch, Handelsregister, Strafrecht und der gleichen hingewiesen, die besondere Einsichtsregelungen vorsehen und damit den Informati-onszugang abschliessend regeln, oder auch auf **interkantonales Recht** (z. B. im Beschaf-fungswesen).

## **Entgegenstehende öffentliche Interessen**

Das Gesetz nennt beispielhaft Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses, die dem Zugang zu amtlichen Dokumenten entgegenstehen können. Ein entgegenstehendes öffentli-ches Interesse besteht insbesondere, wenn der Zugang die öffentliche Sicherheit und Ord-nung gefährden kann, beispielsweise bei **Risikobeurteilungen** und **Prüfberichten** über die

Informatiksysteme der kantonalen Verwaltung sowie bei **Sicherheitsdispositiven** und **Einsatzbefehlen** der Luzerner Polizei.

Ein weiteres wichtiges öffentliches Interesse ist gegeben, wenn die Meinungs- und Willensbildung der Verwaltungsorgane beeinträchtigt würde. Durch eine verfrühte Zugänglichmachung von amtlichen Dokumenten soll der Entscheidungsprozess in Regierung und Verwaltung nicht beeinträchtigt werden. Aber auch der Meinungs- und Willensbildungsprozess anderer Behörden (z.B. interkantonaler Gremien) kann ein Grund für die Verweigerung des Zugangs sein.

Von der Zugänglichmachung amtlicher Information sollen die Verwaltungsorgane absehen, wenn ihre Massnahmen dadurch nicht ausgeführt werden können oder in ihrer Wirkung gefährdet wären. Als Beispiele sind die Durchführung einer beschlossenen **Aufsichtsmassnahme** gegenüber einer Gemeinde oder einem anderen Träger einer öffentlichen Aufgabe sowie andere zielgerichtete Vollzugsmassnahmen zu erwähnen. Bei der Beurteilung des öffentlichen Interesses steht der Fokus auf der bevorstehenden Massnahme gegenüber Betroffenen, kann jedoch auch indirekte Wirkungen auf Dritte umfassen (z. B. bei Informationen über Taktiken von Kontrollmassnahmen oder bei Aufsichtsmassnahmen im wirtschaftlichen Umfeld).

Als weiteres öffentliches Interesse, das gegen die Zugänglichmachung von amtlichen Dokumenten spricht, gelten die Beziehungen zu Behörden. Die verfassungsrechtlich gebotene Zusammenarbeit zwischen den Gemeinwesen, insbesondere mit Bund und Kantonen sowie mit den luzernischen Gemeinden, soll nicht beeinträchtigt werden. Der Behördenverkehr – zwischen Regierung und Parlament, zwischen Regierungs- und Verwaltungsorganen verschiedener Gemeinwesen – muss in einer den Usanzen entsprechenden Form gewährleistet bleiben. Insbesondere im föderalistischen Staatsgefüge muss den kantonalen Behörden ein angemessener Rahmen gegeben werden, in dem sie sich mit den Behörden anderer Gemeinwesen austauschen können.

### **Entgegenstehende private Interessen**

Die Wahrung der Privatsphäre und von Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen sind Gründe, die dem Informationszugang gemäss Öffentlichkeitsprinzip entgegenstehen. Mithin geht es um Personendaten einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, wie sie im Kantonalen Datenschutzgesetz umschrieben sind, insbesondere **Daten über die religiöse, weltanschauliche und politische Haltung, über die Gesundheit, über verwaltungs- und strafrechtliche Massnahmen** (§ 2 Abs. 1 und 2 KDSG). Die Verwaltungsorgane sind verpflichtet, zu prüfen, ob amtliche Dokumente Personendaten enthalten.

Gemäss der Rechtsprechung zum strafrechtlichen Geheimnisschutz setzt ein Geheimnis voraus, dass die infrage stehenden Tatsachen relativ unbekannt sind und ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse sowie ein Geheimhaltungswille des «Geheimnisherrn» besteht. Damit gibt es auch unter dem Öffentlichkeitsprinzip eine Grundlage für die Verweigerung des Zugangs zu Informationen, die dem Verwaltungsorgan freiwillig und unter Zusicherung der Geheimhaltung mitgeteilt worden sind (z.B. in Zusammenhang mit vertraglichen Vereinbarungen).

## Drei Anwendungsfälle

### Fall 1

Reporter X. verlangt mittels Online-Formular den Zugang zum Regierungsratsbeschluss über die kantonale Projektgenehmigung für den Ausbau der Kantonsstrasse in der Gemeinde Sursee. Der Beschluss sei vor drei Wochen gefallen und wohl rechtskräftig. Da es nun pressiert, verlange er den Zugang innert zwei Tagen. Zusätzlich verlangt er Zugang zum Entwurf des antragstellenden Departementes im Regierungsgremium.

### Beurteilung

Der Zugang zum RRB über das Strassenbauvorhaben (rechtskräftige Projektgenehmigung) ist zu gewähren, da kein öffentliches Interesse an der Geheimhaltung besteht. Gemäss Verordnungsrecht besteht eine Regelfrist von 20-30 Tagen seit Gesuchseingang, zumal allenfalls vor der Abgabe des (elektronischen) Dokuments zunächst Einschätzungen vorzunehmen sind (z.B. bei verfahrensbeteiligten Einsprechern).

Zu den Verhandlungsunterlagen des Regierungsrates ist der Zugang hingegen von Gesetzes wegen ausgeschlossen (§ 68c Abs. 2 Satz 2 OG); zu solchen Unterlagen zählen insbesondere Entwürfe, Anträge, Mitberichte und Stellungnahmen der Departemente (§ 19 Abs. 1 InfoV). Diese Bestimmung schützt das Kollegialprinzip gemäss § 53 Kantonsverfassung. Reporter X. erhält zu diesem Teil seines Zugangsgesuchs eine (kostenlose) ablehnende Mitteilung. Würde er danach einen anfechtbaren Entscheid verlangen, müsste er beachten, dass für das (formelle) Entscheidverfahren die Vorschriften des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, einschliesslich der Bestimmungen über die Kostentragung, zur Anwendung gelangen.

### Fall 2

Im Zusammenhang mit einer Berichterstattung über Gefängnisse möchte eine Journalistin wissen, welche Behörde die Mitglieder der Aufsichtskommission über die Justizvollzugsanstalt Wauwilermoos wählt, wie diese Kommission zusammengesetzt ist und was für Aufgaben diese hat. Da der Informationsdienst des zuständigen Justiz- und Sicherheitsdepartementes am Abend nicht mehr telefonisch erreichbar ist, überlegt sie sich, ihre Anfrage über das Online-Formular für Informationszugangsgesuche nach Öffentlichkeitsprinzip einzugeben.

### Beurteilung

Das Gesuchsverfahren nach Öffentlichkeitsprinzip richtet sich auf amtliche Dokumente eines Verwaltungsgeschäfts. Anfragen beispielweise über die gesetzliche Grundlage einer staatlichen Tätigkeit oder zur personellen Zusammensetzung eines staatlichen Gremiums sind nicht per Gesuchsformular einzureichen, sondern weiterhin an die zuständige Medienstelle zu richten. Von dieser würde die Journalistin in vorliegendem Fall die Auskunft erhalten, dass die Aufsichtskommission vom Regierungsrat gewählt ist und die Aufgabe hat, das Justiz- und Sicherheitsdepartement sowie die Leitungsgremien der Dienststelle Militär, Zivilschutz und Justizvollzug wie auch der Vollzugsanstalt selbst zu beraten (vgl. § 91 Justizvollzugsverordnung; SRL Nr. 327). Zur Zusammensetzung der Kommission wird die Medienstelle auf die (öffentliche zugängliche) Webseite mit den einschlägigen Angaben verweisen, und sie könnte bei Bedarf ein Interview mit dem Kommissionspräsidenten vermitteln.

### **Fall 3**

Ein Journalist vermutet, dass die Protokolle des Verwaltungsrates der Luzerner Kantonsspital AG von Interesse für seine Recherche sein könnten. Gegen Ende Jahr überlegt er sich, ein Gesuch zum Zugang zu den Protokollen des Jahres 2025 zu stellen. Der Journalist fragt sich, ob er das Online-Formular für Informationszugangsgesuche nach Öffentlichkeitsprinzip auf my.lu.ch benutzen soll und ob sein Gesuch überhaupt Aussicht auf Erfolg hat.

### **Beurteilung**

Der Gewährung des Informationszugangs stehen nach den Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip verschiedene Gründe entgegen und das Gesuch muss deshalb als aussichtslos bezeichnet werden. Im Einzelnen könnte dem Begehr aus folgenden Gründen nicht nachgekommen werden:

1. Die Personen und Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts, denen kantonale Aufgaben ausserhalb der Zentralverwaltung übertragen sind, unterliegen aufgrund einer übergangsrechtlichen Festlegung erst ab dem 1. Januar 2026 den Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung. Auf Dokumente, die vorher angelegt worden sind, gibt es grundsätzlich keinen Zugang.
2. Soweit den verwaltungsexternen Einheiten kantonale Aufgaben übertragen sind, haben sie den Informationszugang nach den gesetzlichen Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip zu geben (vgl. § 68h OG). Der § 68c Absatz 2 OG schliesst indes Protokolle von nichtöffentlichen Sitzungen vom Informationszugang aus. Der Spital-Verwaltungsrat tagt in nichtöffentlichen Sitzungen, weshalb es keinen Zugang zu den entsprechenden Protokollen über den Verlauf der Sitzung geben kann.
3. Auf jeden Fall wäre die Benützung des Online-Formulars der falsche Weg, steht dieses doch nur für die Gesuchseinreichung an die Verwaltung einschliesslich der Gerichtsverwaltung zur Verfügung.