Bericht und Antrag des Regierungsrats
an den Landrat vom 10. Januar 2006
zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der kantonalen Verwaltung

A. Zusammenfassung

Nach geltendem Recht gilt im Kanton Uri für die kantonale Verwaltung der Grundsatz der Geheimhaltung. Gestützt auf eine Motion Edith Rosenkranz, Altdorf, die der Landrat erheblich erklärt hat, soll dieser Grundsatz für die kantonalen Behörden und die kantonale Verwaltung geändert werden. Neu soll das Öffentlichkeitsprinzip als Grundsatz gelten, während die Geheimhaltung die Ausnahme bildet. Das entworfene Öffentlichkeitsgesetz entspricht dem. Es bezweckt, die Arbeit der Behörden und der Verwaltung offener zu gestalten und damit einen Beitrag zur freien Meinungsbildung der Bevölkerung zu leisten sowie das Vertrauen in die Behörden- und Verwaltungstätigkeit zu fördern.

Das Gesetz gilt nur für kantonale Behörden und für die kantonale Verwaltung sowie für öffentlich-rechtliche Anstalten des Kantons und für Dritte, die für den Kanton öffentliche Aufgaben erfüllen. Es gilt namentlich nicht für die Gemeinden und die Korporationen.

Dem Öffentlichkeitsgrundsatz unterliegen amtliche Dokumente. Grundsätzlich hat jede volljährige Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten. Ausnahmen gelten, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen dem Einsichtsrecht entgegenstehen. Auch dürfen amtliche Dokumente erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheidung, für den sie die Grundlage darstellen, getroffen ist. Kein Einsichtsrecht besteht in Dokumenten, wenn dadurch Positionen in laufenden und künftigen Verhandlungen gefährdet werden könnten. Schliesslich gelten für das ordentliche Verwaltungs- und Justizverfahren die besondere Gesetzgebung, namentlich die Prozessordnungen. In jedem Fall bleiben die Bestimmungen des Datenschutzes, die dem Schutz der Persönlichkeit jeder Person dienen, vorbehalten.

Das Einsichtsrecht und das Auskunftsrecht sind regelmässig kostenlos. Wer mehr beansprucht, namentlich wer ausnahmsweise Kopien vor Ort erstellen oder zugestellt erhalten will, muss dafür eine Gebühr bezahlen.

Die ersuchte Behörde oder Verwaltungsstelle muss entscheiden, ob die Voraussetzungen erfüllt sind, dem Gesuchsteller oder der Gesuchstellerin Akteneinsicht zu gewähren oder Auskünfte zu erteilen. Will sie das Recht einschränken oder verweigern und ist die Gesuchstellende Person damit nicht einverstanden, hat die ersuchte Behörde die Streitsache zuerst dem oder der Datenschutzbeauftragten des Kantons vorzulegen. Erst wenn der Einigungsversuch scheitert, erlässt sie eine Verfügung.

Das Gesetz ist auf amtliche Dokumente anwendbar, die nach seinem Inkrafttreten von einer Behörde erstellt oder empfangen wurden.

B. Ausführlicher Bericht

I. Ausgangslage

Am 2. März 2004 hat der Landrat die Motion Edith Rosenkranz, Altdorf, zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Staatsverwaltung des Kantons Uri erheblich erklärt. Damit ist der Regierungsrat beauftragt worden, "die notwendigen verfassungsmässigen und gesetzlichen Grundlagen zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der ernerischen Staatsverwaltung zu schaffen und dem Landrat eine entsprechende Vorlage zu unterbreiten". Insbesondere sei zu gewährleisten, dass die Öffentlichkeit über alle Tätigkeiten von allgemeinem Interesse rasch und umfassend, sachgerecht und klar informiert wird, und dass jede Person das Recht hat, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten, sofern nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen dem Einsichtsrecht entgegenstehen.

II. Zum Öffentlichkeitsprinzip im Allgemeinen

Nach geltendem Recht herrscht im Kanton Uri für die kantonale Verwaltung der Grundsatz der Geheimhaltung. Ein Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten besteht nur ausnahmsweise. Das Öffentlichkeitsprinzip bedeutet die Umkehrung dieses Grundsatzes. Das Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt wird zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimnisvorbehalt. Ziel des Öffentlichkeitsprinzips ist es, die Transparenz der Verwaltung zu fördern, indem jeder volljährigen Person das Recht zusteht, Einsicht in amtliche Dokumente zu nehmen, sofern kein Ausschlussgrund vorliegt.

Zahlreiche Kantone kennen bereits heute das Öffentlichkeitsprinzip oder sind auf dem Weg dazu (siehe Beilage 2). Die Bundesversammlung hat am 17. Dezember 2004 das Bundes-

gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung verabschiedet, das ebenfalls vom Grundgedanken der Öffentlichkeit der Verwaltung geprägt ist. Der Bundesrat wird entscheiden, wann es in Kraft tritt.

III. Grundzüge des Entwurfs

Der Entwurf berührt im Wesentlichen zwei Bereiche: die Information von Amtes wegen und die Information auf Anfrage.

Was die Information von Amtes wegen betrifft, ist dieser Grundsatz bereits in Artikel 86 der Kantonsverfassung (KV; RB 1.1101) vorgeschrieben. Danach haben die Behörden die Öffentlichkeit über wichtige Probleme, Vorhaben und Beschlüsse zu unterrichten, sofern nicht entgegenstehende Interessen überwiegen. Und was den Regierungsrat im Besonderen betrifft, verpflichtet ihn Artikel 7 der Organisationsverordnung (ORV; RB 2.3321), dafür zu sorgen, dass die Öffentlichkeit über seine Absichten, Entscheidungen und Massnahmen sowie über die Arbeit der Kantonsverwaltung orientiert wird, soweit ein öffentliches Interesse daran besteht und durch die Information keine vorrangigen öffentlichen oder privaten Interessen verletzt werden. Der Entwurf übernimmt diesen Grundsatz, verankert ihn auf Gesetzesstufe und ermächtigt den Regierungsrat, den Informationsauftrag den Direktionen oder Verwaltungsstellen zu delegieren, soweit deren Tätigkeitsbereich betroffen ist. Zudem ist vorgeschrieben, dass die Information der Sache angepasst, klar und den Umständen entsprechend rasch erfolgen muss.

Der eigentliche Kern des Entwurfs betrifft die Information auf Anfrage. Das Öffentlichkeitsprinzip im engeren Sinn bedeutet denn auch die Weiterentwicklung der Informationspolitik von Amtes wegen. Das Öffentlichkeitsprinzip trägt dazu bei, die Transparenz der Verwaltung zu fördern, die freie Meinungsbildung der Bevölkerung zu begünstigen und die Nähe zwischen Bürgerschaft und Staat zu stärken.

Grundsätzlich hat jede volljährige Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Der Entwurf erklärt, was unter dem Begriff "amtliche Dokumente" zu verstehen ist und wann ein überwiegendes Interesse vorliegt. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, können die Dokumente vor Ort eingesehen oder es können Kopien davon angefordert werden.

Selbstverständlich kann das Öffentlichkeitsprinzip nicht schrankenlos gelten. Deshalb sieht der Entwurf bestimmte "besondere Fälle" im Sinne von Ausnahmen vor. So dürfen amtliche

Dokumente nicht zugänglich gemacht werden, solange sie der Entscheidungsfindung einer Behörde dienen. Erst wenn der Entscheid getroffen ist, stehen sie der Öffentlichkeit zur Einsichtnahme offen. Gleiches gilt für Dokumente über Positionen in laufenden und künftigen Verhandlungen. Und was die Verwaltungs- und Justizverfahren betrifft, verweist der Entwurf auf die spezielle Gesetzgebung, namentlich auf die Verfahrensordnungen. Schliesslich bleibt der weitergehende Schutz von Personendaten nach dem Gesetz über den Schutz von Personendaten vorbehalten. Anders gesagt nennt der Entwurf folgende Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, bevor das Einsichtsrecht gewährt wird:

- Die ersuchte Behörde oder Verwaltungsstelle muss dem Gesetz unterstehen.
- Es muss sich um ein amtliches Dokument im Sinne des Gesetzes handeln.
- Dem Einsichts- oder Auskunftsrecht dürfen keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen.
- Und schliesslich darf kein Tatbestand eines "besonderen Falles" nach Artikel 7 des Entwurfs erfüllt sein, namentlich darf das Einsichts- oder Auskunftsrecht nicht Akten betreffen, die laufenden Verhandlungen oder einen politischen Entscheidungsprozess betreffen, der noch nicht abgeschlossen ist.
- Die Regeln des Datenschutzgesetzes bleiben in jedem Fall gewährleistet.

Gesuche, amtliche Dokumente einzusehen, sind bei der Behörde einzureichen, die das Dokument "besitzt". Im Streitfall hat diese Behörde eine Verfügung zu erlassen, die von der Person, die Einsicht verlangt, angefochten werden kann.

IV. Vernehmlassungsverfahren

Im Vernehmlassungsverfahren ist der Entwurf zu einem Öffentlichkeitsgesetz auf vielfältiges Echo gestossen. Während ein Teil der Vernehmlassungen den Entwurf ausdrücklich begrüsst, stehen ihm andere kritisch oder gar ablehnend gegenüber. Namentlich die Gemeinden äussern sich mehrheitlich skeptisch zum Entwurf oder lehnen ihn gar ab. Die kritischen oder ablehnenden Vernehmlassungen machen im Wesentlichen Folgendes geltend: Einzelbereiche des Akteneinsichts- und des Auskunftsrechts seien in Spezialgesetzen genügend geregelt. Der Kanton solle mit dem Wechsel vom Geheimhaltungs- zum Öffentlichkeitsprinzip keine Pionierleistung erbringen. Zudem ergäben sich Abgrenzungsschwierigkeiten, nachdem das Gesetz für die Gemeinden nicht gelte, insbesondere wenn Gemeindeakten in kantonale Akten einfliessen. Zahlreiche Vernehmlassungen verweisen darauf, dass der Gesetzesvollzug mit erheblichem administrativem, personellem und finanziellem Mehraufwand verbunden sei. Das Gesetz sei der Effizienz der Verwaltung abträglich. Eine einheitliche Praxis sei kaum zu erreichen, wenn verschiedene Behörden und Stellen das Gesetz anwenden müssten. Die Diskretion der Verwaltung und der Persönlichkeitsschutz seien gefährdet, was

nicht annehmbar sei. Das Geheimhaltungsprinzip habe sich bewährt und die heutige Informationspolitik der Behörden genüge. Schliesslich sollen zuerst Erfahrungen mit dem Öffentlichkeitsgesetz des Bundes abgewartet werden, bevor der Kanton zum Öffentlichkeitsprinzip wechsele.

Daneben bestehen Vernehmlassungen, die den Entwurf ausdrücklich begrüessen. Sie unterstützen den Wechsel vom Geheimhaltungsprinzip zum Öffentlichkeitsprinzip als Mittel, das Vertrauen der Bevölkerung in die Behörden und die Verwaltung zu stärken sowie einen Beitrag zur freien Meinungsbildung zu leisten.

Im Übrigen haben die Vernehmlassungen zu einzelnen Bestimmungen verschiedene wertvolle Anregungen gebracht, die im vorliegenden Entwurf berücksichtigt worden sind.

Der Regierungsrat hat bei der Vorbereitung des Gesetzesentwurfs dem vielschichtigen und recht widersprüchlichen Vernehmlassungsergebnis Rechnung getragen. Er legt dem Landrat zwar ein Öffentlichkeitsgesetz vor, das vom Geheimhaltungs- zum Öffentlichkeitsprinzip wechselt. Doch reichert er diesen Prinzipienwechsel an mit verschiedenen Vorbehalten und Ausnahmen, um so namentlich den kritischen oder ablehnenden Stimmen Rechnung zu tragen.

V. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Artikel 1 Gegenstand und Zweck

Das Gesetz regelt zwei Bereiche: die amtliche Information der Bevölkerung einerseits und den Zugang zu amtlichen Dokumenten andererseits. Zur Hauptsache aber bezweckt das Gesetz, der Bevölkerung den Zugang zu amtlichen Dokumenten zu gewährleisten und dadurch die Transparenz der Verwaltung und die freie Meinungsbildung zu fördern. Ein besonderes Interesse für den Zugang braucht nicht nachgewiesen zu werden. Das Gesetz bringt damit den "Geist der Öffnung" zum Ausdruck, der die Behörden bei der Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips leiten soll.

Artikel 2 Geltungsbereich

Dieses Gesetz gilt zwar für die Behörden des Kantons, nicht aber für andere Behörden, namentlich nicht für die Gemeinden und die Korporationen. Als "Behörden" gelten namentlich der Regierungsrat und die Kantonsverwaltung. Dazu gehören aber auch die kantonalen Anstalten und Körperschaften, etwa das Kantonsspital Uri, die Pensionskasse Uri und die Aus-

gleichskasse Uri. Ausdrücklich ausgenommen ist die Urner Kantonalbank, denn sie untersteht der Bundesgesetzgebung über die Banken, die besondere Geheimhaltungsvorschriften kennt. Zudem verfolgt die UKB in erster Linie kommerzielle Zwecke.

Auch Dritte unterstehen dem Öffentlichkeitsgesetz, soweit sie öffentliche Aufgaben für den Kanton erfüllen. Zu denken ist hier etwa an die Lisag, die das Vermessungswerk des Kantons als öffentliche Aufgabe betreut. Dazu gehören aber auch die Spitex Uri und die Stiftung Behindertenbetriebe, um nur zwei Beispiele zu nennen. Wichtig aber ist die Eingrenzung, dass derartige Betriebe und Organisationen nur insoweit dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehen, als sie öffentliche Aufgaben für den Kanton erfüllen.

Bei den richterlichen Behörden ist zu unterscheiden, ob sie richterliche oder Verwaltungsaufgaben erfüllen. Für Letztere unterstehen sie dem Öffentlichkeitsprinzip, für Erstere gilt das Verfahrensrecht (siehe Art. 7 Abs. 3).

Auch der Landrat und seine Kommissionen gehören zu den "Behörden", die diesem Gesetz unterstellt sind. Im Vernehmlassungsverfahren sprach sich eine Mehrheit dafür aus. Buchstabe d trägt diesem Anliegen Rechnung. Die Sitzungsunterlagen für das Ratsplenum sind bereits heute öffentlich. Die Sitzungsprotokolle der Kommissionen und weitere Unterlagen des Landrats dagegen sind nur öffentlich, wenn die Voraussetzungen nach dem Öffentlichkeitsgesetz erfüllt sind. Insbesondere dürfen keine "überwiegenden Interessen" (Art. 4) entgegenstehen und keine "besonderen Fälle" (Art. 7) vorliegen. Aus Artikel 7 Absatz 1 ergibt sich zwingend, dass Protokolle der landrätlichen Kommissionen jedenfalls erst öffentlich werden, wenn der Landrat über das behandelte Geschäft entschieden hat. Zudem müssen, wie gesagt, die weiteren "Öffentlichkeitskriterien" erfüllt sein.

In jedem Fall bleibt die besondere Gesetzgebung vorbehalten. Diese kann spezialgesetzliche Geheimhaltungspflichten vorsehen oder andere Gründe nennen, die dem Öffentlichkeitsprinzip widersprechen.

Artikel 3 Amtliche Dokumente

Das Öffentlichkeitsprinzip gilt nur, aber immerhin für "amtliche Dokumente" (siehe Art. 6). Deshalb drängt sich auf, diesen Begriff zu umschreiben. Artikel 3 Absatz 1 übernimmt das. Nach Absatz 1 Buchstabe b gelten als "amtliche Dokumente" auch solche, die einer Behörde oder Stelle von einem Dritten oder einer Dritten mitgeteilt worden sind. Unter bestimmten Voraussetzungen werden dadurch Dokumente von Dritten, die dem Gesetz nicht unterstehen (z. B. Gemeinden), zu solchen, die dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehen. Das bedeutet

aber nicht zwingend, dass alle Informationen in den Händen des Kantons, die von Dritten stammen, der Öffentlichkeit zugänglich werden. Wie bei allen "amtlichen Dokumenten" bleibt der Zugang zu solchen Dokumenten davon abhängig, dass keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen, dass kein besonderer Fall nach Artikel 7 des Entwurfs vorliegt und dass die Datenschutzgesetzgebung der Öffentlichkeit nicht entgegensteht.

Absatz 2 nennt jene Tatbestände, die nicht als amtliche Dokumente gelten. Dazu gehören alle Unterlagen, die eine Behörde kommerziell nutzt. Auch Dokumente, die noch in Arbeit sind oder dem persönlichen Gebrauch dienen; so gelten etwa Handnotizen, persönliche Aktennotizen, E-Mails und dergleichen nicht als "amtliche Dokumente", wenn sie noch nicht fertig gestellt oder zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind.

Artikel 4 Überwiegende Interessen

Nach Artikel 6 Absatz 1 besteht der Zugang zu amtlichen Dokumenten nur, "soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen". Absatz 1 nennt vier Beispiele, die nach einer Interessenabwägung dazu führen können, dass der Zugang zum amtlichen Dokument ganz oder teilweise verweigert wird. Dazu gehören in erster Linie amtliche Dokumente, die einem Entscheidungsprozess dienen, der noch nicht abgeschlossen ist. Dieses "überwiegende öffentliche Interesse" ähnelt zwar dem "besonderen Fall" nach Artikel 7 Absatz 1, deckt sich aber nicht mit diesem. Denn anders als dort verlangt Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a nicht, dass es sich um ein amtliches Dokument handelt, das geradezu "die Grundlage" für den Entscheid darstellen muss. Daneben sind Interessen wie Sicherheit, Verwaltungsaufwand und künftige Verhandlungen als Gesichtspunkte erwähnt, die bei der Interessenabwägung zu berücksichtigen sind.

Auf der anderen Seite können auch überwiegende private Interessen dem Zugang zu amtlichen Dokumenten entgegenstehen. Hier stehen der persönliche Geheimbereich und das Geschäfts- beziehungsweise das Berufsgeheimnis im Vordergrund. Wurden amtliche Dokumente der Behörde von Dritten ohne jegliche Verpflichtung und unter dem Vorbehalt der Geheimhaltung mitgeteilt, begründet das ebenfalls ein überwiegendes privates Interesse.

Selbst wenn ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse nachgewiesen ist, heisst das nicht, dass der Zugang zum fraglichen amtlichen Dokument ohne weiteres ganz verweigert werden kann. Vielmehr bezieht sich die Verweigerung nur auf jenen Teil, der vom überwiegenden Interesse betroffen ist.

Artikel 5 Information von Amtes wegen

Nach Artikel 86 KV beziehungsweise Artikel 7 der Organisationsverordnung (ORV; RB 2.3321) sorgt der Regierungsrat dafür, dass die Öffentlichkeit über seine Absichten, Entscheidungen und Massnahmen sowie über die Arbeit der Kantonsverwaltung orientiert wird, soweit ein allgemeines Interesse hieran besteht und durch die Information keine vorrangigen öffentlichen oder privaten Interessen verletzt werden. Artikel 5 des Öffentlichkeitsgesetzes verankert diese Pflicht auf Gesetzesstufe und weitet sie für alle Behörden im Sinne dieses Gesetzes aus.

Der Regierungsrat befolgt diese Pflicht heute schon ausgiebig. Die bisherige Informationspolitik des Regierungsrats genügt den Anforderungen des Gesetzes.

Artikel 6 Information auf Anfrage a) Grundsatz

Diese Bestimmung ist das Herzstück des Öffentlichkeitsgesetzes. Danach hat jede volljährige Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Damit wird vom gegenwärtig noch geltenden Prinzip der Geheimhaltung der Verwaltung zum Öffentlichkeitsprinzip mit Vorbehalten gewechselt. Jede volljährige Person hat damit ein subjektives Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, ohne dass ein besonderes Interesse nachgewiesen werden müsste. Dieses Recht besteht unabhängig von der Kantons- oder Staatsangehörigkeit. Auch juristische Personen können den Zugang zu amtlichen Dokumenten beanspruchen. Eine weitere Beschränkung des Zugangs widerspräche dem Zweck, den das Gesetz verfolgt, nämlich eine Information möglichst für alle zu gewährleisten. Daraus folgt, dass von Gesetzes wegen eine Vermutung des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten besteht. Es ist Aufgabe der Behörde, diese Vermutung im Einzelfall zu widerlegen.

Der Zugang wird gewährt zu "amtlichen Dokumenten". Daraus ergibt sich, dass Sitzungen der Behörden nicht Gegenstand des Gesetzes sind, sondern weiterhin Sache der besonderen Gesetzgebung bleiben. Hingegen sind Sitzungsprotokolle grundsätzlich öffentlich, es sei denn, das Öffentlichkeitsgesetz schliesse das im Einzelfall aus.

Auskünfte werden in der Regel formlos, das heisst mündlich, per E-Mail oder per Faxkopie erteilt. Zudem können die Dokumente vor Ort, das heisst dort, wo die Behörde sie aufbewahrt, eingesehen werden. Dort können die Gesuch stellenden Personen - gegen Gebühr - auch Kopien verlangen, wenn das amtliche Dokument dabei nicht Schaden leidet und da-

durch kein unverhältnismässiger Verwaltungsaufwand entsteht (siehe Art. 4 Abs. 1 Bst. c). Ausnahmsweise und gegen Gebühr stellt die ersuchte Behörde der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller Kopien der amtlichen Dokumente zu, sofern das mit vernünftigem Verwaltungsaufwand möglich ist.

Der Hinweis in Absatz 2 auf das Urheberrecht des Bundes drängt sich auf, weil urheberrechtlich geschützte Dokumente nur nach den Regeln des Urheberrechts kopiert und weiter verwendet werden dürfen. Ob diese Voraussetzungen zutreffen, ist im Einzelfall zu klären.

Artikel 7 Besondere Fälle

Liegt ein "besonderer Fall" vor, wird der Zugang zu den amtlichen Akten verwehrt. Das trifft einmal für alle Dokumente zu, die als Grundlage für einen politischen oder administrativen Entscheid dienen, der noch nicht getroffen ist. Gleiches gilt für Dokumente während laufenden oder zu erwartenden Verhandlungen. Für nicht abgeschlossene Verwaltungs- und Justizverfahren gelten die entsprechenden Verfahrensbestimmungen, namentlich die Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege (VRPV; RB 2.2345) und die Prozessgesetzgebungen, also die Zivilprozessordnung (ZPO; RB 9.2211) sowie die Strafprozessordnung (StPO; RB 3.9222).

Schliesslich bleibt der weitergehende Schutz von Personendaten nach dem Gesetz über den Schutz von Personendaten (DSG; RB 2.2511) vorbehalten. Wer also amtliche Dokumente einsehen will, die Personendaten enthalten, muss die Voraussetzungen nach dem kantonalen Datenschutzgesetz erfüllen.

Ist das Dokument bereits archiviert, richtet sich das Einsichtsrecht nach dem Archivreglement (RB 10.6212), denn Artikel 2 Absatz 4 des entworfenen Öffentlichkeitsgesetzes behält die besondere Gesetzgebung vor. Artikel 6 des Archivreglements lautet: "Unterlagen, die bereits vor der Archivierung der Öffentlichkeit zugänglich waren, bleiben öffentlich zugänglich." Deshalb ist bei archivierten amtlichen Dokumenten zuerst zu prüfen, ob sie nach dem Öffentlichkeitsgesetz zugänglich waren. Wenn ja, können sie nach den Regeln des Öffentlichkeitsgesetzes eingesehen werden. Wenn nein, gelten die Regeln des Archivreglements, namentlich dessen Schutzfristen. Hier und dort bleibt der Schutz persönlicher Daten gewahrt (Art. 7 Abs. 4 des Entwurfs und Art. 10 des Archivreglements).

Artikel 8 Verfahren

Der Öffentlichkeitsgedanke steht einer zu grossen Formalisierung des Verfahrens entgegen.

Der vorliegende Entwurf trägt dem Rechnung. Gewisse Schranken sind allerdings dennoch zu beachten. So muss das Gesuch schriftlich und unterschrieben eingereicht werden; Anfragen via E-Mail oder SMS genügen nicht. Zudem sind die betroffenen amtlichen Dokumente möglichst genau zu bezeichnen. Zu richten ist das Gesuch an die Behörde, die Urheberin des Dokuments ist oder die es von Dritten, die nicht dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehen, als Hauptadressatin erhalten hat. Das bedeutet, dass sich das Dokument im Besitz der Behörde befinden muss.

Ist die Behörde der Ansicht, ein Recht auf Zugang zu einem amtlichen Dokument sei einzuschränken, aufzuschieben oder zu verweigern und erklärt sich die Gesuch stellende Person damit nicht einverstanden, hat die ersuchte Behörde den Streitfall dem oder der Datenschutzbeauftragten (nach Art. 21 DSGVO) vorzulegen, um eine Einigung zu versuchen. Scheitert der Einigungsversuch, erlässt die ersuchte Behörde eine Verfügung, die mit Verwaltungsbeschwerde oder, wenn es sich um den Regierungsrat handelt, mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar ist. Das Verfahren richtet sich nach der VRPV.

Beabsichtigt eine Behörde, Personendaten Dritter dem Gesuchsteller oder der Gesuchstellerin bekannt zu geben, darf sie das nur nach den Regeln des Datenschutzgesetzes tun (siehe Art. 7 Abs. 4 des Entwurfs). Dazu gehören auch die Verfahrensregeln. Nach Artikel 18 DSGVO hat jede Person bezüglich ihrer eigenen Daten einen Unterlassungs-, Beseitigungs- und Feststellungsanspruch. Diese Rechte setzen voraus, dass die Behörde die betroffene Person, deren Daten sie bekannt geben will, vorgängig anhört.

Artikel 9 Kosten

Die mündliche Auskunft, die einfache Einsicht "vor Ort" und das Einigungsverfahren vor dem oder der Datenschutzbeauftragten sind regelmässig unentgeltlich. Hingegen hat die Verwaltung für Kopien und besondere Dienstleistungen eine Gebühr zu verlangen, und zwar nach der Gebührenverordnung (GBV; RB 3.2512), wie das in Absatz 2 vorgesehen ist. Nach Artikel 2 der Gebührenverordnung hat derjenige, der eine Amtshandlung veranlasst, die damit verbundenen Gebühren zu tragen, sofern die unentgeltliche Verrichtung oder Benutzung nicht vorgesehen oder nach besonderen Umständen beziehungsweise gemessen am Verwaltungsaufwand nicht angebracht ist.

Artikel 10 Vollzug

Der Regierungsrat vollzieht dieses Gesetz. Das ermächtigt ihn, ein Vollzugsreglement zu erlassen, sofern sich das zur Verdeutlichung des Gesetzes notwendig erweist.

Artikel 11 Übergangsbestimmung

Dieses Gesetz ist auf amtliche Dokumente anwendbar, die nach seinem Inkrafttreten von einer Behörde erstellt oder empfangen wurden. Damit übernimmt der Entwurf die Lösung, die der Bund mit Artikel 23 seines Öffentlichkeitsgesetzes getroffen hat. Im parlamentarischen Verfahren auf Bundesebene wurde dazu namentlich erwähnt, das Gesetz dürfe nicht auf zurückliegende Akten wirken, weil dadurch das Vertrauensprinzip verletzt würde. Es könne nicht sein, dass man seitens der Verwaltung Dokumente öffentlich zugänglich mache, deren Urheber zum Zeitpunkt der Übergabe nicht wussten, dass sie einmal öffentlich zugänglich sein würden. Privatpersonen hätten ein Recht darauf zu wissen, was mit ihren Dokumenten geschehe, bevor sie diese der Verwaltung übergeben, egal, ob freiwillig oder nicht. Die Minderheit argumentierte, bezüglich freiwillig übergebener Akten überzeuge diese Argumentation nicht. Dem wurde entgegengehalten, dass es einen grossen administrativen Aufwand bedeutete, sämtliche Akten aus früherer Zeit daraufhin zu untersuchen, ob sie freiwillig oder unfreiwillig übergeben worden seien. Im Wesentlichen mit diesen Argumenten hat sich der Bund entschlossen, die erwähnte Übergangsbestimmung zu formulieren und das Gesetz nur auf Akten anzuwenden, die nach Inkrafttreten des Gesetzes erstellt oder übergeben worden sind. Gleiche Überlegungen müssen für den Kanton gelten, sodass es angezeigt ist, eine analoge Übergangslösung im kantonalen Öffentlichkeitsgesetz einzubauen.

Artikel 12 Inkrafttreten

Die Behörden und die Verwaltung müssen sich auf die neue Gesetzgebung einrichten können. Daher ist es richtig, dass eine genügende Vorbereitungszeit eingeräumt wird, bis es in Kraft tritt.

VI. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht empfiehlt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Das Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der kantonalen Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz [OeG]), wie es im Anhang enthalten ist, wird zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.
2. Die Motion Edith Rosenkranz, Altdorf, vom 2. März 2004 zur Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Staatsverwaltung des Kantons Uri wird als materiell erledigt abgeschrieben.

Anhang:

Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der kantonalen Verwaltung

Beilagen:

- Liste der Vernehmlassungsadressaten (Beilage 1)
- Umfrage zum Öffentlichkeitsgesetz bei den Kantonen (Beilage 2)

GESETZ

über das Öffentlichkeitsprinzip der kantonalen Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz; OeG)

(vom...)

Das Volk des Kantons Uri,

gestützt auf Artikel 24 Buchstabe b und Artikel 90 Absatz 1 der Kantonsverfassung¹⁾,

beschliesst:

1. Abschnitt: **Gegenstand, Zweck und Geltungsbereich**

Artikel 1 Gegenstand und Zweck

¹Dieses Gesetz regelt die amtliche Information der Bevölkerung und den Zugang zu amtlichen Dokumenten.

²Es bezweckt, die Arbeit der Behörden und der kantonalen Verwaltung offener zu gestalten und damit einen Beitrag zur freien Meinungsbildung der Bevölkerung zu leisten sowie deren Vertrauen in die Behörden- und Verwaltungstätigkeit zu fördern.

Artikel 2 Geltungsbereich

¹Dieses Gesetz gilt für die Behörden des Kantons.

²Als Behörden gelten:

- a) der Regierungsrat und die Kantonsverwaltung sowie die Anstalten und Körperschaften des Kantons;
- b) Dritte, soweit sie öffentliche Aufgaben erfüllen, die ihnen der Kanton übertragen hat;
- c) richterliche Behörden des Kantons, soweit sie Verwaltungsaufgaben erfüllen;
- d) der Landrat mit seinen Kommissionen.

³Das Gesetz gilt nicht für die Urner Kantonalbank.

¹⁾ RB 1.1101

⁴Die besondere Gesetzgebung bleibt vorbehalten.

2. Abschnitt: **Begriffe**

Artikel 3 Amtliche Dokumente

¹Ein amtliches Dokument ist jede Information, die:

- a) auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist;
- b) sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie mitgeteilt worden ist; oder
- c) die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft.

²Nicht als amtliche Dokumente gelten Dokumente, die:

- a) durch eine Behörde kommerziell genutzt werden;
- b) nicht fertig gestellt sind; oder
- c) zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind.

Artikel 4 Überwiegende Interessen

¹Überwiegende öffentliche Interessen liegen insbesondere vor, wenn:

- a) durch die vorzeitige Bekanntgabe der amtlichen Dokumente die Entscheidungsfindung wesentlich beeinträchtigt würde;
- b) der Bevölkerung auf andere Weise Schaden zugefügt würde, namentlich durch die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit;
- c) bei der Behörde ein unverhältnismässiger Aufwand entstünde;
- d) Positionen in laufenden und künftigen Verhandlungen und Verfahren beeinträchtigt würden.

²Als überwiegende private Interessen gelten insbesondere:

- a) der Schutz des persönlichen Geheimbereichs;
- b) das Geschäftsgeheimnis oder das Berufsgeheimnis;
- c) die Tatsache, dass Dritte, die diesem Gesetz nicht unterstehen, Informationen freiwillig und mit dem Vorbehalt der Geheimhaltung mitgeteilt haben.

³Daraus folgende Einschränkungen der Information von Amtes wegen oder des Zugangs zu amtlichen Dokumenten beziehen sich nur auf den schutzwürdigen Teil eines Dokuments

oder einer Auskunft und gelten nur so lange, als das überwiegende Interesse an der Geheimhaltung besteht.

3. Abschnitt: **Information von Amtes wegen**

Artikel 5

¹Die Behörden informieren die Bevölkerung über ihre Tätigkeit, soweit diese von allgemeinem Interesse ist und nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

²Der Regierungsrat informiert zudem über die Arbeit der kantonalen Verwaltung. Er kann diese Aufgabe den Direktionen oder Verwaltungsstellen übertragen, soweit deren Tätigkeitsbereich betroffen ist.

³Die Information erfolgt der Sache angepasst, klar und den Umständen entsprechend rasch.

4. Abschnitt: **Information auf Anfrage**

Artikel 6 Grundsatz

¹Jede volljährige Person hat das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

²Die Dokumente können vor Ort eingesehen werden. Ausnahmsweise und gegen Gebühr stellt die ersuchte Behörde dem Gesuchsteller oder der Gesuchstellerin Kopien der amtlichen Dokumente zu. Die Gesetzgebung über das Urheberrecht bleibt vorbehalten.

³Ist ein amtliches Dokument in einem Publikationsorgan oder auf einer Internetseite des Kantons veröffentlicht, so gilt der Anspruch nach den Absätzen 1 und 2 für jedermann als erfüllt.

Artikel 7 Besondere Fälle

¹Amtliche Dokumente dürfen erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage darstellen, getroffen ist.

²Amtliche Dokumente über Positionen in laufenden und künftigen Verhandlungen sind in keinem Fall zugänglich.

³Für nicht abgeschlossene Verwaltungs- und Justizverfahren gelten die entsprechenden Verfahrensbestimmungen.

⁴Der weitergehende Schutz von Personendaten nach dem Gesetz über den Schutz von Personendaten¹⁾ bleibt vorbehalten.

⁵Für Akten, die im Auftrag der Schweizerischen Eidgenossenschaft angelegt oder verwaltet werden, richtet sich das Einsichtsrecht in amtliche Dokumente nach dem Bundesrecht.

Artikel 8 Verfahren und Kosten

¹Das Gesuch um Einsicht in amtliche Dokumente ist schriftlich und unterschrieben einzureichen. Es muss die betroffenen amtlichen Dokumente hinreichend genau bezeichnen.

²Das Gesuch ist an die Behörde zu richten, die das Dokument erstellt, oder von Dritten, die diesem Gesetz nicht unterstehen, als Hauptadressatin erhalten hat.

³Wenn die Behörde das Recht auf Zugang zu einem amtlichen Dokument einschränken, aufschieben oder verweigern will und die Gesuch stellende Person damit nicht einverstanden ist, legt sie die Streitsache der oder dem Datenschutzbeauftragten²⁾ vor, um eine gütliche Einigung zu versuchen. Scheitert der Einigungsversuch, trifft die ersuchte Behörde eine Verfügung.

⁴Das Verfahren richtet sich nach der Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege³⁾, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt.

Artikel 9 Kosten

¹Mündlich erteilte Auskünfte, die Einsichtnahme vor Ort und das Einigungsverfahren vor dem oder der Datenschutzbeauftragten sind regelmässig kostenlos.

²Im Übrigen sind Gebühren nach der Gebührenverordnung⁴⁾ zu bezahlen.

¹⁾ RB 2.2511

²⁾ RB 2.2511 Art. 21

³⁾ RB 2.2345

⁴⁾ RB 3.2512

5. Abschnitt: **Schlussbestimmungen**

Artikel 10 Vollzug

Der Regierungsrat vollzieht dieses Gesetz. Er kann dazu ein Reglement erlassen.

Artikel 11 Übergangsbestimmung

Dieses Gesetz ist auf amtliche Dokumente anwendbar, die nach seinem Inkrafttreten von einer Behörde erstellt oder empfangen wurden.

Artikel 12 Inkrafttreten

Dieses Gesetz untersteht der Volksabstimmung. Es tritt am 1. Januar 2007 in Kraft.

Im Namen des Volkes

Der Landammann: Josef Arnold

Der Kanzleidirektor: Dr. Peter Huber

Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der kantonalen Verwaltung
Vernehmlassungsadressaten

Einwohnergemeinde

- Altdorf
- Andermatt
- Attinghausen
- Bauen
- Bürglen
- Erstfeld
- Flüelen
- Göschenen
- Gurtnellen
- Hospental
- Isenthal
- Realp
- Schattdorf
- Seedorf
- Seelisberg
- Silenen
- Sisikon
- Spiringen
- Unterschächen
- Wassen

CVP Uri (Präsidium)

CVP Uri (Geschäftsstelle)

FDP Uri

SP Uri

SVP Uri

Grüne Bewegung Uri

Junge CVP Uri

Junge FDP Uri

Regierungsrätliche Direktionen

Schulleitung Mittelschule Uri

Schulleitung Berufsschule Uri

Schulleitung Bauernschule Uri

Datenschutzbeauftragte des Kantons Uri

Umfrage zum Öffentlichkeitsgesetz

(Stand: Januar 2006)

Gestellte Frage

Kennt Ihr Kanton das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung? Bestehen Gesetzesentwürfe? Sind entsprechende parlamentarische Vorstösse eingereicht?

Antworten

Zürich

Am 9. November 2005 verabschiedete der Regierungsrat den Antrag für ein Gesetz über die Information und den Datenschutz zu Händen des Kantonsrates. Das Geschäft befindet sich zurzeit in der Kommissionberatung.

Bern

Nach dem Gesetz über die Information der Bevölkerung vom November 1993 kennt der Kanton Bern das Öffentlichkeitsprinzip.

Luzern

Im Kanton Luzern existiert (noch) kein solches Gesetz.

Schwyz

Der Regierungsrat hat im Regierungsprogramm 2005 - 2008 die Absicht erklärt, dem Kantonsrat ein Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung vorzulegen. Verwaltungsintern befindet sich der Vorentwurf eines Gesetzes über die Information und den Datenschutz (Arbeitstitel) in Vorbereitung.

Obwalden

Ein eigenes Gesetz, das das Öffentlichkeitsprinzip festschreibt, besteht nicht. Hingegen handelt das Staatsverwaltungsgesetz in Artikel 3 von der Informationspflicht der Behörden.

Nidwalden

Nidwalden kennt keinen solchen Erlass.

Glarus

Artikel 4 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes verpflichtet die Behörden zur Information. Von der gesetzlichen Verankerung des so genannten Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung wird abgesehen.

Zug

Es gibt im Kanton Zug keine Rechtsgrundlagen über die Öffentlichkeit der Verwaltung. Vor rund zehn Jahren reichte ein Mitglied des Kantonsrates eine entsprechende Motion ein, die jedoch nicht erheblich erklärt worden ist.

Freiburg

Eine regierungsrätliche Verordnung über die Information durch Behörden und Verwaltung ist am 1. Januar 2006 in Kraft getreten. Ein Gesetzesentwurf über die Information und die Öffentlichkeit der Verwaltung ist in Ausarbeitung. Die Planung sieht vor, dass das Gesetz im Frühjahr 2007 dem Parlament überwiesen und es am 1. Januar 2008 in Kraft treten kann.

Solothurn

Seit dem 1. Januar 2003 ist das neue Informations- und Datenschutzgesetz (InfoDG) in Kraft. Es gilt für kantonale Behörden, für Gemeindebehörden (Bürger-, Einwohner- und Kirchgemeinden) und für weitere natürliche und juristische Personen, soweit sie öffentliche Aufgaben erfüllen. Nach diesem Gesetz gilt grundsätzlich das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung.

Basel-Stadt

Der baselstädtische Verfassungsrat hat seine Arbeit am 23. März 2005 abgeschlossen, das Volk hat die neue Verfassung am 31. Oktober 2005 mit überwältigendem Mehr angenommen. Sie wird am 13. Juli 2006 in Kraft treten. Das Öffentlichkeitsprinzip ist in § 75 Abs. 2 der Kantonsverfassung geregelt: "Das Recht auf Einsicht in amtliche Akten besteht, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen". Abs. 3: "Das Gesetz bestimmt das Nähere, wobei die Vertraulichkeit von Steuerdaten gewährleistet bleibt." Das Justizdepartement ist daran, die Gesetzgebung vorzubereiten.

Basel-Landschaft

Der Kanton Basel-Landschaft hat kein solches Gesetz. Es liegt auch keine Botschaft vor. In § 55 Absatz 3 der Kantonsverfassung BL ist ein bedingtes Öffentlichkeitsprinzip verankert. Die Bestimmung lautet so:

§ 55 Öffentlichkeit

¹ *Die Verhandlungen des Landrates und der Gerichte sind öffentlich. Ausnahmen bestimmt das Gesetz.*

² *Jeder kann Akten einsehen, die sich auf einen in die Zuständigkeit des Landrates fallenden Gegenstand beziehen. Ausnahmen, die aufgrund schutzwürdiger öffentlicher oder privater Interessen erforderlich sind, werden durch das Gesetz bezeichnet.*

³ *Wer ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft machen kann, hat Anspruch auf Einsicht in die anderen amtlichen Akten, sofern nicht öffentliche oder private Interessen deren Geheimhaltung erfordern.*

Schaffhausen

Artikel 8 ff. des Gesetzes über die Organisation der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit (Änderung vom 17. Mai 2004) verbürgen die Information von Amtes wegen sowie die Einsicht in amtliche Akten, mithin das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung.

Appenzell A. Rh.

Das Öffentlichkeitsprinzip ist bei uns in der Verfassung geregelt (KV Art. 12 Abs. 3 sowie Art. 67). Darauf abgestützt gibt es ein Gesetz über Information und Akteneinsicht (Informationsgesetz).

Appenzell I. Rh.

Wir verfügen weder über ein Gesetz noch eine entsprechende Motion oder Ähnliches.

St. Gallen

Der Kanton St. Gallen hat noch kein Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung. Ein solches ist aber in Vorbereitung. Ein konkreter Entwurf liegt derzeit allerdings noch nicht vor.

Hingegen kennt SG eine Bestimmung über das Öffentlichkeitsprinzip in der neuen Verfassung (seit 1.1.2003). Sie lautet:

¹Die Behörden informieren von sich aus oder auf Anfrage über ihre Tätigkeit, soweit keine öffentlichen oder schützenswerten privaten Interessen entgegenstehen.

²Das Gesetz regelt die Informationsverbreitung und den Zugang zu amtlichen Informationen.

Graubünden

Wir kennen kein solches Gesetz.

Aargau

Das entworfenen Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG) verbürgt das Öffentlichkeitsprinzip der kantonalen Verwaltung. Der Grosse Rat hat das IDAG in erster Beratung am 6. Dezember 2005 ohne Änderungen beschlossen.

Thurgau

Wir haben kein Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung.

Tessin

Es besteht ein Vorentwurf zu einem Tessiner Informationsgesetz. Die Regierung hat den Vorentwurf im Juli 2001 in die Vernehmlassung verabschiedet. Die Ergebnisse der Vernehmlassung und das anschliessende Verfahren (Vorbereitungen zu dessen Bericht, Entwurf und Botschaft) wurden in Erwartung des Bundesgesetzes sistiert.

Waadt

Es gibt ein Informationsgesetz, das das Öffentlichkeitsprinzip festschreibt.

Wallis

Unsere gesetzliche Grundlage betreffend Information der Öffentlichkeit ist zurzeit einzig der Artikel 95 des "Gesetzes über die Organisation der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten". Er lautet:

Art. 95 Information

Der Staatsrat gewährleistet eine regelmässige, vollständige und zweckmässige Information der Öffentlichkeit über die gesamte Tätigkeit oder Beschlüsse, die sie interessieren könnten, sofern das allgemeine Interesse oder überwiegende private Interessen nicht entgegenstehen.

Daneben besteht ein Entwurf für ein "Gesetz über die Information der Öffentlichkeit und den Zugang zu Dokumenten (Informationsgesetz - GIDOK)". Das Vernehmlassungsverfahren dazu ist abgeschlossen.

Neuchâtel

Es befindet sich ein Gesetz "sur la transparence des activités étatiques" in Vorbereitung

Genf

Es bestehen Rechtsgrundlagen zum Öffentlichkeitsprinzip im Kanton Genf. Sie finden sich auf der Website:

<http://www.geneve.ch/fao/2000/20001027.asp>

oder:

<http://www.geneve.ch/legislation/> (Gesetz unter A 2 08 nachschauen in "recueil systématique genevois")

Jura

Es besteht ein Gesetzesentwurf, der das Öffentlichkeitsprinzip in der kantonalen Verwaltung einführt.

Bund

Die Bundesversammlung hat am 17. Dezember 2004 das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BBl 2004 Seite 7269) verabschiedet und damit das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung eingeführt (noch nicht in Kraft).