

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 6. Juni 2012

605. Informationszugangsgesuch (Gutheissung)

In Sachen Verein «Ja zum Seeuferweg», Gesuchsteller, vertreten durch die Vereinspräsidentin, Kantonsrätin Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, betreffend Informationszugangsgesuch

hat sich ergeben:

A. Mit Beschluss vom 29. August 2011 entschied der Kantonsrat über den Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Zürisee für alli» und beauftragte den Regierungsrat, bei Rückzug der Volksinitiative eine Vorlage auszuarbeiten, die dem Begehren des Gegenvorschlags entspricht. Die Direktion der Justiz und des Innern stellte mit Verfügung vom 30. November 2011 den Rückzug der Volksinitiative fest (ABl 2011, 3564). Gemäss § 138 c Abs. 3 in Verbindung mit § 138 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) arbeitet der Regierungsrat innert eines Jahres nach dem Rückzug der Initiative eine dem Gegenvorschlag entsprechende Vorlage aus. Der Gegenvorschlag in der Form der allgemeinen Anregung lautet wie folgt: «Das Strassengesetz (StrG) vom 27. September 1981 ist entsprechend der Bestimmung für die Verwirklichung des Radwegnetzes (§ 28 Abs. 2 StrG) dahingehend zu ergänzen, dass bis zur Fertigstellung des Uferwegnetzes auf der Grundlage des kantonalen Richtplans und der regionalen Richtpläne jährlich der Betrag von mindestens 6 Mio. Franken für den Bau von Uferwegen entlang der Zürcher Seen und Flüsse im Budget vorzusehen ist. Mindestens zwei Drittel dieses Betrages sind für den Bau der Zürichsee-Uferwege einzusetzen. Dieser Betrag verändert sich gemäss der Entwicklung des zürcherischen Baukostenindex. Die Standortgemeinden sollen sich im Verhältnis zum Mehrwert an den Kosten beteiligen.»

B. Der Gegenvorschlag sieht eine Gesetzesänderung vor. Für Rechtsetzungsvorhaben von besonderer Tragweite ist gemäss § 10 Abs. 1 der Verordnung über das Rechtsetzungsverfahren in der kantonalen Verwaltung (Rechtsetzungsverordnung) ein Konzept zu erarbeiten. Der Regierungsrat genehmigte mit Beschluss Nr. 185/2012 das Konzept zur Änderung des Strassengesetzes bezüglich der Uferwege und legte fest, welche der untersuchten Varianten weiterverfolgt werden sollten. Die Volkswirtschaftsdirektion wurde beauftragt, in Zusammenarbeit mit der Baudirektion das Konzept umzusetzen bzw. eine Vernehmlassungsvorlage auszuarbeiten. Um dabei die freie Meinungsbildung des Regie-

rungsrates nicht zu beeinträchtigen, wurde der Beschluss gestützt auf § 23 Abs. 2 lit. b des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG) für nicht öffentlich erklärt.

C. Mit Beschluss vom 18. April 2012 (RRB Nr. 414/2012) ermächtigte der Regierungsrat die Volkswirtschaftsdirektion, den nach Massgabe des Konzeptbeschlusses ausgearbeiteten Entwurf für die Änderung des Strassengesetzes in die Vernehmlassung zu geben. In den Erwägungen wurde auf den vorangegangenen, nicht öffentlichen RRB Nr. 185/2012 verwiesen.

D. Kantonsrätin Julia Gerber Rüegg reichte am 21. Mai 2012 namens des Vereins «Ja zum Seeuferweg» ein Gesuch um Einsicht in RRB Nr. 185/2012, Umsetzung Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Zürisee für alli»; Änderung Strassengesetz (Konzept), bei der Staatskanzlei ein. Der Gesuchsteller erarbeitet zurzeit die Vernehmlassungsantwort zur Umsetzungsvorlage. Das Gesuch um Informationszugang wird damit begründet, dass der Verein als Initiant der zurückgezogenen Initiative ein Recht darauf habe, alle Überlegungen des Regierungsrates zu kennen, um eine sachdienliche Beurteilung des regierungsrätlichen Vorschlages vornehmen zu können.

Es kommt in Betracht:

1. Jede Person hat Anspruch auf Zugang zu den bei einem öffentlichen Organ vorhandenen Informationen (§ 20 Abs. 1 IDG). Als öffentliches Organ gelten unter anderem die Behörden und Verwaltungen des Kantons und der Gemeinden (§ 3 IDG). Dazu zählt auch der Regierungsrat. Wer Zugang zu Informationen gemäss § 20 Abs. 1 IDG will, stellt ein schriftliches Gesuch (§ 24 Abs. 1 IDG). Das öffentliche Organ erlässt eine Verfügung, wenn es den Zugang zur gewünschten Information verweigern, einschränken oder aufschieben will (§ 27 Abs. 1 IDG). Das öffentliche Organ verweigert die Bekanntgabe von Informationen ganz oder teilweise oder schiebt sie auf, wenn eine rechtliche Bestimmung oder ein öffentliches oder privates Interesse entgegensteht (§ 23 Abs. 1 IDG).

Weitere Einzelheiten betreffend die Veröffentlichung von Beschlüssen des Regierungsrates sind in RRB Nr. 1981/2009 geregelt. Demnach entscheidet der Regierungsrat auf Antrag der in der Sache zuständigen Direktion über die Herausgabe nicht öffentlicher Beschlüsse des Regierungsrates (Dispositiv V). Vorliegend ist die Volkswirtschaftsdirektion für die Antragstellung zuständig.

Der gesuchstellende Verein begründet sein Gesuch damit, dass er bei der Ausarbeitung seiner Vernehmlassungsantwort darauf angewiesen sei, eine sachdienliche Beurteilung des Vorschlages des Regierungsrates vornehmen zu können. Dies sei nur möglich, wenn ihm alle der

Vernehmlassungsvorlage zugrunde liegenden Überlegungen des Regierungsrates zugänglich seien. Zudem habe der Verein als Initiant der zurückgezogenen Initiative ein besonderes Recht auf die Offenlegung der Überlegungen des Regierungsrates.

Da die Vernehmlassungsfrist Mitte Juli ausläuft, ist das Gesuch dringlich zu behandeln.

2. Der Konzept-RRB vom 29. Februar 2012 (RRB Nr. 185/2012) wurde unter Verweis auf den laufenden Meinungsbildungsprozess für nicht öffentlich erklärt. Nicht öffentliche RRB sind nachträglich zu veröffentlichen, sobald der Geheimhaltungsgrund weggefallen ist. Dies ist insbesondere der Fall bei Beschlüssen, die vorläufigen Charakter haben, indem sie einen Meinungsbildungsprozess abbilden, der später durch einen ohnehin zu veröffentlichenden Beschluss beendet ist, oder ein hängiges Verfahren betreffen, wenn dieses abgeschlossen ist (vgl. Erwägung C in RRB Nr. 1981/2009). Vorliegend stellt sich mithin die grundsätzliche Frage, zu welchem Zeitpunkt der Meinungsbildungsprozess des Regierungsrates als abgeschlossen zu betrachten ist (vgl. § 23 Abs. 2 lit. b IDG).

3. Fest steht, dass das öffentliche Interesse an einem Schutz des Meinungsbildungsprozesses bis zur Freigabe der Vernehmlassungsvorlage besteht. Der Regierungsrat soll die Vorlage ohne Einflussnahme von aussen ausarbeiten können. Ebenso offensichtlich ist, dass der Meinungsbildungsprozess des Regierungsrates mit der Antragstellung an den Kantonsrat abgeschlossen ist. Spätestens in diesem Zeitpunkt besteht kein Grund mehr für die Einschränkung des Öffentlichkeitsprinzips und der fragliche Regierungsratsbeschluss wäre nachträglich zu veröffentlichen.

Vorliegend ist das vom Regierungsrat beschlossene Konzept umgesetzt und den interessierten Kreisen zur Vernehmlassung vorgelegt worden. Mit Bezug auf den das Geheimhaltungsinteresse begründenden laufenden Meinungsbildungsprozess ist somit entscheidend, wie der Meinungsbildungsprozess im Rechtsetzungsverfahren betrachtet wird.

Wird der Rechtsetzungsprozess als Abfolge von mehreren Einzelschritten – Konzept, Vernehmlassungsvorlage, Vorlage – betrachtet, ist der Meinungsbildungsprozess vorliegend mit Bezug auf die Konzeptphase abgeschlossen. Bei dieser Betrachtung wäre das öffentliche Interesse an einer Geheimhaltung entfallen und wäre der streitbetreffende Beschluss zur Veröffentlichung freizugeben. Für diese Betrachtung spricht, dass ein öffentliches Organ mit Verabschiedung der Vernehmlassungsvorlage einen Entscheid getroffen hat und sich bereits eine Meinung gebildet hat. Der nächste Schritt, die Vernehmlassung, dient dazu, den getroffenen Entscheid beurteilen zu lassen, um sich nach der Auswertung vertieft und kritisch mit der vorgeschlagenen Lösung aus-

einanderzusetzen und die eigene, zuvor gebildete Meinung unter Umständen noch umzustossen oder zu ändern. In diesem Sinne ist es u. a. das Ziel eines Vernehmlassungsverfahrens, Einfluss auf die Meinungsbildung des öffentlichen Organs zu nehmen, weshalb es im allgemeinen wenig Sinn macht, die der Vernehmlassungsvorlage zugrunde liegenden Überlegungen im Zeitpunkt der Vernehmlassungseröffnung nicht offenzulegen.

Wird der Gesetzgebungsprozess hingegen als einheitlicher Prozess betrachtet, der erst mit der Vorlage an den Kantonsrat endet, ist die Meinungsbildung mit der Vernehmlassungsvorlage noch nicht abgeschlossen und es besteht nach wie vor ein Interesse an der Nicht-Öffentlichkeit des Konzepts. Für diese Betrachtung spricht der Umstand, dass sich der Regierungsrat in einem Rechtsetzungsverfahren seine abschliessende Meinung erst nach der Auswertung aller Stellungnahmen bildet. Im Laufe dieses Prozesses muss es ihm somit immer noch möglich sein, auf frühere Überlegungen zurückzukommen, einst verworfene Lösungsvarianten wieder aufzunehmen bzw. neue Lösungsvarianten unvoreingenommen zu prüfen und sich abseits der öffentlichen Diskussion eine abschliessende Meinung zu bilden. Sind die Zwischenentscheide öffentlich, besteht die Gefahr, dass er nicht mehr frei entscheiden kann, wenn er sich unabhängig von ihrer Natur als Zwischenentscheide an frühere Beschlüsse gebunden fühlt.

4. Vorliegend ist kein eindeutig überwiegendes Argument erkennbar, weshalb eine Abwägung vorzunehmen ist. Dabei ist auch zu beachten, dass das IDG grundsätzlich von der Öffentlichkeit behördlicher Akte bzw. Informationen (vgl. § 31 IDG) ausgeht und Einschränkungen nur in begründeten Fällen möglich sind. Es ist somit nicht massgebend, ob ein Prozess durch eine Zurückhaltung von Beschlüssen vereinfacht wird, sondern allein, ob ein begründetes Interesse an einer Abweichung vom Öffentlichkeitsprinzip besteht. Alles in allem ist vor dem Hintergrund der vorstehenden Erwägungen zum Zeitpunkt der Vernehmlassungseröffnung kein im Sinne von § 23 IDG ausschlaggebendes öffentliches Interesse an der Geheimhaltung mehr gegeben. Die Meinungsbildung des Regierungsrates, auf die sich die Nichtöffentlichkeit von RRB Nr. 185/2012 stützte, ist mit der Vorlage des Vernehmlassungsentwurfes als abgeschlossen zu betrachten. Da auch keine rechtliche Bestimmung, kein privates Interesse und kein anderweitiges öffentliches Interesse entgegensteht (§ 23 Abs. 1 IDG), ist das Gesuch des Vereins «Ja zum Seeuferweg» um Einsicht in RRB Nr. 185/2012 gutzuheissen.

5. Der Verein «Ja zum Seeuferweg» ist als Initiant der zurückgezogenen Initiative offensichtlich betroffen. Seine Interessenlage unterscheidet sich jedoch nicht grundlegend von derjenigen der anderen Vernehmlassungsadressaten (vgl. § 12 Rechtsetzungsverordnung), denn auch diese

können ein Interesse an den Ausführungen im Konzept-RRB haben. Im Hinblick auf das Gleichbehandlungsgebot ist RRB Nr. 185/2012 nicht nur dem Gesuchsteller, sondern allen Vernehmlassungsadressaten zuzustellen. Zugleich ist Dispositiv V von RRB Nr. 185/2012 aufzuheben, d. h., der Beschluss ist öffentlich.

6. Gemäss § 29 IDG erhebt das öffentliche Organ für die Bearbeitung von Gesuchen Privater eine Gebühr. Da der vorliegende Entscheid nicht nur dem Gesuchsteller, sondern allen Vernehmlassungsteilnehmern zugutekommt, sind die Kosten des vorliegenden Verfahrens entgegen § 35 der Verordnung über die Information und den Datenschutz (IDV) sowie § 2 lit. f der Gebührenordnung für die Verwaltungsbehörden – nicht dem Gesuchsteller aufzuerlegen, sondern auf die Staatskasse zu nehmen.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Das Gesuch des Vereins «Ja zum Seeuferweg» um Einsicht in RRB Nr. 185/2012, Umsetzung Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Zürisee für alli»; Änderung Strassengesetz (Konzept), wird gutgeheissen.

II. Die Volkswirtschaftsdirektion wird beauftragt, RRB Nr. 185/2012 allen Vernehmlassungsadressaten der Vernehmlassung betreffend Umsetzung Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Zürisee für alli»; Änderung Strassengesetz, zuzustellen.

III. Dispositiv V von RRB Nr. 185/2012 wird aufgehoben.

IV. Die Kosten des vorliegenden Verfahrens werden auf die Staatskasse genommen.

V. Mitteilung an den Verein «Ja zum Seeuferweg», c/o Julia Gerber Rüegg, am Zopfbach 21, 8804 Au-Wädenswil, sowie an die Staatskanzlei und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi