

Leitfaden Öffentlichkeitsprinzip

Genehmigt durch den Stadtrat Frauenfeld am 20. Juni 2023

Inhaltsverzeichnis

1.	Das Öffentlichkeitsprinzip.....	1
1.1	Einleitung	1
1.2	Amtsgeheimnis.....	1
2.	Allgemeines	1
2.1	Anwendbares Verfahrensrecht	1
2.2	Anspruchsberechtigte Personen.....	2
2.2.1	Natürliche Personen	2
2.2.2	Juristische Personen	2
2.2.3	Ausschluss öffentlicher Organe.....	2
2.3	Begriff der amtlichen Akte.....	2
3.	Ablauf des Verfahrens auf Zugang zu amtlichen Akten	3
3.1	Grundsatz Prozessablauf Akteneinsicht.....	3
3.2	Eingang Gesuch um Einsichtnahme	3
3.3	Eingangsbestätigung durch Stadtkanzlei	4
3.4	Prüfung des Gesuchs.....	4
3.5	Rückweisung des Gesuchs zur Präzisierung	4
3.6	Rückweisung des Gesuchs aufgrund offensichtlichem Missbrauchs.....	5
3.7	Art der Zugangsgewährung.....	5
3.8	Einschränkungen des Zugangs.....	5
3.8.1	Laufendes Verfahren	6
3.8.2	Zeitlicher Geltungsbereich	6
3.8.3	Bestimmungen anderer Gesetze	6
3.8.4	Überwiegende öffentliche Interessen	7
3.8.5	Überwiegende private Interessen	9
3.9	Personendaten Dritter	10
3.10	Bearbeitungsfristen	11
4.	Archivierte amtliche Akten	11
5.	Kosten.....	12
5.1	Grundsatz: Kostenlosigkeit.....	12
5.2	Ausnahme: Erhebung von Gebühren	12
5.2.1	Höhe der Gebühren	12

5.2.2	Vorgehen bei Gebührenerhebung	13
6.	Schlichtungsverfahren	13
6.1	Rechtsschutz / Rechtsmittel	13
7.	Kontaktstelle.....	14

1. Das Öffentlichkeitsprinzip

1.1 Einleitung

Die Verwaltungen des Kantons Thurgau und der Thurgauer Gemeinden waren bisher geprägt vom Grundsatz der Geheimhaltung. Ein allgemeines Recht der Bevölkerung auf Zugang zu Verwaltungsinformationen und -dokumenten bestand nicht, ausser ein Rechtssatz sah dies ausdrücklich vor oder das öffentliche Interesse gebot die Information der Bevölkerung. Das Amtsgeheimnis verhinderte, dass einer Person freier Zugang zu amtlichen Informationen und Akten gewährt werden konnte. Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip (ÖffG; RB 170.6) per 1. Juni 2022 wurde in dieser Hinsicht ein Paradigmenwechsel eingeleitet. Das Öffentlichkeitsprinzip bestimmt, dass die Tätigkeit der Behörden nicht mehr geheim, sondern öffentlich und transparent ist. Das Öffentlichkeitsgesetz gewährt jeder Person das Recht auf Zugang zu amtlichen Akten in einem einfachen, raschen und grundsätzlich kostenlosen Verfahren. Einschränkungen dieses Zugangsrechts sind nur möglich, wenn sie gesetzlich vorgesehen sind oder wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen es gebieten. Der vorliegende Leitfaden erklärt die Anwendung des Öffentlichkeitsgesetzes, das Verfahren auf Zugang zu amtlichen Informationen und Akten sowie die Fälle, in denen das Öffentlichkeitsprinzip ausgeschlossen oder eingeschränkt wird.

1.2 Amtsgeheimnis

Amtliche Informationen und Akten unterstehen auch nach dem Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes dem Amtsgeheimnis. Wer als Mitarbeiterin oder Mitarbeiter einer Behörde solche Informationen oder Akten ohne Berechtigung öffentlich macht, erfüllt den Straftatbestand der Amtsgeheimnisverletzung (Art. 320 des Strafgesetzbuches). Mitarbeitende einer Behörde verstossen nicht gegen das Amtsgeheimnis, wenn sie einer Person bei gegebenen Voraussetzungen auf ihr Gesuch hin Zugang zu amtlichen Informationen und Akten gewähren.

2. Allgemeines

2.1 Anwendbares Verfahrensrecht

Das Öffentlichkeitsgesetz regelt die materiellen und formellen Voraussetzungen und Einschränkungen des Zugangs zu amtlichen Akten. Es enthält somit zu den inhaltlichen Bestimmungen auch einige spezifische Verfahrensbestimmungen. Die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungs- und des Rechtsmittelverfahrens sind hingegen im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; RB 170.1) geregelt. Immer dann wenn das Öffentlichkeitsgesetz keine abweichenden Verfahrensbestimmungen enthält, kommen die Regeln des Verwaltungsrechtspflegegesetzes zur Anwendung.

2.2 Anspruchsberechtigte Personen

Jede Person hat das Recht, amtliche Akten einzusehen und von den Behörden Auskunft über den Inhalt amtlicher Akten zu erhalten (§ 7 ÖffG). Das Zugangsrecht steht nicht nur natürlichen, sondern auch juristischen Personen und teilrechtsfähigen Personenmehrheiten ohne eigene Rechtspersönlichkeit (z.B. Kollektiv- und Kommanditgesellschaften) zu.

2.2.1 Natürliche Personen

Zugangsberechtigt sind alle handlungsfähigen natürlichen Personen, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, ihrem Wohnsitz oder Aufenthaltsort. Eine im Ausland wohnhafte Person mit ausländischer Staatsangehörigkeit hat daher in gleichem Masse Anspruch auf Zugang zu amtlichen Akten wie eine Person schweizerischer Nationalität mit Wohnsitz im Kanton Thurgau. Ihr darf aus diesem Grund allein auch keine Kosten auferlegt werden.

2.2.2 Juristische Personen

Zugangsberechtigt sind alle juristischen Personen, unabhängig von ihrer Gesellschaftsform, dem Ort ihres statutarischen Sitzes und ihres Gesellschaftszwecks. Erforderlich ist einzig, dass ihnen das Recht der Persönlichkeit im Sinne von Art. 52 ZGB zukommt. Bei ausländischen Gesellschaften beurteilt sich die Frage, ob sie eine juristische Person darstellen, nach dem ausländischen Recht, nach dem sie organisiert sind (Gesellschaftsstatut; Art. 154 f. IPRG). Die Gesellschaften handeln durch ihre Organe. Ist unklar, ob eine Person befugt ist, für die juristische Person zu handeln (z.B. fehlender Eintrag im Handelsregister), hat sie ihre Vertretungsbefugnis nachzuweisen.

Kollektiv- und Kommanditgesellschaften stellen keine juristischen Personen dar und besitzen keine eigene Rechtspersönlichkeit. Sie sind indes kraft gesetzlicher Vorschrift parteifähig und daher ebenfalls zugangsberechtigt (Art. 562 und 602 OR). Für sie handeln die zur Vertretung befugten Gesellschafterinnen und Gesellschafter.

2.2.3 Ausschluss öffentlicher Organe

Öffentliche Organe (Behörden des Kantons, von Gemeinden, des Bundes oder ausländische Behörden) können sich grundsätzlich nicht auf das Öffentlichkeitsprinzip berufen, um Zugang zu amtlichen Akten zu verlangen. Das Öffentlichkeitsgesetz regelt lediglich den Zugang Privater zu amtlichen Akten, nicht aber den Austausch von Informationen unter Behörden. Auskunfts- und Zugangsgesuche einer Behörde gegenüber einer anderen sind daher im Rahmen der ordentlichen Amts- und Rechtshilfe geltend zu machen, soweit die Behörde sich nicht auf spezialgesetzliche Auskunftsrechte berufen kann.

2.3 Begriff der amtlichen Akte

Als amtliche Akte gilt jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist, die sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie übermittelt worden ist, und welche die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (§ 2 Abs. 1 Ziff. 3 ÖffG) Beispiele für amtliche Akten stellen die folgenden Informationsträger dar:

- Gutachten
- Vernehmlassungseingaben
- Statistiken
- Pläne
- Ton- und Bildaufzeichnungen
- Unterlagen von Projekt- und Arbeitsgruppen
- Unterlagen im Bestellprozess im öffentlichen Beschaffungswesen
- Dokumente auf elektronischen Datenträgern (virtuelle Dokumente, z.B. Auszüge aus einer Datenbank)
- Mitberichte und Anträge an den Stadtrat

Amtlicher Charakter kommt einer Akte zu, wenn es die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft. Auch eine private Akte, die sich im Besitz der Behörde befindet, gilt als amtlich und untersteht dem Gesetz, wenn es zur Ausübung einer öffentlichen Aufgabe verwendet wird. Dies ist beispielsweise bei privaten Akten der Fall, welche die Behörde für die Erteilung einer Bewilligung einverlangt (z.B. Baupläne im Baubewilligungsverfahren). Bei solchen Akten ist indes bei der Beurteilung des Zugangsgesuches zu prüfen, ob der Schutz der Privatsphäre oder das Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnis erfordert, dass der Zugang eingeschränkt, aufgeschoben, mit Auflagen versehen oder verweigert wird (§ 10 Abs. 3 ÖffG).

3. Ablauf des Verfahrens auf Zugang zu amtlichen Akten

3.1 Grundsatz Prozessablauf Akteneinsicht

Der Prozessablauf für die Behandlung von Gesuchen wird durch die Stadtkanzlei gehandhabt. Die Stadtkanzlei wird aber im Behandlungsprozess die betroffenen Ämter zu Rate ziehen, sich mit ihnen austauschen und sie mittels Kopien über sämtliche Korrespondenzen informieren.

Der zuständige Departementsvorstand wird in schriftlichen Angelegenheiten ebenfalls in den Verteiler aufgenommen.

3.2 Eingang Gesuch um Einsichtnahme

Das Gesuch um Zugang zu amtlichen Akten muss schriftlich oder elektronisch gestellt werden (§ 12 Abs. 1 des ÖffG). Ein Gesuch kann daher beispielsweise per Brief oder E-Mail erfolgen. Eine SMS erfüllt das Erfordernis der Schriftlichkeit hingegen nicht.

Ein Gesuch kann nicht mündlich gestellt werden. Telefonische Anfragen sowie ein Erscheinen vor Ort begründen kein Recht auf Akteneinsicht.

Das Gesuch ist gemäss § 10a VRG in deutscher Sprache einzureichen. Die Stadtkanzlei ist nicht verpflichtet, eine Übersetzung der amtlichen Akte zu erstellen.

3.3 Eingangsbestätigung durch Stadtkanzlei

Das Gesuch ist an die Stadtkanzlei zu adressieren oder weiterzuleiten. Diese bestätigt den Eingang des Gesuchs auf demselben Kanal wie der Eingang erfolgte. Der zuständige Departementsvorstand sowie die zuständige Amtsstelle werden mittels Kopie der Eingangsbestätigung ebenfalls informiert.

3.4 Prüfung des Gesuchs

Die Stadtkanzlei prüft das Gesuch auf seine Vollständigkeit:

- Name, Vorname sowie eine Zustelladresse der gesuchstellenden Person
Die gesuchstellende Person muss bei einer schriftlichen Einreichung des Gesuches mit Namen und Anschrift bekannt sein. Nur so kann ihr die gewünschte Akte oder eine allfällige Verfügung zugestellt werden.
- Möglichst genaue Bezeichnung oder Bestimmbarkeit der verlangten Akten
Es ist nicht zulässig, eine nicht näher eingrenzbar Menge von Akten zu verlangen. Die Stadtkanzlei muss aus dem Gesuch ohne grössere Schwierigkeiten erkennen, in welche Akten Einsicht genommen werden will.

Ein Gesuch um Zugang zu amtlichen Akten bedarf keiner Begründung. Die gesuchstellende Person ist daher nicht verpflichtet, die Gründe anzugeben, weshalb sie Kenntnis vom Inhalt einer amtlichen Akte wünscht. Auch reine Neugier stellt ein ausreichendes Interesse dar.

3.5 Rückweisung des Gesuchs zur Präzisierung

Die mögliche Rückweisung eines Gesuches zur Präzisierung bezweckt einzig, dass die verlangten Akten genauer bestimmt werden. Die gesuchstellende Person ist zu beraten, indem ihr beispielsweise Auskunft über die verfügbaren Akten gegeben oder sie anderweitig unterstützt wird. Freilich sind auch der behördlichen Unterstützungspflicht Grenzen gesetzt: Generelle Suchanfragen sind nicht zulässig. Eine Person kann daher von der Stadtkanzlei nicht verlangen, alle bestehenden amtlichen Akten zu einem Thema oder Gebiet zusammenzusuchen und ihr Zugang zu gewähren. Die gesuchstellende Person muss wissen und hinreichend genau beschreiben, welche Information sie von der Behörde will. Schliesslich kann die Person von der Stadtkanzlei auch nur Zugang zu einer bestehenden Akte oder die Aushändigung einer Kopie verlangen. Sie ist hingegen nicht berechtigt, von der Behörde eine Zusammenfassung einer Akte zu verlangen.

Die Frist zur Präzisierung des Gesuches dauert 20 Tage. Lässt sich die gesuchstellende Person in der gesetzten Frist nicht vernehmen, tritt die Behörde nicht auf das Zugangsgesuch ein (§ 12 Abs. 4 ÖffG).

Die Frist zur Stellungnahme beginnt erst, wenn das präzierte Gesuch eingegangen ist. Unvollständige Gesuche können nicht früher bearbeitet werden.

3.6 Rückweisung des Gesuchs aufgrund offensichtlichem Missbrauchs

Der offensichtliche Missbrauch eines Rechts findet keinen Rechtsschutz (Art. 2 Abs. 2 ZGB). Ein Gesuch ist dann missbräuchlich, wenn wiederholt und systematisch in bereits rechtskräftig verweigerte oder eingeschränkte Akten Einsicht verlangt wird. Missbrauch kann auch dann vorliegen, wenn die gesuchstellende Person einzig die Absicht hat, das Funktionieren des öffentlichen Organs zu stören.

Eine zweimalige Gesuchseinreichung ist allerdings nicht stets missbräuchlich, sondern kann durchaus berechtigt sein.

3.7 Art der Zugangsgewährung

Verlangt eine Person Zugang zu amtlichen Akten, kann ihr die Einsicht auf verschiedene Art gewährt werden (§ 9 Abs. 1 ÖffG). Möglich sind die Einsichtnahme vor Ort bei der Behörde, die Zustellung von Kopien oder die Übermittlung der Akte auf elektronischem Weg.

Die gesuchstellende Person kann grundsätzlich frei wählen, auf welche Art und Weise sie den Zugang zum gewünschten amtlichen Dokument wahrnehmen will. Meist wird die Einsichtnahme durch die Zusendung von Kopien des Dokuments erfolgen. Auch die elektronische Übermittlung eines Dokuments an die gesuchstellende Person ist möglich, sofern das Dokument elektronisch gespeichert ist oder eingescannt werden kann. Bei der elektronischen Übermittlung ist darauf zu achten, dass die Dokumente nicht nachträglich verändert werden können. Das Dokument ist daher im PDF-Format zu versenden. Die Stadtkanzlei behält sich die Einsichtnahme der Akten vor Ort vor.

Betrifft ein Zugangsgesuch eine Akte, die über die Webseite der Behörde aufgerufen werden kann oder dessen Inhalt öffentlich publiziert wurde, gilt der Anspruch auf Zugang als erfüllt (§ 9 Abs. 2 ÖffG). In einem solchen Fall kann die Behörde der gesuchstellenden Person den Link mitteilen, über den die Akte abgerufen werden kann. Hat eine Person keinen Internetzugang, ist ihr auf Wunsch eine Kopie auszuhändigen oder zuzustellen. Bei einer Publikation im Amtsblatt empfiehlt sich aus Gründen der Kundenfreundlichkeit immer die Zustellung einer Kopie, da nicht davon auszugehen ist, dass eine gesuchstellende Person das Amtsblatt abonniert hat oder ältere Ausgaben aufbewahrt. Dasselbe gilt für Akten, die anderweitig als im Internet oder im Amtsblatt publiziert wurden.

Es ist sicherzustellen, dass die Akten effektiv zur Kenntnis durch ein sorgfältiges Studium genommen werden. Den gesuchstellenden Personen ist es zu erlauben, die Erkenntnisse in Notizen festzuhalten oder Fotokopien der allenfalls anonymisierten Akten anzufertigen oder unter Kostenfolge anfertigen zu lassen.

3.8 Einschränkungen des Zugangs

Das Öffentlichkeitsprinzip gilt nicht absolut; es wird durch Ausnahmen beschränkt, mit denen gewichtige öffentliche und private Interessen geschützt werden sollen. Zudem bestehen Einschränkungen in zeitlicher Hinsicht und für Akten, die Personendaten Dritter enthalten. Geht bei

einer Behörde ein Zugangsgesuch ein, hat sie zu prüfen, ob solche Hindernisse der Gewährung des Zugangs zur betreffenden amtlichen Akte entgegenstehen.

3.8.1 Laufendes Verfahren

Während laufenden Verfahren wird das Akteneinsichtsrecht aufgeschoben, damit eine mögliche Beeinflussung der Behörden durch die Öffentlichkeit, sei dies durch die Medien oder durch weitere Personengruppen, verhindert werden kann. Der Entscheid oder Beschluss sollte deshalb zuerst in Rechtskraft erwachsen sein, damit Behörden nicht durch den öffentlichen Druck beeinflusst werden können. Bei Verfügungen ist dies mit dem Eintritt der formellen Rechtskraft der Fall. Verfahren auf Erlass oder Änderung von Gesetzen und Verordnungen sind dann abgeschlossen, wenn der entsprechende Erlass in Kraft tritt. Gesuche, die amtliche Akten laufender Verfahren betreffen, sind von der Behörde abzuweisen.

Ebenso können in laufenden Verfahren gesetzliche Sonderregelungen gelten, die gegen eine Veröffentlichung der Akten sprechen. Es besteht auch kein Anspruch auf Zugang zu nicht öffentlichen Beratungen oder Verhandlungen.

Demgegenüber ist aber § 7 ÖffG zu beachten, wonach die Behörden über hängige Verfahren informieren dürfen, wenn dies zur Berichtigung oder Vermeidung falscher Meldungen notwendig ist. Dabei geht es aber nicht um die konkrete Einsichtnahme in einzelne Akten, sondern um die Information der Öffentlichkeit.

Abgeschlossene Verhandlungen unterstehen wiederum dem Öffentlichkeitsprinzip.

3.8.2 Zeitlicher Geltungsbereich

Der § 11 Abs. 3 der Kantonsverfassung (KV; RB 101) ist auf amtliche Akten anwendbar, die nach der Annahme der Verfassungsbestimmung durch das Volk von einer Behörde erstellt oder empfangen wurden. Das Öffentlichkeitsprinzip gilt somit **seit dem 20. Mai 2019**, auch wenn dieses erst mit dem Inkrafttreten vom 1. Juni 2022 anwendbar wird. Zieht sich ein Geschäft über einen längeren Zeitraum hin, so dass ein Teil vor das Inkrafttreten des Öffentlichkeitsprinzips fällt und der andere Teil in den Zeitraum danach, so sind lediglich diejenigen amtlichen Akten des Geschäfts zugänglich, die nach dem Inkrafttreten des Öffentlichkeitsprinzips erstellt oder empfangen wurden.

Die Bearbeitung von Akten und Informationen, die vor mehr als 20 Jahren angefertigt wurden, richtet sich nicht nach dem Öffentlichkeitsgesetz, sondern nach dem Archivgesetz (ArchivG; RB 432.10).

3.8.3 Bestimmungen anderer Gesetze

Soweit andere Gesetze irgendwelche Informationen oder amtliche Akten als geheim oder vertraulich bestimmen, gilt das Öffentlichkeitsprinzip in diesem Bereich nicht. So gibt es diverse Bestimmungen zur Geheimhaltung, beispielsweise:

- Sozialversicherungsrecht
- Kantonales Steuerrecht
- Bundesrecht für die direkte Bundessteuer
- Stimm –und Wahlrecht
- Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnis (Stufe Bund)

Es ist zulässig, dass die Regelung zur Transparenz in anderen Gesetzen abweichend zum Öffentlichkeitsgesetz geregelt werden. Ferner bestehen auch zahlreiche sachbezogene Vorrechte. Zu denken ist hier an:

- Auflage gemäss Planungs- und Baugesetz
- Gesetz über die Enteignung
- Gesetz über den Wasserbau und den Schutz vor gravitativen Naturgefahren
- Wassernutzungsgesetz
- Gesetz über Strassen und Wege
- Gesetz über die Nutzung des Untergrundes
- Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer
- Gesetz über die Abfallbewirtschaftung
- Gesetz über Flur und Garten
- Gesetz über Bodenverbesserungen und landwirtschaftliche Hochbauten
- Waldgesetz
- Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Natur und der Heimat
- Bundesgesetz über den Umweltschutz
- Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer
- Bundesgesetz über die Gentechnik im Ausserhumanbereich

Dem Amtsgeheimnis kommt durch das Öffentlichkeitsgesetz eine besondere Rolle zu. Es wird nicht abgeschafft, sondern gilt weiterhin. Die Kantonsverfassung verweist die Behörden im Verhältnis zu Privaten sowie bei der Verwendung personenbezogener Daten weiterhin auf das Amtsgeheimnis. Angestellte der öffentlichen Organe können sich somit strafbar machen oder personalrechtlich belangt werden, wenn sie im Rahmen einer aktiven Information oder passiv gewährten Einsicht eine Tatsache offenbaren, die gesetzlich zum Geheimnis bestimmt wurde.

3.8.4 Überwiegende öffentliche Interessen

§10 des Öffentlichkeitsgesetzes enthält eine Aufzählung möglicher öffentlicher Interessen, die eine Verweigerung oder Einschränkung des Zugangs zu amtlichen Akten begründen können. Da es sich um eine nicht abschliessende Liste handelt, sind auch andere öffentliche Interessen denkbar und von der Behörde bei der Beurteilung des Zugangsgesuches zu berücksichtigen.

Überwiegende öffentliche Interessen liegen namentlich vor, wenn durch den Zugang zur betreffenden amtlichen Akte:

- **der Bevölkerung Schaden zugefügt würde, namentlich durch Gefährdung der öffentlichen Sicherheit:** Der Zugang zu Akten, deren Inhalt bei einem Bekanntwerden die öffentliche Sicherheit gefährden könnte, kann ganz oder teilweise verweigert oder aufgeschoben werden. Dieser Einschränkungsground betrifft in erster Linie polizeiliche Massnahmen.

Mit diesen soll die öffentliche Ordnung und Sicherheit, die öffentliche Gesundheit, die öffentliche Ruhe, die öffentliche Sittlichkeit sowie Treu und Glauben im Geschäftsverkehr geschützt werden.

Denkbar sind aber auch Interessen militärischer Natur (Landesverteidigung). Erforderlich ist eine ernsthafte Gefährdung der Sicherheit der Bevölkerung. Geringfügige Unannehmlichkeiten für die Behörden werden nicht erfasst.

Beispiel: Eine Person schrieb eine wissenschaftliche Arbeit zum Thema «Personenkontrollen an Flughäfen» und verlangte zu diesem Zweck Einsicht in behördliche Beschlüsse, die detaillierte Angaben zur Durchführung von Personenkontrollen enthalten. Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) lehnte das Gesuch ab, da die verlangten Akten technische Einzelheiten zur Umsetzung enthalten und es sich hierbei um sensible Sicherheitsinformationen handelt, deren Bekanntgabe die öffentliche Sicherheit gefährden würde. (Empfehlung des Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten vom 19. November 2013 i.S. X. gegen BAZL)

- **die unmittelbar gefährdete Wirksamkeit von staatlich angeordneten Massnahmen:** Diese Bestimmung bezweckt den Schutz des Vollzuges von Entscheidungen. Wenn die Bekanntgabe gewisser Informationen dazu führen kann, dass die Durchführung einer Massnahme ernsthaft gefährdet oder verunmöglicht würde, kann der Zugang zu diesen Informationen verweigert oder aufgeschoben werden. Bei der Anwendung dieser Bestimmung ist allerdings Zurückhaltung zu üben. Zu denken ist etwa an einen Polizeieinsatz, der nur unter strenger Geheimhaltung zum Erfolg führen kann. Kann die Offenlegung der Informationen dagegen bloss zu einer unbedeutenden Verzögerung führen, muss dem Öffentlichkeitsprinzip der Vorrang gewährt werden.

Beispiel: Eine Person verlangte bei der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) Einsicht in verschiedene Berichte und Amtsreportings. Die ESTV lehnte das Gesuch teilweise ab, indem sie diejenigen Textpassagen schwärzte, die sich auf die Strategie zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung bezogen. Sie begründete dies mit dem Schutz ihrer Ermittlungen, Inspektionen und Überwachungen. Dieses Vorgehen wurde vom Eidg. Datenschutz und Öffentlichkeitsbeauftragten geschützt (Empfehlung vom 19. September 2011 i. S. X gegen ESTV).

- **weitere Gründe:** Die Aufzählung der öffentlichen Interessen in § 10 des Öffentlichkeitsgesetzes ist nicht abschliessend; weitere Einschränkungsründe sind möglich.
Die Annahme weiterer Einschränkungsründe muss mit Zurückhaltung erfolgen und darf nur gewichtige öffentliche Interessen umfassen. In keinem Fall vermag es ein öffentliches Interesse darzustellen, wenn ein Zugangsgesuch einer Behörde lediglich lästig oder unangenehm ist. Auch der unverhältnismässige Aufwand, den die Bearbeitung eines Gesuches allenfalls verursachen kann, vermag keinen Einschränkungsrund darzustellen. Auch in solchen Fällen hat die gesuchstellende Person Anspruch auf Zugang zu der gewünschten amtlichen Akte. Bei erheblichem Aufwand bei der Bearbeitung des Gesuches ist es der Behörde allerdings möglich, gestützt auf § 19 ÖffG kostendeckende Gebühren zu erheben.

3.8.5 Überwiegende private Interessen

§ 10 Abs. 3 des Öffentlichkeitsgesetzes enthält eine beispielhafte Aufzählung privater Interessen, die eine Einschränkung des Öffentlichkeitsprinzips rechtfertigen können. Diese privaten Interessen sind namentlich die folgenden:

- **Schutz der Privatsphäre:** Der Schutz der Privatsphäre entspricht dem Grundrecht auf Schutz der Persönlichkeit. Er umfasst u.a. den Anspruch jeder Person auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung, ihres Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs sowie den Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer Personendaten. Eine Behörde darf daher keine intimen und schützenswerten Daten einer Person öffentlich machen, beispielsweise Angaben zur Gesundheit oder zu allfälligen Vorstrafen.

Als verfassungsmässig geschütztes Grundrecht steht der Schutz der Privatsphäre über dem Recht auf Zugang zu amtlichen Akten. Der Schutz der Privatsphäre geht daher grundsätzlich vor. Eine Ausnahme darf nur dann gemacht werden, wenn das Interesse am Zugangsgesuch das Interesse an der Wahrung der Privatsphäre klar überwiegt. Es muss daher in jedem Einzelfall eine Abwägung der Interessen an der Geheimhaltung bzw. dem Öffentlichkeitsprinzip gemacht werden. Nur ein besonders gewichtiges Interesse an Informationen darf höher gewertet werden als der Anspruch auf ein ungestörtes Privatleben. Dabei ist nicht nur die momentane Interessenlage zu betrachten, sondern es sind auch die möglichen Konsequenzen zu bedenken, die sich für die betroffene Person durch die Veröffentlichung ihrer Daten ergeben können.

Daraus ergibt sich, dass Personendaten Dritter vor der Herausgabe nach Möglichkeit zu anonymisieren oder zu entfernen sind.

Bei Personen, die in der Öffentlichkeit stehen (z.B. Politikerinnen und Politiker, Prominente), sind Daten, die sich auf das Wirken dieser Personen in der Öffentlichkeit beziehen, dem Öffentlichkeitsprinzip eher zugänglich. Soweit sich die Daten aber nicht auf ihr öffentliches Leben beziehen, geniessen auch diese Personen den Schutz der Privatsphäre. Besonders schützenswert und daher nicht öffentlich sind alle Angaben über die religiösen, weltanschaulichen, politischen, berufspolitischen Ansichten oder Tätigkeiten, die Intimsphäre, die Gesundheit, die ethnische Zugehörigkeit, Massnahmen der sozialen Hilfe, administrative und strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen. Im Einzelfall ist zu beurteilen, ob der betroffenen Person das rechtliche Gehör zu gewähren ist.

- **Berufsgeheimnis:** Das Berufsgeheimnis umfasst Informationen, die einer Person im Zusammenhang mit ihrer beruflichen Tätigkeit anvertraut wurden oder die sie in der Ausübung ihres Berufes wahrgenommen hat. Auf den Schutz des Berufsgeheimnisses können sich insbesondere Geistliche, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, Ärztinnen und Ärzte, Apothekerinnen und Apotheker, Steuerberaterinnen und Steuerberater, Psychologinnen und Psychologen sowie ihre Hilfspersonen berufen (vgl. Art. 321 Abs. 1 StGB). Der Zweck dieser Bestimmung liegt darin, die Vertraulichkeit der bei der Ausübung dieser Berufe erlangten Informationen zu wahren und damit das Vertrauen jener Personen, die sich auf die Vertraulichkeit verlassen haben, zu schützen.

- **Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnis:** Unter das Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis fallen Informationen aus der Geschäftstätigkeit schweizerischer und ausländischer Unternehmen. Die Gemeinden erhalten solche Informationen beispielsweise im Rahmen von Bewilligungsverfahren, der Vergabe öffentlicher Aufträge, Subventionen, Steuererhebung etc. In diesen Unterlagen finden sich Informationen aus dem Geschäftsbereich von Unternehmen, die nicht für Dritte bestimmt sind und an deren Geheimhaltung ein Unternehmen in hohem Masse interessiert sein kann. Geschützt sind allerdings nicht sämtliche Informationen über die Geschäftstätigkeit, sondern nur wesentliche Daten, die Auswirkungen auf das Geschäftsergebnis haben könnten und deren Kenntnis durch die Konkurrenz zu Marktverzerrungen führen könnte. Darunter fallen beispielsweise Informationen über die Betriebsorganisation, über die Kalkulation der Preise, Bezugsquellen, Kundenlisten, Pläne, Rezepte und Verfahren. Solche Informationen unterstehen nicht dem Öffentlichkeitsprinzip und sind daher zu schwärzen.
- **Öffentliches Beschaffungswesen:** Bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen gilt der Grundsatz der Vertraulichkeit. Alle Unterlagen sind für die Dauer der Aufbewahrung vertraulich zu behandeln, soweit die Vereinbarung nicht ausdrücklich eine Offenlegung vorsieht. Einzig im Beschwerdeverfahren ist dem Beschwerdeführer auf Gesuch hin Einsicht in die Bewertung seines Angebotes und in weitere entscheidungsrelevante Verfahrensakten zu gewähren. Das Öffentlichkeitsprinzip soll nicht dazu dienen, die Angebote der Konkurrenz ausspähen zu können.
- **Weitere Gründe:** Die Aufzählung der privaten Interessen in § 10 des Öffentlichkeitsgesetzes ist nicht abschliessend. Es können daher auch weitere private Interessen als Einschränkungsgünde in Frage kommen.

3.9 Personendaten Dritter

Amtliche Akten können Personendaten Dritter enthalten. Als Personendaten gelten alle Angaben, die sich auf eine bestimmte natürliche oder juristische Person oder auf eine Personengesellschaft des Handelsrechts beziehen. Ist die Drittperson nicht namentlich genannt, kann aber anhand der Angaben in der Akte auf die Identität der Person geschlossen werden, gelten die Angaben ebenfalls als Personendaten. Als besonders schützenswerte Personendaten gelten alle Angaben über die religiösen, weltanschaulichen, politischen, berufspolitischen Ansichten oder Tätigkeiten, die Intimsphäre, die Gesundheit, die ethnische Zugehörigkeit, Massnahmen der sozialen Hilfe, administrative und strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen sowie Persönlichkeitsprofile. Nicht betroffen sind Personendaten der gesuchstellenden Person selbst, da jede Person aufgrund des Datenschutzgesetzes das Recht auf Einsicht in die eigenen Personendaten hat.

Wird ein Zugangsgesuch zu einer amtlichen Akte gestellt, das Personendaten Dritter enthält, hat die Behörde bei der Beurteilung des Gesuches folgendermassen vorzugehen:

1. Die Behörde hat sämtliche Personendaten Dritter vor der Gewährung des Zugangs zur amtlichen Akte **zu anonymisieren oder zu entfernen** (§ 13 Abs. 1 ÖffG). Die Anonymisierung kann beispielsweise dadurch erfolgen, dass bei elektronisch aufbewahrten Akten die Namen durch beliebige Pseudonyme ersetzt werden. Liegt die Akte nur in Papierform vor, so kann eine Anonymisierung durch Schwärzen oder Ausschneiden der betroffenen Textstellen er-

reicht werden. Die Behörde muss im konkreten Einzelfall prüfen, welche Art der Anonymisierung am meisten Sinn macht. Kann die Anonymisierung der Personendaten Dritter erfolgreich vorgenommen werden und liegen keine anderen Gründe für die Verweigerung des Zugangs vor, so lässt die Behörde der gesuchstellenden Person die anonymisierte Akte zukommen.

2. Kann die Behörde die Personendaten Dritter **nicht anonymisieren oder entfernen**, so hat sie die **betreffene Drittperson anzuhören**. Sie teilt der Drittperson schriftlich mit, für welche amtliche Akte ein Zugangsgesuch gestellt wurde und welche Personendaten dieses enthält. Die Behörde fordert die Drittperson im gleichen Schreiben auf, innert einer angesetzten Frist mitzuteilen, ob sie Argumente gegen die Gewährung des Zuganges vorbringen möchte. Aufgrund der Fristansetzung muss die Behörde das Schreiben mit Zustellnachweis verschicken (Einschreiben oder A-Post Plus). Lässt sich eine Person nicht innert Frist vernehmen, so können seine Argumente nicht gewürdigt bzw. berücksichtigt werden. Die Behörde hat entsprechend die ihr bekannten Interessen abzuwägen und angemessen zu entscheiden. Von einer Anfrage bei der Drittperson kann abgesehen werden, wenn das Einholen der Zustimmung mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden wäre, beispielsweise wenn die Adresse einer Drittperson trotz Nachforschungen nicht ermittelt werden kann. Auch in diesem Fall gilt die Zustimmung als verweigert. (§ 13 Abs. 2 ÖffG).

3.10 Bearbeitungsfristen

Das Öffentlichkeitsgesetz sieht vor, dass die Behörde innert 20 Tagen zum Gesuch Stellung nimmt (§14 Abs. 1 ÖffG). Sie kann sich selbst eine Fristerstreckung von 20 Tagen erteilen, die aktenkundig zu vermerken und der gesuchstellenden Person schriftlich oder elektronisch mitzuteilen ist. Die eigene Frist soll nur ausnahmsweise verlängert werden können, wenn beispielsweise das Gesuch umfangreiche, komplexe oder schwer zu beschaffende Akten betrifft oder vorgängig einer Drittperson das rechtliche Gehör gewährt werden muss.

4. Archivierte amtliche Akten

Das Öffentlichkeitsgesetz gewährt jeder Person das Recht, amtliche Akten einzusehen und von den Behörden Auskunft über den Inhalt dieser Akte zu erhalten. Dieses Zugangsrecht sieht vor, dass sich der Zugang auch nach der Archivierung nach dem Öffentlichkeitsgesetz richtet, sofern die Akte vor dem 20. Mai 2019 erstellt wurde. Die ordentliche Schutzfrist ist dem Archivgesetz zu entnehmen und beginnt mit dem Datum des jüngsten Dokuments des Dossiers oder Geschäfts zu laufen (§ 18 Abs. 4 ArchivG).

Ist die ordentliche Schutzfrist gemäss § 18 ArchivG bereits abgelaufen, findet das Öffentlichkeitsgesetz keine Anwendung mehr. In diesem Fall richtet sich der Anspruch auf Zugang zur betroffenen amtlichen Akte nach dem Archivgesetz. Zuständig für den Entscheid ist daher Archivar. Wird bei einer Behörde ein Gesuch um Zugang zu solchen amtlichen Akten eingereicht, ist zuständigkeithalber mit dem Archivar Rücksprache zu nehmen.

5. Kosten

5.1 Grundsatz: Kostenlosigkeit

§ 19 Abs. 1 des Öffentlichkeitsgesetzes bestimmt, dass das Gesuch in der Regel kostenlos ist. Dieser Grundsatz gilt für sämtliche gesuchstellenden Personen, unabhängig von ihrem Wohnort, ihrer Staatsangehörigkeit oder den Motiven ihres Zugangsgesuches. Abgrenzungskriterium für die Erhebung von Kosten ist einzig der Aufwand der Bearbeitung des Gesuches. Solange dieser nicht erheblich ist, dürfen keine Kosten erhoben werden. Werden Kopien einer amtlichen Akte erstellt, um diese der gesuchstellenden Person auszuhändigen, dürfen nur dann Kosten erhoben werden, wenn der Kopieraufwand viel Zeit und Papier in Anspruch nimmt. Kosten dürfen schliesslich auch dann nicht erhoben werden, wenn der Aufwand dadurch entsteht, dass die betroffene Behörde keine systematische Aktenverwaltung führt und deshalb lange nach der angefragten amtlichen Akte suchen muss.

5.2 Ausnahme: Erhebung von Gebühren

Verursacht die Behandlung eines Zugangsgesuchs erheblichen Aufwand, dürfen gemäss § 19 Abs. 2 ÖffG kostendeckende Gebühren erhoben werden. Da der Zugang zu amtlichen Akten in der Regel kostenlos ist, muss bei der Einschätzung, wann der damit verbundene Aufwand erheblich ist, Zurückhaltung geübt werden. Die Erhebung von Kosten hat die Ausnahme zu bleiben und ist nur dann gerechtfertigt, wenn der Aufwand zur Bearbeitung des Zugangsgesuches in bedeutendem Ausmass die Arbeitskraft von Mitarbeitenden oder Ressourcen (z.B. Papier für Kopien) beansprucht.

Die Stadtkanzlei prüft bei jedem Gesuch, ob die Akteneinsicht mit einem erheblichen Aufwand verbunden sein wird und die Erfüllung anderer Aufgaben dadurch nicht wesentlich beeinträchtigt werden.

5.2.1 Höhe der Gebühren

§ 19 Abs. 2 des Öffentlichkeitsgesetzes legt die Höhe der Gebühren, die bei einem Gesuch, dessen Bearbeitung erheblichen Aufwand verursacht, erhoben werden können, nicht fest. Bestimmt wird lediglich, dass höchstens kostendeckende Gebühren verlangt werden dürfen. Die Behörde darf durch die eingeforderten Gebühren also keinen Gewinn erzielen, sondern höchstens ihren effektiven Aufwand decken (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip).

Die Stadtkanzlei hat sich bei der Erarbeitung eines Kostenvorschusses an den Gesuchsteller an die Gebührenbestimmung der Stadt Frauenfeld zu richten. In jedem Fall ist das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip zu beachten. Nach Ziff. 102 des Gebührentarifs für administrative Einrichtungen und Dienstleistungen der Stadt Frauenfeld können durch die Stadtkanzlei für Auskünfte, die ein zeitraubendes Aktenstudium benötigen, Kosten von 50 bis 500 Franken in Rechnung gestellt werden.

5.2.2 Vorgehen bei Gebührenerhebung

Gelangt die Behörde aufgrund der Prüfung des Zugangsgesuchs zur Auffassung, dass dessen Bearbeitung einen erheblichen Aufwand generieren wird und deshalb die Erhebung von Gebühren angezeigt ist, hat sie dies der gesuchstellenden Person schriftlich mitzuteilen. Der Person ist die voraussichtliche Höhe der Gebühren mitzuteilen und sie ist darauf aufmerksam zu machen, dass sie die Erhebung von Gebühren vermeiden kann, indem sie das Gesuch zurückzieht. Hierzu ist der gesuchstellenden Person eine Frist anzusetzen. Äussert sich die gesuchstellende Person innert Frist nicht, ist davon auszugehen, dass sie am Zugangsgesuch festhält. Kann durch eine andere Form der Einsichtnahme (z.B. durch Einsicht vor Ort oder durch elektronische Zustellung der amtlichen Akte) die Erhebung von Gebühren vermieden werden, ist die gesuchstellende Person auf diese Möglichkeit aufmerksam zu machen. Hält die gesuchstellende Person an ihrem Gesuch fest, ist ihr vor oder gleichzeitig mit der Gewährung des Zugangs zur gewünschten amtlichen Akte eine Verfügung über die erhobene Gebühr zuzustellen.

6. Schlichtungsverfahren

Wird die gewünschte Einsicht teilweise oder ganz verweigert, kann die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller innert 20 Tagen nach der Mitteilung beim Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten des Kantons Thurgau schriftlich oder elektronisch einen Antrag auf Schlichtung stellen.

Das Schlichtungsverfahren kann schriftlich oder mündlich durchgeführt werden. Die oder der Datenschutzbeauftragte kann die Form festlegen und bestimmt den Ablauf.

Im Falle eines mündlichen Verfahrens, erscheint die Vertretung der Stadtkanzlei mit einer den Fall betreffend fachlich versierten oder juristischen Begleitung zur Schlichtungsverhandlung.

Bleibt das Einigungsverfahren erfolglos, muss die Behörde nach Erhalt der Empfehlung des Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten des Kantons Thurgau und auf einfaches schriftliches Verlangen der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers einen begründeten Entscheid erlassen. Das Begehren um Erlass einer Verfügung muss nicht begründet werden. Es gelten dann die Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege wieder uneingeschränkt.

→ weitere Informationen unter: https://www.datenschutz-tg.ch/oe/Files/220709_0700_Leitfaden_Oeffentlichkeitsgesetz.pdf

6.1 Rechtsschutz / Rechtsmittel

Das Öffentlichkeitsgesetz enthält keine spezifische Regelung des Rechtsschutzes, sondern verweist in § 20 Abs. 1 auf die Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes. Weist die Behörde ein Gesuch ganz oder teilweise ab oder gewährt sie den Zugang, obwohl eine betroffene Drittperson die Zustimmung verweigert hat, hat sie unter vorgängiger Gewährung des rechtlichen Gehörs der Parteien eine entsprechende Verfügung zu erlassen und diese den betroffenen Personen zuzustellen. Eine anfechtbare Verfügung ist auch dann zu erlassen, wenn für die Bearbeitung des Gesuches Gebühren erhoben werden. Die Instanz, bei der ein Rechtsmittel gegen die Verfügung eingereicht werden kann, und die Dauer der Rechtsmittelfrist richten sich nach den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

Stadtkanzlei
Rathaus
8501 Frauenfeld
Tel. 052 724 51 11
www.frauenfeld.ch



7. Kontaktstelle

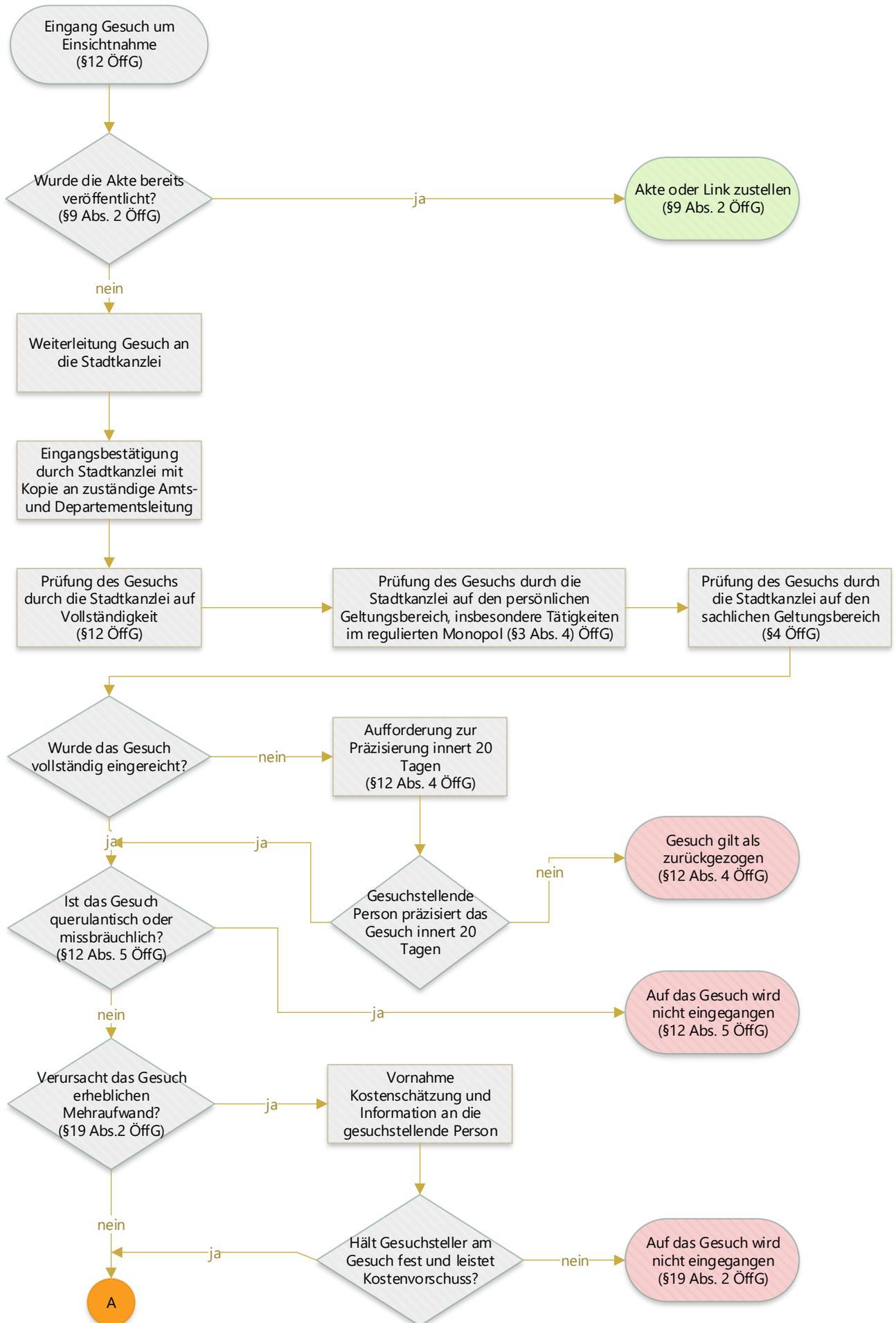
Für Verfahrensfragen in Zusammenhang mit dem Öffentlichkeitsprinzip steht der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte des Kantons Thurgau zur Verfügung:

lic. iur. Fritz Tanner, Rechtsanwalt
Regierungsgebäude
Zürcherstrasse 188
8510 Frauenfeld

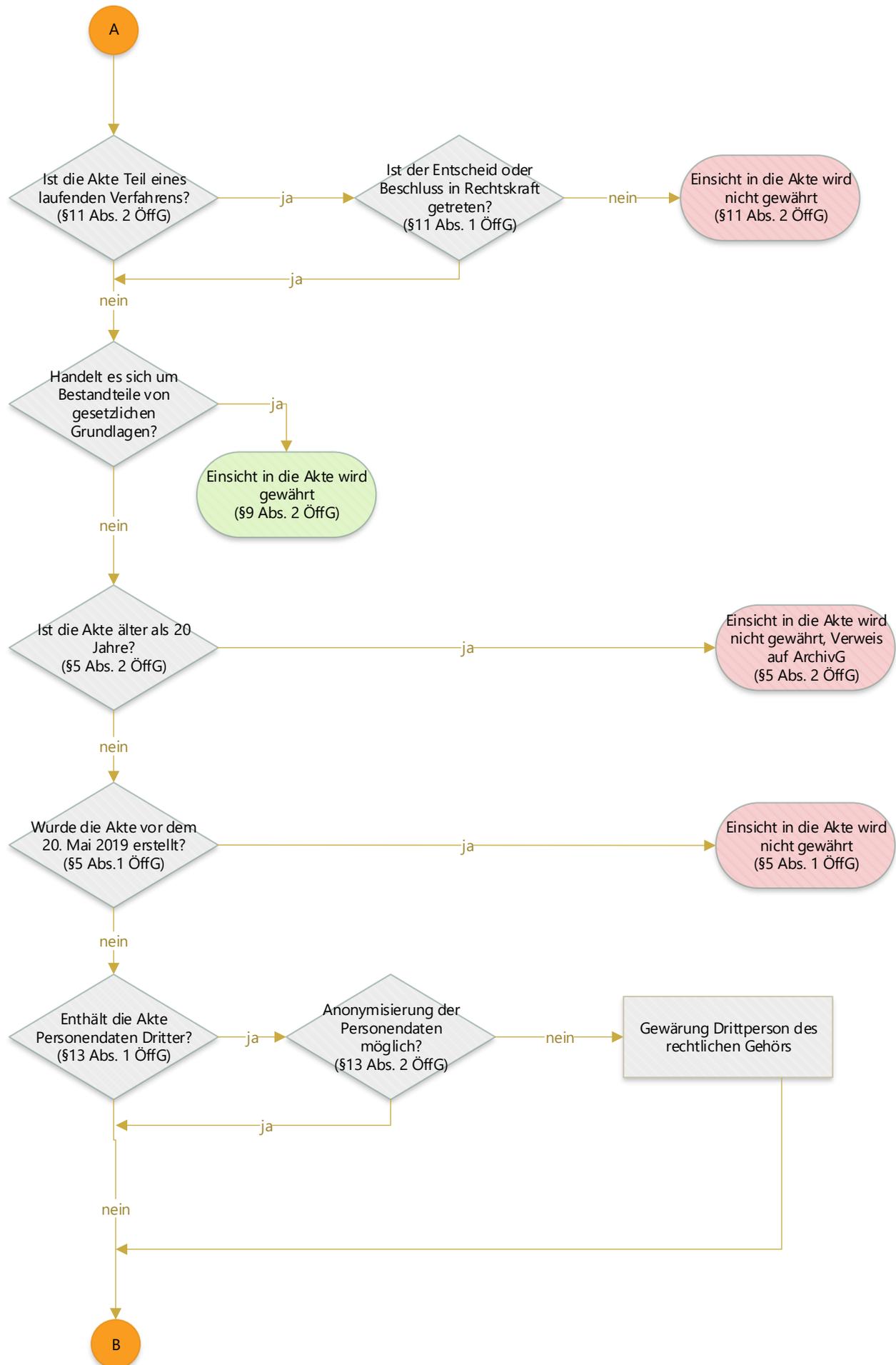
Tel. 058 345 53 41

anfrage@datenschutz-tg.ch

Prozess Akteneinsicht aufgrund Öffentlichkeitsgesetz Stadt Frauenfeld



Prozess Akteneinsicht aufgrund Öffentlichkeitsgesetz Stadt Frauenfeld



Prozess Akteneinsicht aufgrund Öffentlichkeitsgesetz Stadt Frauenfeld

