

Vorlage an den Landrat

Bericht zum Postulat 2017/107: «Öffentlichkeitsprinzip und Transparenz auch bei Regierungsratsbeschlüssen»
2017/107

vom 28. Januar 2020

Inhaltsverzeichnis

1.	Text des Postulats	3
1.1.	Beratung des Postulats im Landrat	3
2.	Stellungnahme des Regierungsrats	4
2.1.	Ausgangslage	4
2.2.	Rechtsgrundlage	4
2.3.	Rechtliche Einschätzung des Anliegens des Postulats	5
2.4.	Bestehende Publikationspraxis	6
2.4.1	Publizierte Regierungsbeschlüsse	6
2.4.2	Nicht-publizierte Regierungsbeschlüsse	8
2.4.3	Mit Umsetzung des Postulats zusätzlich veröffentlichte Regierungsbeschlüsse	10
2.4.4	Gesuche für die Herausgabe von Regierungsbeschlüssen	10
2.5.	Publikationspraxis in anderen Kantonen	11
2.5.1	Kanton Basel-Stadt	12
2.5.2	Kanton Bern	12
2.5.3	Kanton Solothurn	12
2.5.4	Kanton Zürich	12
2.5.5	Vergleich Nutzerzahlen von RRB-Publikationen und von der Geschäftsdatenbank Landrat	12
2.6.	Mögliches Umsetzungsszenario einer RRB-Datenbank	13
2.6.1	Anpassungen der Rechtsgrundlagen	13
2.6.2	Erforderlicher Aufwand bei Umsetzung des Postulats	14
2.6.3	Geprüfte Umsetzungsvarianten mit weniger Arbeitsaufwand	15
2.7.	Zusammenfassung der Umsetzungsprüfung	15
2.8.	Fazit: Praxisänderung bei der Kommunikation von Regierungsbeschlüssen	16
3.	Antrag	16

1. Text des Postulats

Am 16. März 2017 reichte Diego Stoll das Postulat 2017/107 «Öffentlichkeitsprinzip und Transparenz auch bei Regierungsratsbeschlüssen» ein, welches vom Landrat am 18. Mai 2017 mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde:

Am 27. November 2011 wurde im Kanton Basel-Landschaft das Öffentlichkeitsprinzip in die Kantonsverfassung aufgenommen. Die Umsetzungsgesetzgebung (Informations- und Datenschutzgesetz, IDG; Informations- und Datenschutzverordnung, IDV) wurde per 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt.

Im Abstimmungsbüchlein zur Volksabstimmung vom November 2011 findet sich zum Öffentlichkeitsgrundsatz folgende Erläuterung: „Das Öffentlichkeitsprinzip umfasst den grundsätzlichen Anspruch jeder Person auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und den darin enthaltenen Informationen. Den Gegenpol zum Öffentlichkeitsprinzip bildet der traditionelle Geheimhaltungsgrundsatz. Dieser verlangt, dass amtliche Dokumente und die darin enthaltenen Informationen – ausser in wenigen Ausnahmefällen – geheim gehalten werden müssen.“

Der frühere Grundsatz „Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt“ wich im Jahr 2011 also dem Grundsatz „Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt“. Dies ist insofern zu begrüessen, als der Öffentlichkeitsgrundsatz der Transparenz der Verwaltung dient und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die staatlichen Institutionen und ihr Funktionieren fördert. Er bildet mit anderen Worten „eine wesentliche Voraussetzung für eine sinnvolle demokratische Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess und für eine wirksame Kontrolle der staatlichen Behörden“ (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_296/2015 vom 18. Mai 2016, Erwägung 3.1).

Bei dieser Ausgangslage erstaunt, dass im Kanton Basel-Landschaft – im Gegensatz zu den meisten anderen Kantonen (vgl. z. B. Basel-Stadt www.regierungsrat.bs.ch/geschaefte/regierungsratsbeschluesse.html, Solothurn <https://rrb.so.ch>, Zürich www.zh.ch/internet/de/aktuell/rr_b.html, Bern <http://www.rr.be.ch/rr/de/index/rrbonline/rrbonline.html>) – die Regierungsratsbeschlüsse nicht auf direktem Weg öffentlich einsehbar sind. Wer die Beschlüsse der Baslerbieter Regierung studieren möchte, muss – bei ungewissem Ausgang – ein formelles Gesuch um Informationszugang stellen oder ist auf die punktuell publizierten Medienmitteilungen auf der Homepage des Kantons angewiesen. Diese Praxis ist nicht zeitgemäss und entspricht de facto dem im Jahr 2011 abgeschafften Grundsatz „Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt“. Weshalb das Öffentlichkeitsprinzip gerade bei der obersten vollziehenden Behörde des Kantons nicht resp. derart restriktiv zum Tragen kommt, ist nicht nachvollziehbar. Die Praxis sollte entsprechend angepasst werden.

Während beim IDG kein Handlungsbedarf bestehen dürfte – es hält schon heute in § 27 klar fest, dass der Zugang zu Informationen nur im Einzel- resp. nicht im Regelfall eingeschränkt werden darf –, müsste die IDV wohl im obigen Sinne überarbeitet werden.

Der Regierungsrat wird deshalb eingeladen, seine Praxis bei der Publikation der Regierungsratsbeschlüsse resp. die IDV so anzupassen, dass die Beschlüsse, soweit datenschutzrechtlich zulässig, auf direktem Weg und niederschwellig öffentlich einsehbar sind.

1.1. Beratung des Postulats im Landrat

Im Rahmen der Beratung des Postulats im [Landrat am 18. Mai 2017](#) wurden zudem folgende Präzisierungen eingebracht:

- Der Weg, um Regierungsratsbeschlüsse zu erhalten, sei beschwerlich, da Gesuche ein Hin und Her zwischen den einzelnen Direktionen zur Folge habe und am Schluss sich niemand zuständig fühle. Es sei deshalb lohnenswert zu prüfen, ob sich Verbesserungspotenzial ergebe und ob die heutige Praxis noch sinnvoll sei.
- Der Bericht zum Postulat soll aufzeigen, ob das Kosten-Nutzen-Verhältnis stimmt, wenn alle Regierungsbeschlüsse gemäss Öffentlichkeitsprinzip publiziert würden. Der Aufwand soll nachvollziehbar sein.

- Es gehe nicht darum, das kollegiale Beratungssystem des Regierungsrats offen zu legen. Vielmehr sollen die Beschlüsse des Regierungsrats aktiv kommuniziert werden, damit sie für alle einsehbar sind.
- Es soll aufgezeigt werden, wie eine Trennung von vertraulichen und öffentlich zugänglichen Beschlüssen möglich ist.

Der Landrat überwies das Postulat am 18. Mai 2017 mit 60:11 Stimmen bei zwei Enthaltungen.

2. Stellungnahme des Regierungsrats

2.1. Ausgangslage

Mit dem vom Landrat überwiesenen Postulat ist der Regierungsrat eingeladen zu prüfen:

- wie erreicht werden kann, dass «Regierungsratsbeschlüsse (...) soweit datenschutzrechtlich zulässig, auf direktem Weg und niederschwellig öffentlich einsehbar sind».
- ob «das Kosten-Nutzen-Verhältnis stimmt, wenn alle Regierungsbeschlüsse gemäss Öffentlichkeitsprinzip publiziert würden».¹

Der Regierungsrat ist bei der Erarbeitung der Landratsvorlage folgenden Leitfragen gefolgt:

- Wie kann das Anliegen des Postulats möglichst effizient und mit möglichst grossem Nutzen umgesetzt werden?
- Welche Publikationspraxis lässt sich aus den rechtlichen Grundlagen ableiten? Braucht es für eine Umsetzung des Postulats eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen?
- Wie ist die heutige Publikationspraxis bzgl. Bekanntmachung von Regierungsratsgeschäften?
- Stimmt für eine Umsetzung gemäss Anliegen des Postulats das Kosten-Nutzen-Verhältnis?
- Gibt es – falls das Kosten-Nutzen-Verhältnis nicht stimmt – andere Möglichkeiten das Anliegen des Postulats umzusetzen?

2.2. Rechtsgrundlage

Der Kanton Basel-Landschaft kennt seit dem 1. Januar 2013 das Öffentlichkeitsprinzip. Danach haben die Behörden die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeiten zu informieren (§ 56 Abs. 1 der Kantonsverfassung, KV; SGS 100). § 56 Abs. 2 KV legt sehr weitgehend fest, dass jede Person Anspruch auf Zugang zu den bei den Behörden vorhandenen Informationen hat. Dass dieser Anspruch nicht absolut gilt, ergibt sich aus § 56 Abs. 3 KV, wonach das Gesetz das Nähere regelt, insbesondere den Schutz öffentlicher und privater Interessen.

Der Umgang der öffentlichen Organe (so auch des Regierungsrats) mit Informationen ist im Gesetz vom 10. Februar 2011 über die Information und den Datenschutz (Informations- und Datenschutzgesetz, IDG; SGS 162) geregelt. Dieses bezweckt, das Handeln der öffentlichen Organe transparent zu gestalten. Damit soll die freie Meinungsäusserung und die Wahrnehmung der demokratischen Rechte gefördert werden, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Zudem sind die Grundrechte von Personen zu schützen, über welche die öffentlichen Organe Personendaten bearbeiten (§ 1 Abs. 2 IDG).

Die öffentlichen Organe gestalten den Umgang mit Informationen so, dass sie rasch, umfassend und sachlich informieren können (§ 4 IDG). Dabei informieren sie die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeiten und Angelegenheiten von öffentlichem Interesse (§ 17 Abs. 1 IDG; Information von Amtes wegen oder sogenannte proaktive Information). Von allgemeinem Interesse sind Informationen, die Belange von öffentlichem Interesse betreffen und für die Meinungsbildung und zur Wahrung der

¹ gemäss [Landratsdebatte](#) vom 18. Mai 2017

demokratischen Rechte der Bevölkerung von Bedeutung sind (§ 17 Abs. 2 IDG). Damit ist die amtliche Information der Bevölkerung oder die proaktive Information ein Teilaspekt des Öffentlichkeitsprinzips, dessen Ziel darin besteht, die Tätigkeit von Behörden und Verwaltung transparent zu machen. Mehr Transparenz soll auch mehr Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die staatlichen Institutionen schaffen. Dies gilt auch für den Regierungsrat, dessen Sitzungen nicht öffentlich sind (§ 6 Abs. 2 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz; SGS 140). Zudem sind vom Regierungsrat beschlossene Verordnungen, wichtige Beschlüsse und Wahlen, die der Regierungsrat vornimmt, im Amtsblatt zu veröffentlichen. Verordnungen sind überdies in die chronologische Gesetzessammlung (GS) aufzunehmen (§ 10 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz).

Über hängige Verfahren dürfen die öffentlichen Organe informieren, wenn dies zur Berichtigung oder Vermeidung falscher Meldungen erforderlich ist oder wenn in einem besonders schweren oder Aufsehen erregenden Fall angezeigt ist, unverzüglich zu informieren (§ 17 Abs. 4 IDG). Die Bekanntgabe von Personendaten (von Amtes wegen) darf nur bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen erfolgen. Diese sind in den §§ 18 ff. IDG geregelt.

Das Recht auf Bekanntgabe von oder den Zugang zu Informationen findet allerdings dort seine Grenzen, wo eine besondere gesetzliche Geheimhaltungspflicht oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegenstehen (§ 27 Abs. 1 IDG). Aus dieser Bestimmung ergibt sich, dass die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips nicht bezweckt hat, die bisherigen gesetzlichen Einschränkungen der Zugangsrechte zu Informationen aufzuheben. Das IDG schafft keine neuen Geheimhaltungsnormen, sondern legt fest, dass die bestehenden besonderen (d. h. spezialgesetzlichen) Geheimhaltungsbestimmungen bzw. Einschränkungen weiterhin gelten. Was ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse, das einer Bekanntgabe von Informationen entgegenstehen kann, ist, ergibt sich aus § 27 Abs. 2 und 3 IDG. So liegt etwa ein überwiegendes privates Interesse insbesondere dann vor, wenn die Bekanntgabe der Information oder der Zugang zur Information den Schutz der Privatsphäre beeinträchtigt (§ 27 Abs. 3 Bst. a IDG).

Das Öffentlichkeitsprinzip verleiht ein Zugangsrecht zu Informationen (sogenannte reaktive Information). So hat gemäss § 23 Abs. 1 IDG jede Person Anspruch auf Zugang zu den bei den öffentlichen Organen vorhandenen Informationen, ausgenommen zu Aufzeichnungen, die nicht fertig gestellt sind. In hängigen Verwaltungs- und Verwaltungsbeschwerdeverfahren richtet sich der Anspruch auf Zugang zu Informationen allerdings nach dem massgeblichen Verfahrensrecht (§ 23 Abs. 2 IDG). Der Zugang zu Informationen (im Rahmen der reaktiven Information) ist in einem eigens dafür vorgesehenen Gesuchsverfahren geregelt (vgl. dazu die §§ 23 ff. der Verordnung vom 4. Dezember 2012 zum Gesetz über die Information und den Datenschutz IDV; SGS 162.11).

2.3. Rechtliche Einschätzung des Anliegens des Postulats

Der Postulant stellte anlässlich der parlamentarischen Beratung seines Vorstosses am 18. Mai 2017 klar, dass es ihm ausschliesslich um den Aspekt der proaktiven Bekanntgabe von Regierungsratsbeschlüssen, d. h. um die entsprechende Information (der Bevölkerung) von Amtes wegen gehe. Der Vorstoss zielt damit explizit weder auf eine Änderung der in der Verordnung zum IDG verankerten Verfahrensregelungen über den Zugang zu Informationen noch der diesbezüglich heute geübten Behördenpraxis ab. Im Weiteren betonte der Postulant auch, dass es ihm um die (direkte und niederschwellige) Bekanntgabe der Beschlüsse selbst gehe. Nicht vom Begehren erfasst ist demnach die Bekanntgabe von allfälligen Aufzeichnungen der regierungsrätlichen Beratung, die Aufschluss über die Haltungen der einzelnen Behördenmitglieder geben könnte.

Damit steht das Postulat auch nicht im Widerspruch zu den kantonalen Regelungen bezüglich des Kollegialitätsprinzips. Zu dessen Schutz bestimmt § 19 Abs. 1 IDV, dass kein Anspruch auf Zugang zu den Beschlussentwürfen und Berichten sowie zu den verwaltungsinternen Mitberichten oder Vernehmlassungen und anderen vergleichbaren Meinungsäusserungen besteht, die die Direktionen und die Landeskanzlei sowie der Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat im Hinblick auf die Beschlussfassung durch den Regierungsrat erstellen. Daran soll sich auch nach der Meinung des Postulanten grundsätzlich nichts ändern.

Damit kann dem Begehren auf der Grundlage des geltenden Rechts dadurch Folge geleistet werden, dass die nach Massgabe der Informations- und Datenschutzgesetzgebung zu publizierenden Regierungsratsbeschlüsse Aufschluss über den Gegenstand des Beschlusses (z. B. Traktandum der Regierungsratssitzung) sowie das Beschlusdispositiv geben. Ergänzend könnten kurz gefasst die massgebenden Überlegungen festgehalten werden, von denen sich der Regierungsrat bei seinem Beschluss hat leiten lassen.

2.4. Bestehende Publikationspraxis

2.4.1 Publierte Regierungsbeschlüsse

52 Prozent der Regierungsbeschlüsse werden bereits publiziert.

2018 hat der Regierungsrat insgesamt 2'011 Regierungsratsbeschlüsse (RRB) gefasst. Mehr als die Hälfte dieser Geschäfte (52 Prozent) wurde u. a. in Form von Landratsvorlagen, Medienmitteilungen, Amtsblatt-Publikationen, Publikationen von Stellungnahmen zu Vernehmlassungen, Publikationen in der Gesetzessammlung oder im Behördenverzeichnis veröffentlicht. Dabei wurden die Inhalte der RRB jeweils zielgruppengerecht für die Publikation aufbereitet. Ein weiterer Teil der Regierungsbeschlüsse betraf Dritte und wurde jeweils durch diese publiziert (beispielsweise Kenntnisnahme von Bundesgerichtsentscheiden, Jahresberichte von Institutionen oder Gemeindebeschlüsse).

Tabelle 1: Mengengerüst der in 2018 publizierten RRB

Publikationsform von Regierungsratsbeschlüssen	Anzahl in 2018	Abrufbar unter	Anmerkungen
Landratsvorlagen des Regierungsrats	248	https://www.baselland.ch/politik-und-behörden/landrat-parlament/geschäfte/geschäfte-ab-juli-2015	Zu 39 dieser insgesamt 248 Landratsvorlagen gab es zusätzlich jeweils eine Medienmitteilung.
Publikationen im Amtsblatt	182	https://www.baselland.ch/themen/a/amtsblatt	Zu 83 dieser insgesamt 182 RRB gab es zusätzlich jeweils eine Medienmitteilung.
Vernehmlassung an den Bund	93	https://www.baselland.ch/themen/p/politische-rechte/vernehmlassungen-an-den-bund	Zu 8 dieser insgesamt 93 RRB gab es zusätzlich jeweils eine Medienmitteilung.
Medienmitteilungen (MM)	93	https://www.baselland.ch/politik-und-behörden/regierungsrat/ftw-news-newslistingblock/news_listing	Die Anzahl bezieht sich auf die Menge RRB, zu denen es ausser einer Medienmitteilung keine weitere Publikation (beispielsweise in Form einer LRV) gab.
Gesetzessammlung	71	http://bl.clex.ch/app/de/systematic/texts_of_law	Zu 14 dieser insgesamt 71 RRB gab es

			zusätzlich jeweils eine Medienmitteilung.
Behördenverzeichnis	52	https://www.baselland.ch/politik-und-behörden/behoerdenverzeichnis?searchterm=behordenverzeichnis	Inkl. Wahlen (8 RRB)
Kenntnisnahme von Bundesgerichtsurteilen	25	https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index_aza.php?lang=de&mode=index	Publikation durch Bundesgericht
Publikation Kantonale Vernehmlassungen	22	https://www.baselland.ch/themen/p/politische-rechte/vernehmlassungen	Zu 16 dieser insgesamt 22 RRB gab es zusätzlich jeweils eine Medienmitteilung.
Publikation Swisslos- und Sportfonds-Vergaben	21	https://www.baselland.ch/politik-und-behörden/direktionen/sicherheitsdirektion/swisslos-fonds	Publikation aller Vergaben im Web
Protokolle aus Landratssitzungen	17	https://www.baselland.ch/politik-und-behörden/landrat-parlament/sitzungen	Der Regierungsrat beschliesst jeweils die Kenntnisnahme von Landratsprotokollen.
Publikation Traktandenliste der Landratssitzung	17	https://www.baselland.ch/politik-und-behörden/landrat-parlament/sitzungen	Der Regierungsrat beschliesst jeweils die Kenntnisnahme der Traktandenliste des Landrats.
Publikation von Beschaffung / Arbeitsvergaben	17	https://www.simap.ch/shab-forms/COMMON/search/searchresult.jsf	Sämtliche Beschlüsse zu Beschaffungen werden jeweils auf der Plattform Simap publiziert.
Publikation der Stellungnahmen an die Konferenz der Kantone (KdK)	16	https://kdk.ch/de/aktuell/medienmitteilungen/	Kommunikation erfolgt jeweils über die KdK.
Publikation der Ausgabenbewilligungen im Kompetenzbereich des Regierungsrats im Jahresbericht	14	https://www.baselland.ch/politik-und-behörden/regierungsrat/publikationen?searchterm=jahresbericht%202018%20landrat	

Publikation im Jahresbericht von Kreditüberschreitungen im Kompetenzbereich des Regierungsrats	11	https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/regierungsrat/publikationen?searchterm=jahresbericht%202018%20landrat	
Publikation der RR-Stellungnahmen zu persönlichen Vorstössen	10	https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/landrat-parlament/geschaeftene/neueste-geschaeftene	Sammel-RRB mit Stellungnahmen zu den Vorstössen zu jeweils der nächsten Landrats-sitzung
Publikation Gemeindebeschlüsse	10	jeweilige Gemeinde-Webseite	z. B. Änderungen Gemeindeordnung (6 RRB)
Publikation Grundbuch	9	https://www.baselland.ch/themen/a/amtsblatt/grundbuch	Baurechtsvergaben, Verkauf Parzellen / Liegenschaften
Jahresberichte / Budgetbericht von Institutionen mit kantonaler Beteiligung	6	Auf der jeweiligen Homepage	Budgetberichte der Universität Basel und der FHNW; Jahresbericht Interkantonale Polizeischule Hitzkirch etc. Alle anderen Jahresberichte sind in den LRV enthalten.
Abstimmungsbüchlein	6	Werden jeweils im Internet publiziert.	
Publikation von Einladungen	5	Publikation auf Social Media	z. B. Höflichkeitsbesuch von Botschaftern
AFP (Aufgaben- und Finanzplan)	5	https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/finanz-und-kirchendirektion/finanzverwaltung/aufgaben-und-finanzplan-afp	
Weitere Publikationen von RRB-Inhalten	86	Publikation u. a. über Website und Social Media	z. B. Petitionen, Firmenbesuche, div. Stellungnahmen
Total	1'036		

2.4.2 Nicht-publizierte Regierungsbeschlüsse

45 Prozent der Regierungsbeschlüsse werden nicht publiziert.

Ungefähr 45 Prozent aller 2018 gefassten Regierungsbeschlüsse wurden nicht veröffentlicht. Darunter fallen beispielsweise Regierungsratsbeschlüsse mit schützenswerten Personendaten, hängige Verwaltungs- und Verwaltungsbeschwerdeverfahren, Beschlüsse, die vertrauliche Daten Drit-

ter enthalten oder «technische» Beschlüsse (Zuweisungsentscheide zur Bearbeitung von Vernehmlassungen oder Vorstössen an eine Direktion, Protokollgenehmigungen, u. a.). Die Regierungsbeschlüsse mit schützenswerten Personendaten, hängige Verwaltungs- und Verwaltungsbeschwerdeverfahren sowie Regierungsbeschlüsse mit vertraulichen Daten Dritter sind gemäss Informations- und Datenschutzgesetz auch mit einer Umsetzung des Postulats nicht zu publizieren. Die sogenannten «technischen Beschlüssen» könnten gemäss IDG zwar publiziert werden, wären aber für Aussenstehende irrelevant bzw. «inhaltslos».

Tabelle 2: Mengengerüst der in 2018 nicht publizierten RRB

Traktandumstyp	Anzahl in 2018	Anmerkungen	Grund für Nicht-Publikation
Beschwerden (nicht publiziert)	338		Zugang zu Informationen nach dem massgeblichen Verfahrensrecht (§ 23 Abs. 2 IDG) / Schützenswerte Personendaten)
Vernehmlassungen	106	Zuweisungen von Vernehmlassungen an Direktionen	Technischer Beschluss
Einladung an RR	105	Delegationsbeschlüsse	Technischer Beschluss
Vertrauliche und Personal-Geschäfte	59		Schützenswerte Personendaten
Protokoll RRS	44	Genehmigung des Protokolls	Technischer Beschluss
Auflage Regierungssitzung	37	Kenntnisnahmen an den Regierungsrat	Technischer Beschluss
Besuche bei Firmen, Behörden und Verbänden	19		Vertrauliche Daten Dritter
Zuweisungen Persönliche Vorstösse	20	Zuweisung an Direktion	Technischer Beschluss
Instruktion für Generalversammlungen von Beteiligungen	22	Instruktionen für GVs	Vertrauliche Daten Dritter
Einbürgerungsgesuche	17		Schützenswerte Personendaten
Verwertung eines Liquidationsanteils	10		Schützenswerte Personendaten
Gesuche zur Kantonsbürgerschaft	10	Bsp.: Aufnahme in das Bürgerrecht aus anderem Kanton	Schützenswerte Personendaten

Weitere Gesuche	10	Bewilligungen, Steuererleichterungen, Kostenbeteiligungen durch den Kanton	Meist schützenswerte Personendaten
Aufsichtsrechtliche Anzeigen	5		Zugang zu Informationen nach dem massgeblichen Verfahrensrecht (§ 23 Abs. 2 IDG) / Schützenswerte Personendaten)
Nachlass	4		Schützenswerte Personendaten
Weitere vertrauliche RRB	44	z. B. Bevollmächtigungen, Risikobericht	Schützenswerte Personendaten
Weitere technische Beschlüsse	56	z. B. Steuerungsbericht	Technischer Beschluss
Total	906		

2.4.3 Mit Umsetzung des Postulats zusätzlich veröffentlichte Regierungsbeschlüsse

Max. 3 Prozent der Regierungsratsbeschlüsse würden mit einer Neuregelung zusätzlich publiziert.

Mit Umsetzung des Postulats hätten im Jahr 2018 knapp 3 Prozent der Regierungsbeschlüsse (69 RRB) zusätzlich auf Publikationsfähigkeit geprüft und gegebenenfalls publiziert werden müssen. Tabelle 3 gibt hierzu einen exemplarischen Überblick über RRB, die bei Umsetzung des Postulats in 2018 veröffentlicht worden wären.

Tabelle 3: Überblick über RRB, die bei Umsetzung des Postulats zusätzlich veröffentlicht werden würden (Auswahl)

RRB-Nr.	Traktandierungstitel
2018-318	Besuch des Regierungsrats im Kanton Jura am 8. Mai 2018
2018-936	Einsetzung einer Fachgruppe Kosten- und Leistungsmonitoring ambulante Pflege
2018-1681	Einwohnergemeinde Hölstein – Kapitalumlage
2018-930	Kauf einer Aktie der eOperations Schweiz AG
2018-1683	Weiterführung «Runder Tisch» für Altersfragen 2019–2020

2.4.4 Gesuche für die Herausgabe von Regierungsbeschlüssen

Gemäss Verordnung zum Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDV, SGS 162.11) setzt die Landeskantlei das Öffentlichkeitsprinzip bei den Geschäften des Regierungsrats um (IDV § 13 Abs. 1). Sie ist auch zuständig für die Behandlung von Gesuchen um Informationszugang zu den Geschäften des Regierungsrats (IDV §14 Abs. 2). Um eine niederschwellige Gesuchseingabe zu ermöglichen, können diese über ein elektronisches Zugangsgesuchsformular auf der Kantons-Webseite (<https://www.baselland.ch/themen/o/offentlichkeitsprinzip/Zugangsgesuch>) eingereicht werden. Die Gesuche werden in der Regel innerhalb von 14 Tagen abschliessend bearbeitet.

Die Übersicht der eingereichten Gesuche für die Herausgabe von Regierungsbeschlüssen zeigt, dass entsprechende Anfragen selten sind:

Tabelle 4: Anzahl Gesuche für die Herausgabe von Regierungsbeschlüssen

Jahr	Anzahl Gesuche für die Herausgabe von Regierungsbeschlüssen
2013	2
2014	0
2015	1
2016	0
2017	1
2018	3

2.5. Publikationspraxis in anderen Kantonen

Ein Blick in andere Kantone zeigt, dass nur wenige Kantone eine vollständige Publikation der RRB praktizieren. Im Folgenden sind die Publikationspraktiken von vier Kantonen, die ihre RRB publizieren, vorgestellt.

Tabelle 5: Überblick über die Publikationspraktiken der RRB in anderen Kantonen

Kanton	RRB mit nicht vertraulichen Inhalten und ohne schützenswerte Daten	RRB mit nicht vertraulichen Inhalten, aber mit schützenswerten Personendaten	RRB mit vertraulichen Inhalten
Basel-Stadt	Publikation des Beschlusses inkl. Zusammenfassung	Publikation eines anonymisierten RRB inkl. Zusammenfassung	Publikation neutraler Traktandentitel und Sitzungsdatum
Bern	Publikation nur des Beschlusses Vollständige Publikation von Verordnungen Keine Publikation von Geschäften, die zuhanden des Grossen Rats sind	Keine Publikation	Keine Publikation
Solothurn	Vollständige Publikation	Vollständige Publikation, falls nicht als vertraulich durch den Regierungsrat deklariert	Publikation neutraler Traktandentitel und Sitzungsdatum
Zürich	Vollständige Publikation	Publikation eines anonymisierten RRB	Keine Publikation, nur anonymisiert auf der Entscheid-Datenbank

2.5.1 Kanton Basel-Stadt

Im Kanton Basel-Stadt werden nicht-öffentliche RRB nur mit neutralem Traktandentitel und Sitzungsdatum publiziert. Alle anderen RRB werden innerhalb weniger Tage nach dem Beschluss publiziert, wobei die RRB zuvor überprüft werden müssen, ob allfällige Inhalte der Beschlüsse vor Publikation anonymisiert oder gestrichen werden müssen. Des Weiteren wird für jeden RRB eine Zusammenfassung erstellt, um den Inhalt des RRB nachvollziehen zu können.

2.5.2 Kanton Bern

Im Kanton Bern werden seit dem 1. Juni 2011 alle öffentlichen RRB im Internet publiziert. Dabei umfasst die Geschäftssammlung nur die Beschlüsse (ohne Vorträge und Zusatzinformationen). Eine Ausnahme bilden Verordnungen, bei denen auch die Vorträge im Rahmen des RRB publiziert werden.

Alle Geschäfte des Regierungsrats, die zuhanden des Grossen Rats sind (z.B. Anträge zu Verfassungs-, oder Gesetzesvorlagen, Vorstossantworten und Berichte) werden nicht in der Geschäftssammlung publiziert, sondern auf der Website des Grossen Rats. Nicht öffentliche RRB werden in der Geschäftssammlung nicht publiziert (<https://www.rr.be.ch/rr/de/index/rrbonline/rrbonline.html>).

2.5.3 Kanton Solothurn

Die RRB im Kanton Solothurn werden alle vollständig seit 2003 publiziert. Ausnahmen bilden nur RRB, die vom Regierungsrat als vertraulich deklariert werden. Diese werden dann nur mit neutralem Traktandentitel und Sitzungsdatum publiziert (siehe Abbildung 1). Da die postalische Zustellung an die Betroffenen vor Veröffentlichung vollzogen sein muss, werden die öffentlichen Regierungsratsbeschlüsse jeweils 17 Tage nach der Regierungsratssitzung im Internet publiziert (<https://rrb.so.ch/>).

Traktandentitel	Einbürgerung (EORD.2018.367)
Sitzungsdatum	04.11.2019
Beschluss-Nr.	2019/1686
Federführung	Volkswirtschaftsdepartement
Geschäftsart	Sachgeschäft

Abbildung 1: Beispiel einer Publikation eines nicht öffentlichen RRB in Solothurn

2.5.4 Kanton Zürich

Im Kanton Zürich sind seit dem 1. Oktober 2008 grundsätzlich alle RRB öffentlich zugänglich. Wenn allerdings ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht und dieses durch Anonymisierung oder Streichen von Passagen nicht gewahrt werden kann, stehen Regierungsratsbeschlüsse der Öffentlichkeit nicht zur Verfügung. Gemäss der Konkretisierung der nicht öffentlich zugänglichen Regierungsratsbeschlüsse durch den Regierungsrat werden RRB, die namentliche Personalangelegenheiten und Rechtsmittelentscheide (Rekurse, Aufsichtsbeschwerden usw.) betreffen, nicht veröffentlicht. Diese Entscheide werden allerdings, sofern sie von allgemeinem Interesse sind, anonymisiert auf der Entscheiddatenbank (www.zhentscheide.zh.ch) publiziert. Die Veröffentlichung der RRB erfolgt, sobald die Beschlüsse ausgefertigt und den direkt betroffenen Adressaten zugestellt sind (<https://www.zh.ch/internet/de/aktuell/rrb.html>).

2.5.5 Vergleich Nutzerzahlen von RRB-Publikationen und von der Geschäftsdatenbank Landrat

Die Besucherzahlen für die publizierten RRB in den verschiedenen Kantonen zeigen, dass die Webseiten mit den publizierten Regierungsbeschlüssen von einem relativ kleinen Teil der Bevölkerung wahrgenommen werden (Beispiel Bern: 3'300 Besucherinnen und Besuchern pro Monat im

Vergleich zur Geschäftsdatenbank Landrat BL mit 60'000 Besucherinnen und Besuchern pro Monat). Hauptnutzergruppe sind meistens die Betroffenen der RRB, Journalistinnen und Journalisten oder Verbände und Organisationen.

Die Analyse zeigt, dass die Besuche meistens nur einzelnen RRB gelten. In Bern beispielsweise wurden im Jahr 2018 insgesamt 11 RRB heruntergeladen, wenn auch im Durchschnitt jeder dieser RRB ca. 170 Downloads verzeichnete. Bei den aufgerufenen RRB handelt es sich in der Regel um Entscheide, deren Inhalte auch über weitere Kanäle wie Medienmitteilung oder Gesetzestexte publiziert wurden (z. B. Beschluss zur Gastgewerbeverordnung in Bern).

Die grösste Anzahl Anfragen von RRB dürfte auch im Kanton Basel-Landschaft bei Geschäften erfolgen, die der Regierungsrat zuhanden des Landrats beschliesst. Diesem Bedürfnis kommt der Kanton Basel-Landschaft mit der Geschäftsdatenbank der Landratsgeschäfte nach, die durchschnittlich von 60'000 Besucherinnen und Besuchern pro Monat genutzt wird.

2.6. Mögliches Umsetzungsszenario einer RRB-Datenbank

Aufgrund der rechtlichen Ausgangssituation könnte im Kanton Basel-Landschaft eine Umsetzung des Postulats wie folgt aussehen:

Tabelle 6: Vorschlag eines möglichen Umsetzungsszenarios einer RRB-Datenbank

Kanton	RRB mit nicht vertraulichen Inhalten und ohne schützenswerte Daten	RRB mit nicht vertraulichen Inhalten, aber mit schützenswerten Personendaten	RRB mit vertraulichen Inhalten
Basel-Landschaft	Publikation RRB-Titel, Sitzungsdatum, Kurzbeschreibung des Geschäfts und Beschluss	Keine Publikation	Keine Publikation

Öffentliche RRB würden zusätzlich zu den aktuell bestehenden Publikationskanälen des Kantons (vgl. Tabelle 1) in einer separaten Datenbank im Internet publiziert werden. Hierbei müsste eine Überprüfung aller RRB hinsichtlich der Vorgaben gemäss Informations- und Datenschutzgesetz sichergestellt werden. Da jeweils nur der Geschäftstitel und der Beschluss publiziert würden, müsste im Sinne der Nachvollziehbarkeit und Verständlichkeit für jeden zu publizierenden RRB eine Zusammenfassung verfasst werden.

Nicht-öffentliche Beschlüsse würden weiterhin nicht publiziert werden (vgl. Tabelle 2), da eine Publikation der nicht-öffentlichen Beschlüsse nur mit Traktanden-Titel und Sitzungsdatum keinen Mehrwert bietet. Gleiches gilt für RRB mit nicht vertraulichen Inhalten, aber mit schützenswerten Personendaten oder Informationen Dritter, die nicht publiziert werden dürfen.

2.6.1 Anpassungen der Rechtsgrundlagen

Die kantonale Informations- und Datenschutzverordnung (in Ausführung von § 17 IDG) wäre für eine Umsetzung des Postulats mit einer entsprechenden Praxisfestlegung zu ergänzen, welche die Bekanntgabe von Regierungsratsbeschlüssen im Sinne des Postulats näher regelt. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, zu diesem Zweck die bestehende, sachverwandte Regierungsratsverordnung vom 20. Dezember 1977 über die Information entsprechend anzupassen. Dabei wären bestimmte Verwaltungsstellen (etwa die Direktionen) anzuhalten, die in ihre Zuständigkeiten fallenden Geschäfte im Hinblick auf die Frage der Publikation zu kategorisieren und die allfällige Veröffentlichung der anfallenden Regierungsratsbeschlüsse vorzubereiten. In diesem Zusammenhang wäre auch denkbar, dass der Regierungsrat den untergeordneten Verwaltungseinheiten im

Rahmen seines Weisungsrechts Vorgaben betreffend die Publikation von Regierungsratsbeschlüssen macht.

2.6.2 Erforderlicher Aufwand bei Umsetzung des Postulats

Für die Umsetzung des Postulats müssten die Verwaltungsabläufe zur Erstellung von Regierungsratsbeschlüssen neu geregelt werden. Zunächst müsste jeder Entwurf eines RRB bzgl. der Möglichkeit zur Veröffentlichung kategorisiert werden. Hierzu muss eine Konkretisierung der nicht öffentlich zugänglichen Regierungsratsbeschlüsse durch den Regierungsrat erfolgen (vgl. auch Kap. 2.5.1). Für jeden RRB, der veröffentlicht werden darf, muss eine inhaltliche Zusammenfassung des Geschäfts erstellt werden, die online publiziert werden kann. Die Zusammenfassung dient der Nachvollziehbarkeit und Verständlichkeit des Beschlusses, da die Erwägungen eines RRB grundsätzlich nicht publiziert würden.

Um den Prozess möglichst zu automatisieren, ist eine Schnittstelle zwischen Axioma (Geschäftsdatenbank) und dem CMS (Publikationssystem Internet) notwendig, durch welche die nicht-vertraulichen RRB veröffentlicht werden können.

Ein Kontrollmechanismus, der sicherstellt, dass keine vertraulichen oder schützenswerten Inhalte publiziert werden, muss ebenfalls eingeführt werden. Hierzu wäre eine Möglichkeit, dass automatisch jeweils eine zweite Ausgabe des Regierungsbeschlusses nur mit den für die Publikation freigegebenen Elementen (Titel, Beschluss, Zusammenfassung) erstellt wird.

Aufgrund der bereits vorhandenen technischen Infrastruktur entstehen fürs technische Einrichten nur geringe Kosten.

Die laufenden Aufwände für die Publikation der RRB sind hingegen personell aufwändig. Diese werden im Folgenden in der Tabelle 7 geschätzt.

Tabelle 7: Schätzung der wiederkehrenden Aufwände bei Umsetzung des Postulats (am Beispiel-Jahr 2018)

Notwendige Anpassungen	Anzahl RRB/RRS in 2018	Aufwandschätzung (pro Jahr)
Prüfen und Kategorisieren jedes RRB gemäss IDG durch die einreichende Direktion (da Beschwerden nicht geprüft werden müssen, sind die 338 Beschwerden bereits abgezogen)	1'673 RRB	5 Minuten pro RRB = 139 h
Verfassen einer Zusammenfassung für alle zu publizierenden RRB	1'105 RRB	30 Minuten pro RRB = 552,5h
2. Prüfung der Kategorisierung und Redaktion der Zusammenfassungen durch LKA	37 RRS	60 Minuten pro RRS = 37 h
Differenzen mit der Direktion bereinigen, falls Kategorisierung umstritten ist	37 RRS	30 Minuten pro RRS = 18,5 h
Generierung und Prüfung Publikation RRB	1'105 RRB	2 Minuten pro RRB = 37 h
Total-Aufwand p. a.		784 h (entspricht ca. 18,5 Arbeitswochen)

Die Aufwandschätzung in Tabelle zeigt, dass mit einem zusätzlichen personellen Aufwand von ca. 784 Arbeitsstunden pro Jahr (ca. 18 Arbeitswochen oder 2.5 Arbeitstage pro Regierungssitzung) gerechnet werden muss, um die Umsetzung des Postulats sicherstellen zu können. Der Aufwand würde sich in etwa zu gleichen Teilen auf die fünf Direktionen und die Landeskanzlei aufteilen.²

2.6.3 Geprüfte Umsetzungsvarianten mit weniger Arbeitsaufwand

Zusätzlich zur unter Kapitel 2.6.2 beschriebenen Variante, bei der eine möglichst komplette Datenbank der zur Veröffentlichung freigegebenen RRB erstellt wird, wurden Varianten geprüft, die mit weniger Personalaufwand umsetzbar wären.

a) Bisherige Publikationspraxis mit einer reduzierten Datenbank erweitern

Bei dieser Lösung würden zusätzlich zur bisherigen Publikationspraxis alle gemäss IDG öffentlichen Regierungsbeschlüsse publiziert, die nicht bereits durch eine Medienmitteilung, eine Landratsvorlage, eine Publikation in der Gesetzessammlung oder im Behördenverzeichnis veröffentlicht werden. Dazu gehören die bisher nicht publizierten RRB (2018: 69) sowie alle RRB, die bisher durch Dritte publiziert wurden (2018: 16). Der Aufwand für die Prüfung und Publikation dieser Regierungsbeschlüsse (2018: 85) wäre wesentlich kleiner (ca. 70 Arbeitsstunden pro Jahr). Die damit generierte Datenbank würde aber nicht einmal 5 Prozent der gefassten Regierungsbeschlüsse enthalten. Der Regierungsrat erachtet diese Variante als nicht zielführend.

b) Bisherige Publikationspraxis mit Kurzmeldungen zu den Regierungsgeschäften erweitern

Bei dieser Lösung würden zusätzlich zur bisherigen Publikationspraxis im Rahmen einer Medienmitteilung alle gemäss IDG öffentlichen Regierungsgeschäfte mit einer Kurzmeldung (ohne Datenbank-Lösung) publiziert. Der Aufwand für die Prüfung der Geschäfte (2018: 85 RRB), für das Erstellen der Medienmitteilung und den Abgleich zwischen Direktionen und Landeskanzlei würde ca. eine Arbeitsstunde pro Direktion und Landeskanzlei pro Regierungssitzung, d. h. 222 Arbeitsstunden pro Jahr (6 Stunden Mehraufwand für 37 Regierungssitzungen) betragen. Der Regierungsrat hat diese Lösung in die Wege geleitet (vgl. Kapitel 2.8).

2.7. Zusammenfassung der Umsetzungsprüfung

Grossteil der RRB wird bereits publiziert: Von mehr als der Hälfte aller RRB des Kanton Basel-Landschaft werden die Inhalte mit der bestehenden Publikationspraxis (Medienmitteilungen, Geschäftsdatenbank Landrat, Amtsblatt etc.) der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Dabei verfolgt der Kanton eine zielgruppenbezogene Publikationsstrategie mit verschiedenen Publikationskanälen.

Geringe Nachfrage nach Herausgabe von Regierungsbeschlüssen: Die Übersicht der eingereichten Gesuche für die Herausgabe von Regierungsbeschlüssen in den Jahren 2013–2018 zeigt, dass entsprechende Anfragen selten sind. Entgegen der im Landrat am 18. Mai 2017 gemachten Äusserung ist aus Sicht des Regierungsrats der Weg für die Gesuchseingabe geregelt und es besteht diesbezüglich kein Handlungsbedarf.

Vertrauliche RRB können weiterhin nicht publiziert werden: Auf eine Publikation von Regierungsbeschlüssen mit schützenswerten Personendaten oder vertraulichen Informationen Dritter muss in jedem Fall verzichtet werden.

² Beim Berechnen des Aufwands wurde davon ausgegangen, dass es sich bei den Beschwerden im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats um Rechtsmittelverfahren handelt, welche vom Öffentlichkeitsprinzip ausgenommen sind. Für eine allfällige spätere Publikation nach eingetretener Rechtskraft wären die Beschwerden im Hinblick auf eine Publikation wegen der darin enthaltenen Personendaten oder aufgrund der vertraulichen Inhalte aufzuarbeiten (Anonymisierung, Verfassen von Regesten etc.). Dies wäre mit einem zusätzlichen, erheblichen Mehraufwand verbunden, der in den vorliegenden Berechnungen noch nicht berücksichtigt ist.

Nur wenige RRB würden zusätzlich publiziert werden: Für das Jahr 2018 wären es insgesamt 69 Regierungsbeschlüsse (3 Prozent) gewesen, deren Inhalt mit Umsetzung des Postulats zusätzlich veröffentlicht worden wären.

Geringe Nutzung bestehender RRB-Datenbanken: Die Erfahrungen aus anderen Kantonen zeigen, dass die RRB-Datenbanken relativ wenig genutzt werden und dass das Abrufen sich meist auf einzelne RRB beschränkt, die auch anderswo publiziert sind (z. B. Medienmitteilungen, Gesetzespublikationen etc.).

Geringe Änderung der Informations- und Datenschutzverordnung notwendig: Die kantonale Informations- und Datenschutzverordnung (in Ausführung von § 17 IDG) wäre für eine Umsetzung des Postulats mit einer Praxisfestlegung zu ergänzen, welche die Bekanntgabe von Regierungsratsbeschlüssen im Sinne des Postulats näher regelt.

Geringe Initialisierungskosten: Die Initialisierungskosten sind aufgrund der bereits bestehenden Infrastruktur als gering einzuschätzen.

Grosser personeller Aufwand: Der laufende Aufwand für die Umsetzung des Postulats beträgt pro Jahr ca. 785 Arbeitsstunden bzw. 2,5 Personentage pro Regierungssitzung und ist damit als hoch zu bewerten.

2.8. Fazit: Praxisänderung bei der Kommunikation von Regierungsbeschlüssen

In Übereinstimmung mit dem Zweckartikel des Informations- und Datenschutzgesetzes (IDG, § 1 Abs. 2 Bst. a) wäre eine umfassendere Publikationspraxis der Regierungsbeschlüsse wünschenswert. Aus Sicht des Regierungsrats würde die Umsetzung des Postulats einer echten Verwirklichung des Grundsatzes der Transparenz entsprechen.

Allerdings stellt der Regierungsrat auch fest, dass eine Umsetzung des Postulats verhältnismässig hohe personelle Aufwände generiert und gleichzeitig einen geringen Mehrwert gegenüber der heutigen Publikationspraxis schafft. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis stimmt nicht. Deshalb sieht der Regierungsrat davon ab, Regierungsratsbeschlüsse soweit datenschutzrechtlich zulässig, auf direktem Weg und niederschwellig in einer Datenbank öffentlich einsehbar zu machen.

Damit künftig die Transparenz gesteigert und eine umfassendere Publikationspraxis der Regierungsbeschlüsse erreicht werden kann, hat der Regierungsrat die Arbeitsgruppe Kommunikation unter der Leitung des 2. Landeschreibers beauftragt, ein Konzept zur Erweiterung der bisherigen Kommunikation von Regierungsbeschlüssen auszuarbeiten. Neu sollen die in der Regierung behandelten Geschäfte in einem Regierungsbulletin mit einem Kurzbeschreibung genannt werden, sofern diese gemäss IDG publiziert werden dürfen. Die Neuerung wird im laufenden Jahr eingeführt.

3. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat 2017/107 «Öffentlichkeitsprinzip und Transparenz auch bei Regierungsratsbeschlüssen» abzuschreiben.

Liestal, 28. Januar 2020

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident: Isaac Reber

Die Landeschreiberin: Elisabeth Heer Dietrich