

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

11. März 2025

Nr. 2025-129 R-362-11 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Änderung des Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der kantonalen Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz; OeG)

I. Zusammenfassung

2006 führte der Kanton Uri für die Behörden und die Verwaltung des Kantons das Öffentlichkeitsprinzip ein. Seither regelt das Gesetz vom 26. November 2006 über das Öffentlichkeitsprinzip der kantonalen Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz [OeG]; RB 2.2711) den Zugang Privater zu amtlichen Dokumenten des Kantons. Das Öffentlichkeitsgesetz macht detaillierte Vorgaben, ob und inwieweit im Einzelfall ein amtliches Dokument des Kantons zugänglich gemacht werden kann bzw. muss.

Als Grundsatz gilt, dass die Behörden und die Verwaltung des Kantons ohne Nachweis eines Interesses auf Anfrage hin Einsicht in amtliche Dokumente zu geben haben. Nur wenn öffentliche oder private Interessen einer Einsichtnahme entgegenstehen, darf der Zugang zu amtlichen Dokumenten verweigert werden. Weiter statuiert das Öffentlichkeitsgesetz eine Informationspflicht der kantonalen Behörden gegenüber der Bevölkerung, soweit deren Tätigkeit von allgemeinem Interesse ist und nicht überwiegende Interessen entgegenstehen. Das Öffentlichkeitsprinzip will die Arbeit der Behörden und der kantonalen Verwaltung offen gestalten, einen Beitrag zur freien Meinungsbildung der Bevölkerung leisten und das Vertrauen in die Behörden- und Verwaltungstätigkeit fördern.

Das Öffentlichkeitsgesetz hat sich in den knapp 20 Jahren seit Inkrafttreten bewährt. Der Mehraufwand, der bei der Einführung im Jahr 2006 von verschiedenen Seiten als Befürchtung geäußert wurde, hat sich in der Praxis nicht bewahrheitet; die Anfragen blieben überschaubar und liessen sich im Rahmen der alltäglichen Verwaltungsarbeit bewältigen. Gleichwohl zeichnen sich verschiedene Entwicklungen und Tendenzen ab, die eine Anpassung des Öffentlichkeitsgesetzes als sachgerecht erscheinen lassen. Dass Revisionsbedarf besteht, zeigten auch das Postulat Kurt Gisler, Altdorf, zu «Uri publiziert und nutzt Open Government Data» und die Motion Ludwig Loretz, Andermatt, zu «Offenheit und Transparenz in Uri».

Die wichtigsten Neuerungen betreffen folgende Elemente: Der Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes erstreckt sich bislang einzig auf kantonalen Behörden und die öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons, nicht aber auf die kommunalen Behörden. Uri stellt diesbezüglich einen Sonderfall dar.

Neu soll das Öffentlichkeitsgesetz nicht nur auf kantonaler Ebene, sondern auch für die Einwohnergemeinden und ihre Anstalten gelten. Bislang hat eine einzige Gemeinde das Öffentlichkeitsprinzip als Grundsatz in ihre Gemeindeordnungen aufgenommen. Zudem werden die Ausnahmen vom Öffentlichkeitsprinzip mit der vorliegenden Revision präzisiert bzw. die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen angepasst. Vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes werden künftig auch ausdrücklich die Bereiche ausgenommen, in denen Gemeinwesen am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen und keine öffentlichen Aufgaben erfüllen. Wie bisher umschreibt das Gesetz beispielhaft, welche öffentlichen und privaten Interessen bei der Beurteilung eines Einsichtsgesuchs zu berücksichtigen sind. Dabei wird für Gesuchstellende neu die Mitwirkungspflicht betont. Im Hinblick auf die Erfahrungen in anderen Kantonen und die Rechtsprechung dazu wird ausdrücklich festgeschrieben, dass Gesuche zum Zweck der Ausforschung, mit denen ohne thematische Abgrenzung in nicht näher bestimmten Dokumenten nach etwas gesucht wird, das allenfalls ein vertieftes Wissen lohnen könnte, nicht unter den Schutz des Öffentlichkeitsgesetzes fallen. Und schliesslich wird im Rahmen der Behördeninformation von Amtes wegen auch eine Rechtsgrundlage geschaffen für das zur Verfügungstellen von offenen Verwaltungsdaten. Heute finden sich keine Regeln zu offenen Verwaltungsdaten. Neu haben die Exekutiven von Kanton und Gemeinden Verfahren, Ansprüche, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten im Umgang mit offenen Verwaltungsdaten zu regeln.

Mit der Revisionsvorlage wird in diesem Sinne zwei parlamentarische Vorstössen Folge geleistet, damit das Gesetz den geänderten Erwartungen und Ansprüchen der Bürgerinnen und Bürgern genügt. Die erheblich erklärte Motion Ludwig Loretz, Andermatt, zu «Offenheit und Transparenz in Uri» verlangt unter anderem, dass das Öffentlichkeitsprinzip auf die politischen Gemeinden ausgedehnt wird. Das überwiesene Postulat Kurt Gisler, Altdorf, zu «Uri publiziert und nutzt Open Government Data» zielt darauf ab, dass Daten für Forschung, Industrie und Öffentlichkeit möglichst zugänglich gemacht werden.

Aufgrund der Vernehmlassung wurde die Vorlage punktuell überarbeitet. So wurde etwa die Formulierung der Gründe geschärft, die eine Einschränkung und Verweigerung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten rechtfertigen. Zudem wird neu vorgesehen, dass der Kanton für den Umgang mit offenen Verwaltungsdaten eine Musterregelung zuhanden der Gemeinden erlässt.

Inhaltsverzeichnis

I.	<i>Zusammenfassung</i>	1
II.	Ausführlicher Bericht.....	4
1.	Parlamentarische Vorstösse	4
1.1.	Postulat Kurt Gisler, Altdorf, zu «Uri publiziert und nutzt Open Government Data»	4
1.2.	Motion Ludwig Loretz, Andermatt, zu «Offenheit und Transparenz in Uri»	4
2.	Rechtsvergleiche	5
2.1.	Regelungen beim Bund und in anderen Kantonen	5
2.2.	Regelungen in den Urner Gemeinden	6
3.	Stossrichtung der vorliegenden Revision.....	7
3.1.	Materielles	7
3.2.	Formelles	8
4.	Vernehmlassung.....	9
4.1.	Verfahren	9
4.2.	Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens.....	9
4.3.	Berücksichtigte Anliegen	12
4.4.	Nicht berücksichtigte Anliegen	12
5.	Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen	13
6.	Personelle und finanzielle Auswirkungen.....	20
III.	Antrag	20

II. Ausführlicher Bericht

1. Parlamentarische Vorstösse

1.1. Postulat Kurt Gisler, Altdorf, zu «Uri publiziert und nutzt Open Government Data»

Am 28. September 2022 reichte Landrat Kurt Gisler ein Postulat zu «Uri publiziert und nutzt Open Government Data» ein. Das Postulat nimmt Bezug auf eine Interpellation von Landrätin Nora Sommer zum selben Thema aus dem Jahr 2018, als die Regierung diesbezüglich noch wenig Handlungsbedarf gesehen hatte. Landrat Kurt Gisler führte aus, dass inzwischen der Kanton mit seiner Digitalisierungsstrategie Fortschritte gemacht habe. Viele wertvolle Verwaltungsdaten seien vorhanden, könnten aber aufgrund fehlender effizienter Prozesse und Plattformen bisher nur begrenzt genutzt werden. Die Idee von «Open Government Data» sei, diese Daten für Forschung, Industrie und Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Die Digitalisierungsstrategie von 2020 des Kantons Uri unterstütze die Nutzung von Government Data. Allerdings behindere die begrenzte Zugänglichkeit solcher Daten die Zusammenarbeit und gemeinschaftliche Lösungsfindung. Zum Wohl der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Kantons Uri regt das Postulat an, dass der Regierungsrat baldigst verbindliche Modalitäten für die Veröffentlichung von «Open Government Data» festlege und deren Nutzung fördere.

In seiner Antwort vom 19. September 2023 trug der Regierungsrat die Stossrichtung des Postulats im Grundsatz mit und stellte in Aussicht, eine Strategie zur Publikation der Open Government Data in Abstimmung mit dem Öffentlichkeitsgesetz zu erarbeiten. Die Strategie werde die Form, den zeitlichen Rahmen und die zu erwartenden Kosten beinhalten und aufzeigen, mit welchen geeigneten Systemen eine effiziente Publikation der Daten ermöglicht werden könnten.

An der Landratssession vom 15. November 2023 überwies der Landrat das Postulat mit 52 zu 0 Nein-Stimmen (bei 0 Enthaltungen).

1.2. Motion Ludwig Loretz, Andermatt, zu «Offenheit und Transparenz in Uri»

Am 13. Dezember 2023 reichte Landrat Ludwig Loretz, Andermatt, eine Motion zu «Offenheit und Transparenz in Uri» ein. Darin forderte er, dass das Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der kantonalen Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz) an die geänderten Verhältnisse und Bedürfnisse angepasst werde. Das Öffentlichkeitsgesetz stamme aus dem Jahr 2006. Es nehme den Grundsatz der Öffentlichkeit amtlicher Dokumente auf, sei damals aber mit zahlreichen Vorbehalten angereichert worden. So gelte das Gesetz etwa nur für kantonale Behörden und für die kantonale Verwaltung sowie für öffentlich-rechtliche Anstalten und beauftragte Dritte des Kantons. Es gelte hingegen nicht für die kommunalen Behörden, womit Uri im schweizerischen Kontext einen Sonderfall darstelle. Das Gesetz vermöge daher den heutigen Erwartungen und Ansprüchen der Bürgerinnen und Bürger nicht mehr zu genügen.

Die Motion verlangt eine Revision des Öffentlichkeitsgesetzes, um die im Wandel der Zeit entstandenen Defizite zu beheben. Dabei sollen mindestens folgende Vorgaben umgesetzt werden:

- Der heutige Geltungsbereich soll auch auf die kommunale Ebene der politischen Gemeinden ausgeweitet werden.
- Der Geltungsbereich für Organe, die im wirtschaftlichen Wettbewerb stehen, soll überprüft und eventuell sinnvoll erweitert werden.
- Die Rolle der mit dem Datenschutz beauftragten Person soll gestärkt und besser hervorgehoben werden.
- Es sollen weitere zeitgemässe Anpassungen wie der Zugang zu anonymisierten Dokumenten und die Informationsanfrage auf elektronischem Wege ermöglicht und neu aufgenommen werden.

In seiner Antwort vom 6. Februar 2024 an den Landrat, stellte der Regierungsrat in Aussicht, die konkrete Ausgestaltung der Revision des Öffentlichkeitsgesetzes einschliesslich der Vorgaben des Motionärs mit einer Vernehmlassung zu eruieren. Dies solle zeitlich und inhaltlich abgestimmt auf die Strategie zur Publikation der Open Government Data geschehen. Diese Strategie sei gegenwärtig in Erarbeitung (vgl. Postulat Kurt Gisler, Altdorf, zu «Uri publiziert und nutzt Open Government Data», erheblich erklärt am 15. November 2023) und weise einen gesetzgeberischen Konnex zum Öffentlichkeitsgesetz auf.

An seiner Session vom 27. März 2024 erklärte der Landrat die Motion zu «Offenheit und Transparenz in Uri» mit 58 zu 2 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) erheblich.

2. Rechtsvergleiche

2.1. Regelungen beim Bund und in anderen Kantonen

Beim Bund und in den meisten anderen Kantonen gilt heute das Öffentlichkeitsprinzip. Wie in Uri regeln sie das Öffentlichkeitsprinzip in eigenständigen Erlassen. Einzig die Kantone Luzern, Nidwalden und Schaffhausen verfügen bislang noch nicht über eigenständige Öffentlichkeitsgesetze.

In der Regel werden im Öffentlichkeitsgesetz neben dem passiven Einsichtsrecht der Bürgerinnen und Bürger auch die aktive Information der Behörden geregelt; so auch in Uri, wo die «Information von Amtes wegen» im 2. Abschnitt und die «Information auf Anfrage» im 3. Abschnitt des Öffentlichkeitsgesetzes heute schon normiert sind.

Der Bund verpflichtet die Kantone nicht, das Öffentlichkeitsprinzip einzuführen. Eine Ausnahme bildet der Bereich der Umweltinformationen. Der Bund ist der Aarhus-Konvention (Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten; SR 0.814.07) beigetreten, mit der die Gemeinwesen verpflichtet werden, Einsicht in Umweltinformationen auch ohne Interessennachweis zu gewähren (Art. 4 der Konvention; Art. 10g Bundesgesetz über den Umweltschutz [USG]; SR 814.01).

Wo das Öffentlichkeitsprinzip als Grundsatz gilt, besteht ein (klagbarer) Anspruch auf Einsicht in amtliche Dokumente. Einschränkungen des Öffentlichkeitsprinzips bedürfen daher einer formell-gesetzlichen Grundlage. So muss bzw. darf etwa der Zugang zu amtlichen Dokumenten heute beim Bund und in allen Kantonen verweigert werden, wenn öffentliche oder private Interessen einer Einsichtnahme

entgegenstehen. Die Gesetzgebung kann darüber hinaus amtliche Dokumente generell oder abweichend von den Regeln im Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip vom Öffentlichkeitsprinzip ausnehmen. Solche Ausnahmen und Einschränkungen bedürfen einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage. Soweit ein Gesuch abgelehnt wird, hat die Verwaltung die Einsichtsverweigerung zu begründen. Das ermöglicht es interessierten Personen, nachzuvollziehen, ob die Verweigerung rechtmässig war oder sie allenfalls den Rechtsweg beschreiten sollen. In einigen Kantonen darf das Gesuch um Einsicht explizit auch elektronisch gestellt werden (z. B. TG, VS, SG). In anderen Kantonen muss es schriftlich eingereicht werden (z. B. GR, UR, AR).

In der Mehrheit der Kantone gilt, dass das Gesuch für Dokumenteneinsicht nicht begründet werden muss (z. B. TG, VS, ZG, ZH). Lediglich im Kanton AR muss das Gesuch begründet werden und es wird der Nachweis eines berechtigten Interesses verlangt. Praktisch alle Gesetze enthalten einen Passus, wonach das fragliche Dokument genug deutlich beschrieben werden muss, sodass man es finden kann. In vielen Kantonen gilt: Verursacht ein Gesuch erheblichen Aufwand, dürfen kostendeckende Gebühren erhoben werden. Die Gesuchstellerin bzw. der Gesuchsteller sind vorab darüber zu informieren.

2.2. Regelungen in den Urner Gemeinden

Unter den Kantonen mit Öffentlichkeitsgesetz haben nur die Kantone Graubünden und Uri Gesetze, die nicht auch für die Gemeinden gelten. In allen anderen Kantonen gelten die kantonalen Öffentlichkeitsgesetze auch für die Gemeinden.

17 Urner Gemeinden regeln die Information der Öffentlichkeit in jeweils zwei Bestimmungen mit praktisch demselben Wortlaut. Zum einen wird darauf verwiesen, dass für die Information der Öffentlichkeit kantonales Recht gilt, namentlich Artikel 86 der Verfassung des Kantons Uri (KV; RB 1.1101) und Artikel 20 des Gemeindegesetzes (GEG; RB 1.1111). Sisikon weicht von dieser Praxis ab. Der Verweis auf das kantonale Recht fehlt, dafür wird in eigenen Worten ausgeführt, dass die Öffentlichkeit «über wichtige Probleme, Vorhaben und Beschlüsse, soweit ein allgemeines Interesse besteht» zu informieren ist.

Der Verweis auf Artikel 20 GEG ist wenig aussagekräftig, da dort lediglich steht, dass bezüglich der Information der Öffentlichkeit die KV gilt. In Artikel 86 KV steht nur: «Die Behörden unterrichten die Öffentlichkeit über wichtige Probleme, Vorhaben und Beschlüsse, sofern nicht entgegenstehende Interessen überwiegen.» Eine Regelung bezüglich der Einsichtnahme in amtliche Dokumente findet sich weder in der KV noch im Gemeindegesetz. Somit ist dieser Bereich des Öffentlichkeitsprinzips in den Gemeindeordnungen von 16 Urner Gemeinden nicht abgedeckt. Insofern ist die Rechtsgrundlage für die Öffentlichkeitsarbeit der Gemeinden sehr schmal.

Einzig Altdorf verfügt über einlässliche Regelungen zum Öffentlichkeitsprinzip (Art. 19 ff. Gemeindeordnung [GO]). Diese lehnen sich an die kantonale Regelung an. Danach hat jede volljährige Person das Recht, amtliche Dokumente der Behörden und der Gemeindeverwaltung einzusehen, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Als überwiegende öffentliche oder private Interessen gelten jene, die in Artikel 4 des Öffentlichkeitsgesetzes des Kantons er-

wähnt sind (Art. 19 Abs. 2 Bst. d). Nach Artikel 20 können die amtlichen Dokumente vor Ort eingesehen werden. Ausnahmsweise und gegen Gebühr stellt die ersuchte Behörde dem Gesuchsteller oder der Gesuchstellerin Kopien der amtlichen Dokumente zu. Anders als beim Kanton kann die Einsicht auch elektronisch beantragt werden (Art. 22 Abs. 1 GO). Explizit erwähnt wird die Möglichkeit, ein Gesuch abzulehnen: «Wenn die Behörde das Recht auf Einsicht in ein amtliches Dokument einschränken, aufschieben oder verweigern will, versucht sie eine gütliche Einigung» (Art. 22 Abs. 3 GO).

3. Stossrichtung der vorliegenden Revision

3.1. Materielles

Das Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der kantonalen Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz; OeG) stammt aus dem Jahr 2006. Damals hatte der Kanton Uri als einer der ersten Kantone das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt. Allerdings bezog sich dieses Prinzip nur auf amtliche Dokumente des Kantons. Der Mehraufwand, der bei der Einführung des Gesetzes im Jahr 2006 von verschiedenen Seiten als Befürchtung geäussert wurde, hat sich in der Praxis nicht bewahrheitet.

Das Öffentlichkeitsprinzip regelt den Zugang Privater zu amtlichen Dokumenten. Es bezweckt die Förderung der Transparenz der Tätigkeit des Kantons sowie der Einwohnergemeinden und damit auch eine Stärkung der demokratischen Mitwirkungs- und Kontrollrechte. Zudem soll das Vertrauen in die Tätigkeiten der Behörden und der Verwaltung gefördert werden. Grundsätzlich gilt, dass die Verwaltung ohne Nachweis eines Interesses Einsicht in amtliche Dokumente zu geben hat. Nur wenn öffentlich oder private Interessen einer Einsichtnahme entgegenstehen, darf der Zugang zu amtlichen Dokumenten verweigert werden.

Für den Regierungsrat ist heute der Zeitpunkt gekommen, den Geltungsbereich des kantonalen Öffentlichkeitsgesetzes auf die Gemeinden auszudehnen. Mit der Motion Ludwig Loretz, Andermatt, zu «Offenheit und Transparenz in Uri» wurde der Regierungsrat ausdrücklich beauftragt, das Öffentlichkeitsprinzip auch für die Behörden und Verwaltungen der Einwohnergemeinden kantonalrechtlich zu verankern. Neu wird das Öffentlichkeitsprinzip daher nicht nur für die Staatsverwaltung auf kantonaler Ebene, sondern auch für die Gemeinden und ihre Anstalten festgeschrieben.

Zudem werden die Ausnahmen vom Öffentlichkeitsprinzip mit der vorliegenden Revision präzisiert bzw. die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen angepasst. Vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes werden künftig auch ausdrücklich die Bereiche ausgenommen, in denen Gemeinwesen am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen; auch das eine Forderung der Motion Ludwig Loretz.

Wie bisher umschreibt das Gesetz beispielhaft, welche öffentlichen und privaten Interessen bei der Beurteilung eines Einsichtsgesuchs zu berücksichtigen sind. Neu wird für Gesuchstellende die Mitwirkungspflicht bei breiten Einsichtsgesuchen betont. Im Hinblick auf die Erfahrungen in anderen Kantonen und die Rechtsprechung dazu wird zudem ausdrücklich festgeschrieben, dass Gesuche zum Zweck der Ausforschung, mit denen ohne thematische Abgrenzung in nicht näher bestimmten Dokumenten nach etwas gesucht wird, das allenfalls ein vertieftes Wissen lohnen könnte, nicht unter den Schutz des Öffentlichkeitsgesetzes fallen. Auslöser dazu sind Erfahrungen anderenorts mit unspezifischen und seriellen Anfragen, die einen unverhältnismässigen Aufwand auslösen. So wurden etwa in

der Gemeinde Steinhausen sämtliche Protokolle eines gewissen Zeitraums einverlangt, um die Arbeit eines Ratsmitglieds zu prüfen. Die Gemeinde verlangte eine Präzisierung des Gesuchs und der Zuger Regierungsrat und das Verwaltungsgericht schützten dies: Es sei nicht das Ziel des Transparenzgebots, unspezifische Information über die Tätigkeit der Verwaltung zugänglich zu machen. Das Bundesgericht kam zu einem anderen Ergebnis. Nach dem Zuger Öffentlichkeitsgesetz seien auch sehr umfangreiche Gesuche dem Grundsatz nach zulässig. Denn das Gesetz stelle keine allzu hohen Anforderungen an Gesuche. Aus der Begründung: «Im Allgemeinen sind an das Erfordernis eines hinreichend genau formulierten Gesuchs keine allzu hohen Anforderungen zu stellen: Es genügt, wenn die nachgesuchten Dokumente von der zuständigen Behörde ohne grössere Schwierigkeiten identifiziert werden können. ... Dass die angebehrten Protokolle insgesamt über 500 teils mehrseitige Beschlüsse (bestehend aus Sachverhalt, Erwägungen und Entscheid) aus den verschiedensten Gebieten der Gemeindetätigkeit enthalten und es sich nach Ansicht der Vorinstanz daher um eine Datensammlung handelt, schadet dem Ersuchen nicht.»

Weiter wird im Rahmen der Behördeninformation von Amtes wegen auch eine Rechtsgrundlage geschaffen für die zur Verfügungstellung von offenen Verwaltungsdaten. Anstoss dazu bildet das Postulat Kurt Gisler, Altdorf, zu «Uri publiziert und nutzt Open Government Data». Heute finden sich keine Regeln zur Bereitstellung von offenen Verwaltungsdaten. Neu haben die Exekutive von Kanton und Gemeinden Verfahren, Ansprüche, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten im Umgang mit offenen Verwaltungsdaten zu regeln.

Nicht aufgenommen wird die Idee, die Rolle der mit dem Datenschutz beauftragten Person zu stärken. Denn heute bereits ist im Gesetz ausdrücklich vorgesehen, dass die Behörde die Streitsache der oder dem Datenschutzbeauftragten vorlegt, um eine gütliche Einigung zu versuchen, wenn die Behörde das Recht auf Zugang zu einem amtlichen Dokument nicht gewährt und die Gesuch stellende Person damit nicht einverstanden ist. Sofern der Einigungsversuch vor der oder dem Datenschutzbeauftragten scheitert, trifft die ersuchte Behörde eine Verfügung (Art. 8 Abs. 3 OeG). Das vorgelagerte Einigungsverfahren vor der beauftragten Person für Datenschutz hat sich bewährt und soll unverändert beibehalten bleiben.

3.2. Formelles

Der Anspruch der Bürgerinnen und Bürger auf Öffentlichkeit und Transparenz wie auch deren Einschränkungen kommt im System unseres Staats grosse Bedeutung zu. Die besagten Regelungen sind deshalb als «wichtige Bestimmungen» im Sinne von Artikel 90 der KV zu qualifizieren, die der formellen Gesetzesform bedürfen. Diese Normstufe ist insbesondere auch verlangt, da die kantonalesgesetzlichen Regelungen künftig auch gegenüber den Einwohnergemeinden gelten.

Als Faustregel gilt, dass eine Totalrevision vorgenommen wird, sobald die Änderung mehr als die Hälfte der Artikel des Erlasses betrifft. Die vorliegende Revision tangiert rund die Hälfte der Bestimmungen; sie wird gleichwohl als Teilrevision durchgeführt. Denn viele Änderungen betreffen inhaltliche Anpassungen, wonach der Geltungsbereich des Öffentlichkeitsprinzips auf die Einwohnergemeinden ausgedehnt wird und andererseits formelle bzw. begriffliche Anpassungen an Rechtsvorschriften, die zwischenzeitlich geändert haben.

4. Vernehmlassung

4.1. Verfahren

Am 22. Oktober 2024 eröffnete der Regierungsrat das Vernehmlassungsverfahren. Die interessierten Kreise konnten bis zum 25. Januar 2025 ihre Stellungnahmen einreichen. Angeschrieben wurden insgesamt 31 Adressaten. Sie wurden gebeten, ihre Meinung zu zentralen Themen anhand eines Fragenbogens abzugeben.

Die Vernehmlasserteilnehmerinnen und -teilnehmer unterstützen die Grundzüge der Vorlage einheitlich. Die Beweggründe zur Teilrevision des OeG werden als nachvollziehbar bezeichnet. Begrüsst wurden insbesondere die Zielsetzungen, die mit der Revision verfolgt werden, nämlich das Öffentlichkeitsgesetz zu modernisieren und den veränderten Ansprüchen anzupassen. Praktisch alle bezeichneten die vorgeschlagenen Lösungen zur Erweiterung von Transparenz und Offenheit als ausgewogen. Die Vernehmlassungsantworten zu den offenen Verwaltungsdaten fielen hingegen eher kritisch aus. Sie sind geprägt von der Befürchtung vor hohen Mehrausgaben und vom Zweifel am effektiven Nutzen. Eine «gezielte Einsichtnahme» wird generell als sinnvoll, die «aktive Bereitstellung» aller Dokumente aber als unverhältnismässig und unnötig betrachtet.

Folgende Interessengruppen gaben eine Stellungnahme ab:

Interessengruppe	Anzahl	Wer
Einwohnergemeinden	14	Altdorf, Andermatt, Attinghausen, Bürglen, Erstfeld, Flüelen, Gurtellen, Realp, Schattdorf, Seedorf, Seelisberg, Silenen, Sisikon, Wassen
Politische Parteien	7	SVP Uri, Grüne Uri, SP Uri, Die Mitte Uri, GLP Uri, FDP Uri, Junge Grünliberale Uri
Organisationen	2	Opendata.ch, Öffentlichkeitsgesetz.ch
Private	1	Motionär
Total	24	

4.2. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Die zentralen Stellungnahmen und Antworten zum Fragenbogen werden nachstehend summarisch aufgelistet:

Ausweitung des Öffentlichkeitsprinzips auf die Einwohnergemeinden (Art. 2 Abs. 1 OeG)

Die Ausdehnung des Öffentlichkeitsprinzips auf die Gemeinden und deren Anstalten wird allgemein begrüsst. Es sei richtig und zeitgemäss, das Öffentlichkeitsprinzip auf die Einwohnergemeinden und

deren Anstalten auszuweiten. Die Gemeinden selbst erachten dies als zumutbar und im Sinne einer Harmonisierung als zweckmässig. In der Gemeinde Altdorf, wo das Öffentlichkeitsprinzip in der Gemeindeordnung verankert ist, zeigt die Erfahrung, dass auch auf Gemeindeebene vom Einsichtsrecht nur selten Gebrauch gemacht wird. Der Aufwand für die Gemeinden dürfte sich daher auch künftig in Grenzen halten. Laut den Parteien erhöht die Ausdehnung auf die Gemeinden das Vertrauen in die Behörden und die Verwaltung.

Keine Geltung für die Urner Kantonalbank und für Bereiche, in denen die Gemeinwesen am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen (Art. 2 Abs. 3 OeG)

Auch dieser Punkt blieb weitestgehend unbestritten. Es entspreche der gängigen Praxis, dass öffentlich-rechtliche Organisationen, die in einem wirtschaftlichen Wettbewerbsumfeld agieren, nicht uneingeschränkt dem Öffentlichkeitsprinzip unterstehen. Als einzige Vernehmlassungsteilnehmende äusserte sich Opendata.ch dagegen. Sie führte ins Feld, dass Kantonalbanken über wertvolle Daten zur wirtschaftlichen Situation und Entwicklung eines Kantons verfügen würden, die von öffentlichem Interesse seien und deshalb auch frei genutzt werden können sollten; daher sei ein absoluter Ausschluss falsch; die Ausnahmeregelung solle sich, wie bei anderen Daten, auf den Schutz überwiegender privater und öffentlicher Interessen beschränken.

Vorbehaltene Regelungen bei Gesuchen sowie geheimen Dokumenten (Art. 2a OeG)

Diese Regelungen wurden nahezu einhellig begrüsst. Sie schaffen laut Vernehmlassungsteilnehmenden Rechtssicherheit und Klarheit, insbesondere in sensiblen Bereichen wie Datenschutz und Geheimhaltung. Als einzige Vernehmlassungsteilnehmende möchte Opendata.ch den Vorbehalt abschwächen mittels eines Zusatzes, wonach der Schutz «legitimer und überwiegender» Datenschutz- oder Geheimhaltungsinteressen (Informationsschutz) vorbehalten bleibt.

Begriffsdefinition der offenen Verwaltungsdaten (Art. 4 OeG)

Die Begriffsdefinitionen, wie sie das Gesetz neu für offene Verwaltungsdaten vorsieht, wurde allgemein als nachvollziehbar bezeichnet. Eingbracht wurde in diesem Zusammenhang, dass die Gemeinden durch die Bereitstellung offener Daten nicht mit zusätzlichen Kosten belastet werden dürfen. Die Einführung offener Verwaltungsdaten sei kritisch zu betrachten, da die finanziellen und personellen Auswirkungen schwer abzuschätzen seien. Jede zusätzliche Aufgabe bringe auch zusätzliche Kosten und erfordere mehr Ressourcen. Es sei daher wichtig, dass die Gemeinden eine klare und einheitliche Praxis anwenden, beispielsweise in Bezug darauf, welche Daten wie zur Verfügung gestellt werden müssen. Umgekehrt wünschte Opendata.ch in ihrer Vernehmlassung, dass der Ansatz verfolgt wird, wonach grundsätzlich alle Daten nach den Grundsätzen von Open Government Data (OGD) zu publizieren sind, ausser sie fallen in eine der klar definierten Ausschlusskategorien.

Zur Verfügungstellung von offenen Verwaltungsdaten (Art. 5a OeG)

Es wird allgemein für richtig befunden, dass der Regierungsrat und der Gemeinderat für ihr Gemeinwesen die Voraussetzungen festlegen, unter denen offene Verwaltungsdaten frei zur Verfügung gestellt werden. Seitens der Gemeinden wird zur Unterstützung eine Musterregelung gewünscht, um

den Verwaltungsaufwand zu minimieren und den Gemeinden klare Leitlinien für Verfahren, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu bieten. In eine ähnliche Richtung argumentieren die Parteien (SP, Mitte), die gewisse Minimalstandards durch den Regierungsrat für die Gemeinden wünschen, da die Adaption ansonsten sehr heterogen ausfallen würde. Wünschenswert wäre eine Unterstützung für die Gemeinden und kantonale Regelungen für z. B. einheitliche technischen Standards. Betont wurde, dass die finanziellen und personellen Belastungen der Gemeinden begrenzt werden müssen.

Opendata.ch plädierte hier für den Grundsatz «open by default». Das heisst, dass Behördendaten standardmässig als offene Daten zur Verfügung gestellt werden sollen und die Ausnahmen von der Publikationspflicht stichhaltig, gestützt auf legitime und überwiegende Daten- und Informationsschutzrechte zu begründen sind. Zudem wird von Opendata.ch eine kantonsweite einheitliche Lösung gefordert, um einer schwer überschaubaren Vielfalt unterschiedlicher Gemeindelösungen zuvorzukommen.

Informationspflicht (Art. 5 Abs. 2 OeG)

Aufgrund des geänderten Geltungsbereichs wird neben dem Regierungsrat neu auch der Gemeinderat genannt, der die Öffentlichkeit über die Arbeit der Verwaltung informieren soll. Wie bisher kann diese Aufgabe den Direktionen oder Verwaltungsstellen übertragen werden, soweit deren Tätigkeitsbereich betroffen ist. Beides blieb in der Vernehmlassung unbestritten.

Einsichtsrecht (Art. 6 Abs. 1 OeG)

Die Vernehmlassungsteilnehmenden sind sich einig, dass es keine stichhaltigen Gründe gibt, den Informationszugang nur für volljährige Personen zu ermöglichen. Künftig soll grundsätzlich «jede Person» das Recht haben, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten, wie Artikel 6 Öffentlichkeitsgesetz neu vorsieht.

Dieses Recht gilt freilich nur, soweit nicht überwiegende öffentliche oder schützenswerte private Interessen entgegenstehen. Seitens von zwei Parteien (GLP und Junge GLP) und einem Verband (Öffentlichkeitsgesetz.ch) wurde auf die Rechtspraxis hingewiesen, wonach eine «ernsthafte und konkret nachvollziehbare Gefährdung» vorliegen müsse, um eine Einschränkung des Öffentlichkeitsprinzips zu rechtfertigen. Auf die Verwendung der Möglichkeitsform sollte daher im Gesetzestext verzichtet werden.

Weiter wurden vereinzelt Bearbeitungsfristen gefordert. Dieser Punkt fand allerdings keinen Eingang in die Vorlage.

Verhinderung von «fishing expedition» (Art. 6 Abs. 5 OeG)

Die Regelung in Artikel 6a Absatz 5 Öffentlichkeitsgesetz, die «fishing expedition» verhindern soll, wurde praktisch einhellig begrüsst. Dabei ist klar, dass auch breit angelegte Anfragen einen legitimen Zweck erfüllen können, etwa bei Recherchen im Zusammenhang mit einem Rechtsstreit. In diesen Fällen bietet die Gebührenregelung ein Mittel, um unverhältnismässige Belastungen zu vermeiden,

ohne die Transparenz einzuschränken. Der generelle Ausschluss hingegen betrifft den Fall, wo Gesuche ohne thematische Abgrenzung zum Zwecke der Ausforschung in nicht näher bestimmten Dokumenten gestellt werden.

Vereinfachung des Verfahrens (Art. 8 OeG)

Es wird begrüsst, dass Gesuche künftig elektronisch eingereicht werden können. Umgekehrt wurde seitens der Gemeinden eine Angabe des Zwecks bzw. einer kurzen Begründung gefordert.

Übergangsbestimmung (Art. 11a OeG)

Es besteht grundsätzliches Einverständnis zur Übergangsregelung.

4.3. Berücksichtigte Anliegen

Aus den Vernehmlassungsantworten haben sich vereinzelt Punkte herauskristallisiert, die eine Anpassung der Gesetzesbestimmungen als sachlich begründet erscheinen lassen.

Aufgenommen wird etwa das Anliegen, die Einschränkung und Verweigerung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten dahingehend zu konkretisieren, dass rein hypothetische Risiken als Ausschlussgründe nicht genügen. Die gewünschte Präzisierung wird ausdrücklich in den Kommentar zu Artikel 6a aufgenommen. Zusätzlich wird auch die Formulierung der Ausschlussgründe im Gesetzestext selber geschärft, indem in Artikel 6a Absatz 2 Öffentlichkeitsgesetz nicht mehr der Konjunktiv (gefährden könnte), sondern Indikativ verwendet wird.

Berücksichtigt wird zudem ein Anliegen, das die Publikation der Open Government Data betrifft: Nach Artikel 5a Absatz 1 Öffentlichkeitsgesetz legen der Regierungsrat und der Gemeinderat für ihr Gemeinwesen die Voraussetzungen fest, unter denen offene Verwaltungsdaten frei zur Verfügung gestellt werden. Sie regeln Verfahren, Ansprüche, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten im Umgang mit offenen Verwaltungsdaten (Abs. 2). Diesbezüglich fand die Forderung Eingang, dass der Kanton eine Musterregelung erlässt. Diese Lösung vereinfacht den Gemeinden die Arbeit. Zudem zielt sie auf eine kantonsweite einheitliche Strategie bzw. Ordnung ab, ohne dabei die Kompetenzen der Gemeinden zu beschneiden. Auf die konkreten Verhältnisse und Bedürfnisse zugeschnittene Lösungen sind so weiterhin möglich.

4.4. Nicht berücksichtigte Anliegen

Nicht berücksichtigt wird das Anliegen nach Einführung von Bearbeitungsfristen, wenn auch ein gewisses Verständnis dafür besteht. Artikel 13 KV schreibt als Grundsatz vor, dass die Parteien in allen Verfahren Anspruch auf ... «einen Entscheid innert angemessener Frist» haben. Dabei kennt die kantonale Gesetzgebung kaum bzw. nur ausnahmsweise Behandlungsfristen, so etwa für die Behandlung von kantonalen und gemeindlichen Volksinitiativen (vgl. Art. 28 und 29 KV)¹ oder für die Behandlung

¹ Kantonale Volksinitiativen sind spätestens anderthalb Jahre nach ihrer Einreichung dem Volk zur Abstimmung vorzulegen. Gemeindliche Volksinitiative sind spätestens zwölf Monate, nachdem sie eingereicht worden sind, dem Volk zur Abstimmung vorzulegen.

von Vorstössen (vgl. Art. 131 Geschäftsordnung des Landrats; RB 2.3121)². Behandlungsfristen haben den Charakter von blossen Ordnungsfristen, das heisst sie haben keine substanziellen Konsequenzen bei Nichteinhaltung. Vor diesem Hintergrund und im Hinblick darauf, dass dem Einsichtsrecht nach Öffentlichkeitsgesetz für die Betroffenen - jedenfalls gemessen an Entscheiden im streitigen Verwaltungsverfahren (Anfechtung von Verfügungen und Erledigung von Rechtsstreiten) - kein höherer Stellenwert zuzumessen ist, wird auf eine Regelung verzichtet. Immerhin gibt es eine Vielzahl von staatlichen Aufgaben, die zu erledigen sind. Daher ist es richtig, dass die Behörden sich auf diejenigen Aufgaben konzentrieren können, die wichtig sind. Die Behörden haben ihre Ressourcen bestmöglich einzusetzen. Daher ist es ihre Aufgabe, die Arbeiten, die zu erledigen sind, in eine zielrechte sinnvolle Rangfolge zu bringen, etwa nach Wichtigkeit, Wertigkeit und langfristiger Auswirkung einer staatlichen Handlung. Hinzu kommt, dass eine solche kantonale Ordnungsfrist im Öffentlichkeitsgesetz in die Hoheit und Verantwortlichkeit der Gemeinden eingreifen würde.

Nicht berücksichtigt wird auch die Forderung von Opendata.ch, die Kantonbank nicht nur im Einzelfall und nicht generell vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes auszunehmen. Unberücksichtigt bleibt auch deren Forderung, wonach die Behörden all ihre Daten standardmässig offen zur Verfügung stellen sollen. Die Berücksichtigung dieses Anliegens hätte für die Gemeinwesen beträchtliche Mehrkosten zur Folge; der Nutzen wäre fraglich. Nach Auffassung des Regierungsrats überwiegt das Interesse an einer sachbezogenen, stufengerechten und den organisatorischen und finanziellen Verhältnissen angepassten Umsetzung. Daher wird daran festgehalten, dass die zuständigen Exekutivorgane die Einzelheiten regeln sollen.

5. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Zu Titel

Der Gegenstand des «Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der kantonalen Verwaltung» (Öffentlichkeitsgesetz; OeG) wird mit der vorliegenden Revision um die Gemeinden erweitert. Der Erlassitel muss den Erlassgegenstand spezifisch benennen, sodass Verwechslungen ausgeschlossen sind, und gleichzeitig möglichst kurz sein. Daher wird darauf verzichtet, den Regelungsgegenstand der Einwohnergemeinden im Titel des Erlasses wiederzugeben. Neu wird der Erlass verkürzt als «Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip» betitelt. Kurztitel und Zitierweise bleiben zudem unverändert (Öffentlichkeitsgesetz; OeG).

Zu Artikel 1 Absatz 2

Der Zweckartikel wird um die Gemeinden und deren Verwaltung erweitert.

Zu Artikel 2 Geltungsbereich

Entsprechend der Sachüberschrift nennt Artikel 2 den Geltungsbereich. Das Gesetz gilt künftig nicht mehr nur für die Behörden des Kantons, sondern für die Behörden des Kantons «und der Einwohnergemeinden» (Abs. 1).

² So hat etwa die Beantwortung von Kleinen Anfragen innert zwei Monaten zu erfolgen.

Als Behörden gelten daher neu namentlich auch «der Gemeinderat und die Gemeindeverwaltung sowie die Anstalten und Körperschaften der Gemeinden» sowie «Dritte, soweit sie öffentliche Aufgaben erfüllen, die ihnen der Kanton oder die Gemeinden übertragen haben» (Abs. 2 Bst. b). Die übrigen Buchstaben werden aus den heute geltenden Regelungen übernommen.

Nicht genannt in Absatz 1 und daher vom Geltungsbereich des Gesetzes nicht erfasst werden die Korporationen Uri und Ursern. Bei ihnen handelt es sich um selbstständige Körperschaften des öffentlichen Rechts (Art. 72 KV) und nicht etwa um Körperschaften des Kantons oder der Gemeinden. Die Korporationen erfassen nur einen beschränkten Personenkreis. Daher gilt wie bisher das Öffentlichkeitsgesetz für sie nicht.

Laut geltendem Recht gilt das Gesetz nicht für die Urner Kantonalbank (vgl. Art. 2 Abs. 3), obschon es sich hier um eine Anstalt des Kantons handelt. Als solche wäre sie dem Gesetz grundsätzlich unterstellt (vgl. Art. 1 Abs. 1). Die Ausnahme erklärt sich daraus, dass die dortigen Aufzeichnungen nicht aus dem hoheitlichen Handeln eines öffentlichen Organs resultieren, sondern aus der Teilnahme am wirtschaftlichen Wettbewerb. Neu wird als Grundsatz festgehalten, dass das Öffentlichkeitsgesetz nicht in Bereichen greift, wo die Gemeinwesen am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen und privatrechtlich und nicht in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe handeln. Mit diesem Zusatz ist sichergestellt, dass der Ausnahmetatbestand in adäquaten Fällen auch für die Einwohnergemeinden greift.

Die besondere Gesetzgebung blieb nach dem früheren Artikel 2 Absatz 4 vorbehalten. Dieser Absatz entfällt, da er in eine eigens dafür geschaffene Bestimmung gegossen wird (vgl. nachstehend Art. 2a).

Zu Artikel 2a Vorbehaltene Regelungen

Das Öffentlichkeitsprinzip gewährt einen allgemeinen Anspruch auf Einsicht in amtliche Dokumente. Nicht vorausgesetzt ist, dass irgendein Interessennachweis erbracht oder das Gesuch begründet werden muss. Die gesuchten amtlichen Dokumente müssen auch nicht in einem - wie auch immer gear- teten Zusammenhang - zur Person der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers stehen. Entsprechend umschreibt das Öffentlichkeitsgesetz, in welche amtliche Dokumente nicht eingesehen werden darf (Art. 3 Abs. 2) und wie überwiegende öffentliche und schützenswerte private Interessen zu schützen sind (Art. 6a).

Wie Artikel 2a Absatz 1 festhält, geht das kantonale Datenschutzgesetz (KDSG; RB 2.2511) dem Öffentlichkeitsgesetz vor. Die Einsicht in amtliche Dokumente, die eigene Personendaten enthalten, richten sich nach den Bestimmungen des KDSG. Das Datenschutzrecht gewährt nämlich einen unbedingten Anspruch auf Einsicht in die persönlichen Daten des Gesuchstellers oder der Gesuchstellerin (Art. 17 KDSG). Es erlaubt Einsicht in die persönlichen Daten des Gesuchstellers oder der Gesuchstellerin. Demgegenüber kann im Rahmen des Öffentlichkeitsgesetzes nicht nur in Dokumente Einsicht genommen werden, die die eigene Person betreffen. Daher müssen im Rahmen des Öffentlichkeitsgesetzes persönliche Daten möglichst geschützt werden. Die Abgrenzung führte in der bisherigen Praxis kaum zu Problemen.

Vorbehalten bleiben nach Absatz 2 gesetzliche Regelungen, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen oder von diesem Gesetz abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten

Informationen vorsehen. Die Gesetzgebung kann amtliche Dokumente generell oder abweichend von den Regeln des Öffentlichkeitsgesetzes vom Öffentlichkeitsprinzip ausnehmen. Hierfür bedarf es aber einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage. Das geltende Urner Recht kennt verschiedene Geheimhaltungsvorschriften, so beispielsweise das Steuergeheimnis (Art. 177 Steuergesetz [StG]; RB 3.2211) oder das Stimmgeheimnis (Art. 60 Gesetz über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte [WAVG]; RB 2.1201). Denkbar sind auch Regelungen auf Gemeindeebene.

Weiter gibt es zahlreiche Bereiche, in denen der Zugang zu amtlichen Dokumenten spezialrechtlich geregelt ist. Zu erwähnen ist beispielsweise die Einsicht in amtliche Dokumente des Grundbuchs, des Handelsregisters, des Zivilstands- und Betreibungsamts oder der Zugang zu Geobasisdaten. Hier gehen die spezialgesetzlichen Regelungen dem Öffentlichkeitsgesetz vor.

Es ist klar, dass kostenpflichtige Informationen nicht über den Umweg des Öffentlichkeitsprinzips unentgeltlich zugänglich gemacht werden können. Gleiches gilt, wenn die Gesetzgebung die Einsicht von einem Interessennachweis abhängig macht und selbstverständlich auch dort, wo die Gesetzgebung die Einsicht generell verbietet. In all diesen Fällen dürfte aber ohnehin ein Verweigerungsgrund für die Einsichtgabe gemäss Artikel 6a gegeben sein, sodass der Vorbehalt abweichender Regelungen faktisch kaum je zu einer zusätzlichen Einschränkung des Öffentlichkeitsprinzips führt.

Zu Artikel 5 Sachüberschrift und Absatz 2

Artikel 86 KV hält die Behörden dazu an, die Öffentlichkeit über wichtige Probleme, Vorhaben und Beschlüsse zu unterrichten, sofern nicht entgegenstehende Interessen überwiegen. Artikel 5 Öffentlichkeitsgesetz regelt in diesem Sinne heute bereits die «Information von Amtes wegen» (Titel des 3. Abschnitts; in Abgrenzung dazu regelt der 4. Abschnitt die «Information auf Anfrage» [vgl. Art. 6 ff.]). Die Bestimmung erhält neu eine Sachüberschrift: «Behördeninformation»; bislang fehlte eine solche.

In Absatz 2 wird neu neben dem Regierungsrat auch der Gemeinderat ausdrücklich genannt. Der Gemeinderat hat das Recht der Allgemeinheit auf Information über die Verwaltungstätigkeit zu erfüllen, indem er über die Arbeit seiner Verwaltung von Amtes wegen informiert.

Zu Artikel 5a Zur Verfügungstellung von offenen Verwaltungsdaten (neu)

Mit der Strategie zur Publikation der Open Government Data zeigt der Kanton Uri auf, wie er in Abstimmung mit dem Öffentlichkeitsgesetz Daten publizieren will. Als Grundsatz sollen Datensätze der Verwaltung, die keine schutzbedürftigen Inhalte aufweisen, in maschinenlesbarer Form und frei von Nutzungseinschränkungen als offene Verwaltungsdaten zugänglich gemacht werden. Alle Personen und Institutionen sollen auf offene Verwaltungsdaten zugreifen und diese nutzen können, womit ein wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Mehrwert entstehen kann.

Offene Verwaltungsdaten meint Daten, die frei, ohne wesentliche rechtliche, finanzielle oder technische Einschränkungen genutzt, verarbeitet, ausgewertet und weitergegeben werden dürfen. Rechtlich müssen die kostenfreie Nutzung und Weiterverarbeitung der Daten gewährleistet sein; technische Offenheit betont, dass offene Daten maschinell bearbeitbar sein müssen. Bei der Publikation

von Daten als offene Daten müssen Datenschutz-, Informationsschutz- und Urheberrechtsbestimmungen sowie Geschäftsgeheimnisse gewahrt bleiben.

Nach Absatz 1 legen der Regierungsrat und der Gemeinderat für ihr Gemeinwesen die Voraussetzungen fest, unter denen offene Verwaltungsdaten frei zur Verfügung gestellt werden. Sie regeln Verfahren, Ansprüche, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten im Umgang mit offenen Verwaltungsdaten (Abs. 2). Damit Open Government Data verbindlich wird, sollen der Regierungsrat und die Gemeinderäte je für ihr Gemeinwesen die dazugehörigen Abläufe und Verantwortlichkeiten regeln. Damit wird Open Government Data im Kanton Uri auf eine rechtliche Grundlage gestellt, die insbesondere schutzrechtliche Aspekte aufnimmt und die Rollen der involvierten Akteure definiert. Die verbindliche Festlegung von Grundsätzen, Aufgaben und Prozessen in Reglementen der zuständigen Exekutivorgane ermöglicht eine sachbezogene, stufengerechte und den organisatorischen und finanziellen Verhältnissen angepasste Umsetzung.

Artikel 6 Absatz 1 und 3

Artikel 6 hält den Grundsatz des Öffentlichkeitsprinzips fest. Das geltende Recht beschränkt das Recht auf Einsicht und Auskunft auf volljährige Personen (Art. 6 Abs. 1). Aus den damaligen Materialien gehen die Beweggründe für diese Einschränkung nicht hervor. Mit der Eingrenzung des Öffentlichkeitsprinzips auf Volljährige steht Uri gesamtschweizerisch allein da. Es ist sachlich nicht einzusehen, weshalb das Recht Volljährigen vorbehalten bzw. weshalb es Personen, die noch nicht 18 Jahre alt sind, vorenthalten sein soll. Das Recht besteht unabhängig von der Kantons- oder Staatsangehörigkeit. Und auch juristische Personen können den Zugang zu amtlichen Dokumenten beanspruchen. Eine weitere Beschränkung des Zugangs widerspricht dem Zweck, den das Gesetz verfolgt, nämlich eine Information möglichst für alle zu gewährleisten.

In Absatz 3 werden neu auch die Gemeinden genannt.

Zu Artikel 6a Einschränkungen und Verweigerung des Zugangs (neu)

Artikel 6 Absatz 1 hält den Grundsatz fest, dass jede Person das Recht hat, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten, «so weit nicht überwiegende öffentliche oder schützenswerte private Interessen entgegenstehen». Die Einsicht in amtliche Dokumente wird folglich nur unter diesen Voraussetzungen gewährt. Was darunter zu verstehen ist, wurde bislang in Artikel 4 Absatz 1 und 2 im Sinne einer Begriffserklärung beschrieben. Das befriedigt aus gesetzessystematischer Sicht nicht.

Welche öffentlichen und privaten Interessen einer Einsichtnahme entgegenstehen können, wird neu im Anschluss an die Grundsatzbestimmung aufgezählt. Das entspricht der inhaltlichen Logik des Erlasses. Die Aufzählung ist beispielhaft und daher nicht abschliessend.

Keine Einsicht in amtliche Dokumente wird laut Artikel 6a Absatz 2 gewährt, wenn dadurch die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährdet werden können (Bst. a). Ebenfalls nicht gewährt wird die Einsicht, wenn die vorzeitige Bekanntgabe von amtlichen Dokumenten die Entscheidungsfindung beeinträchtigen kann (Bst. b). Die freie Meinungs- und Willensbildung von Behörden und Stellen soll nicht

durch allzu starken Druck der Öffentlichkeit beeinflusst bzw. beeinträchtigt werden. Darüber hinaus darf das Öffentlichkeitsprinzip nicht dazu führen, dass die Stellung des Gemeinwesens in Verhandlungen geschwächt wird, weil beispielsweise Einsicht in Positionspapiere gegeben werden müsste. Das Öffentlichkeitsprinzip darf auch nicht dazu führen, dass die Beziehung zu anderen Gemeinwesen beeinträchtigt wird. Das wäre insbesondere dann der Fall, wenn eine Behörde oder eine Stelle im Kanton Uri Einsicht in amtliche Dokumente gewähren würde und sie dadurch Geheimhaltungspflichten eines anderen Gemeinwesens unterlaufen würde. Schliesslich darf das Öffentlichkeitsprinzip auch nicht dazu führen, dass die Wirksamkeit von Massnahmen herabgesetzt oder gar vereitelt werden kann. Die einzelnen Verweigerungsgründe waren in der Vernehmlassungsvorlage noch im Konjunktiv abgefasst. Zu Recht wurde in der Vernehmlassung darauf hingewiesen, dass der Schaden «nach dem üblichen Lauf der Dinge» und mit hoher Wahrscheinlichkeit eintreffen muss, damit die Ausnahmeklausel geltend gemacht werden kann. In Zweifelsfällen ist es angebracht, jeweils für den Zugang zu entscheiden. (Cottier/Schweizer/Widmer, in Brunner/Mader (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Bern 2004, S. 130, Art. 7, Rz 4). Um dieser Praxis gerecht zu werden, wurde die Formulierung präzisiert und die Möglichkeitsform durch den Indikativ ersetzt.

Es geht um die Möglichkeit, dass die öffentliche Ordnung gefährdet oder die Verhandlungsposition geschwächt werden kann. Der Anspruch auf Einsicht in amtliche Dokumente darf nach Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe c nicht dazu führen, dass den Behörden oder Stellen ein unverhältnismässig hoher Aufwand entsteht. Ist die Einsichtgabe mit einem offenkundig unverhältnismässig hohen Aufwand verbunden, kann die Einsichtnahme verweigert werden. Wo genau diese Grenze liegt, wird im Gesetz ausdrücklich nicht definiert. Es obliegt den jeweiligen Behörden und Stellen zu entscheiden, ob der Aufwand offenkundig unverhältnismässig ist. Unverhältnismässig bedeutet, dass der Aufwand in keinem vernünftigen Verhältnis zum Anspruch auf Einsicht steht. Auch ein hoher Aufwand ist nicht generell unverhältnismässig, wenn es sich um Einsicht in Akten handelt, die für die Öffentlichkeit von erheblichem Interesse sind.

In Absatz 3 werden schützenswerte private Interessen aufgelistet, die einer Einsichtgabe entgegenstehen können: Schutz der Privatsphäre, Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnis, Geheimhaltungsinteressen Dritter und Immaterialgüterrechte. Wie in Absatz 2 handelt es sich hier nicht um eine abschliessende Aufzählung. Im konkreten Einzelfall können auch andere Gründe gegen eine Einsichtgabe sprechen.

Auf den Schutz der Privatsphäre kann sich jede Person berufen. Es geht um den Schutz von Persönlichkeitsrechten. Auch Mitarbeitende der Verwaltung haben Anrecht auf Achtung ihrer Persönlichkeit. Soweit Mitarbeitende der Verwaltung oder Mitglieder einer Behörde aber öffentliche Aufgaben übernehmen, geht es nicht um den Schutz ihrer Privatsphäre. Zu denken ist etwa an die Unterzeichnung einer Verfügung oder an eine in einem Gutachten zum Ausdruck gebrachte Auffassung. Es kann von Bedeutung sein, wer in welcher Position gehandelt hat oder wer eine Meinung vertreten hat. Schliesslich kann auch das Geheimhaltungsinteresse Dritter zu einer Verweigerung der Einsichtgabe führen. Zwar ist in Dokumenten Dritter, die bei einer dem Gesetz unterstellten Behörde oder Stelle eingereicht werden, nach dem Öffentlichkeitsprinzip grundsätzlich Einsicht zu gewähren. Sofern nun aber Dritte ihre Informationen ausdrücklich unter dem Vorbehalt einreichen, dass diese nicht weitergegeben werden, wäre eine Einsichtgabe wider Treu und Glauben. Nicht um «Dritte» handelt es sich bei Personen, denen öffentliche Aufgaben nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe f Öffentlichkeitsgesetz

übertragen wurden. Diese unterliegen selber dem Öffentlichkeitsprinzip und können sich daher nicht auf ein Geheimhaltungsinteresse berufen. Umgekehrt kann das Immaterialgüterrecht gegen eine Einsichtgabe sprechen. Immaterialgüterrechte sind gesetzlich geregelte Rechte wie beispielsweise Patent-, Urheber-, Marken- und Designrechte. Sie bieten der Inhaberin oder dem Inhaber Exklusivität in Nutzung, Verbreitung und wirtschaftlicher Verwertung des geschützten Guts.

Die Einschränkungen beziehen sich nach Absatz 4 nur auf den schutzwürdigen Teil eines amtlichen Dokuments und gelten nur so lange, als das Interesse besteht. Überwiegende öffentliche oder private Interessen schliessen daher eine Einsichtgabe in amtliche Dokumente nicht generell aus. Die Einsichtgabe kann auch eingeschränkt oder aufgeschoben werden. So kann beispielsweise nach Abschluss der Entscheidfindung Einsicht in amtliche Dokumente gewährt werden. Der Schutz der Privatsphäre kann auch dadurch gewährleistet werden, wenn einzelne Teile des amtlichen Dokuments von der Einsichtnahme ausgenommen werden, sei es durch Anonymisierung des Dokuments oder nur auszugsweiser Einsichtgabe.

Absatz 5 stellt klar, dass Gesuche zum Zwecke der Ausforschung, mit denen ohne thematische Abgrenzung in nicht näher bestimmten Dokumenten nach etwas gesucht wird, das allenfalls ein vertieftes Wissen lohnen könnte, nicht unter den Schutz des Öffentlichkeitsgesetzes steht. Das Öffentlichkeitsgesetz soll nicht dafür hinhalten, dass jemand aufs Geratewohl bzw. planlos Einsichtnahmen tätigen kann, in der Hoffnung, per Zufall irgendetwas zu finden, das ihm dient («fishing expedition»). Diese Regelung erfolgt im Hinblick auf Fälle in anderen Kantonen und die Rechtsprechung dazu. Auslöser dazu sind konkrete Erfahrungen im Kanton Zug mit unspezifischen und seriellen Anfragen, die einen unverhältnismässigen Aufwand auslösten. So wurden sämtliche Protokolle eines gewissen Zeitraums einverlangt, um die Arbeit eines Ratsmitglieds zu prüfen. Die Gemeinde verlangte eine Präzisierung des Gesuchs und der Zuger Regierungsrat und das Verwaltungsgericht schützten dies: Es sei nicht das Ziel des Transparenzgebots, unspezifische Information über die Tätigkeit der Verwaltung zugänglich zu machen. Das Bundesgericht kam zu einem anderen Ergebnis. Nach dem Zuger Öffentlichkeitsgesetz seien auch sehr umfangreiche Gesuche dem Grundsatz nach zulässig. Denn das Gesetz stelle keine allzu hohen Anforderungen an Gesuche. Aus der Begründung: «Im Allgemeinen sind an das Erfordernis eines hinreichend genau formulierten Gesuchs keine allzu hohen Anforderungen zu stellen: Es genügt, wenn die nachgesuchten Dokumente von der zuständigen Behörde ohne grössere Schwierigkeiten identifiziert werden können. ... Dass die angebehrten Protokolle insgesamt über 500 teils mehrseitige Beschlüsse (bestehend aus Sachverhalt, Erwägungen und Entscheid) aus den verschiedensten Gebieten der Gemeindetätigkeit enthalten und es sich nach Ansicht der Vorinstanz daher um eine Datensammlung handelt, schadet dem Ersuchen nicht.» Zwar blieb der Kanton Uri bislang von solchen Anfragen verschont, doch dienen diese neuen Bestimmungen als Notventile im Bedarfsfall. Auch breit angelegte Anfragen können einen legitimen Zweck erfüllen, etwa bei investigativen Recherchen oder der Überprüfung behördlicher Prozesse. Wichtig ist, dass die Verwaltung im Umgang mit Anfragen, die einen hohen Bearbeitungsaufwand verursachen könnten, keine pauschalen Verweigerungen ausspricht.

Die Anforderungen für eine Verweigerung nach Absatz 5 sind freilich hoch. Grundsätzlich soll die Einsicht gewährt und ein übermässiger Aufwand über kostendeckende Gebühren finanziert werden. Es darf aber umgekehrt nicht sein, dass eine Trägerin bzw. ein Träger von öffentlichen Aufgaben von

Einzelpersonen mit Einsichtsgesuchen derart in Beschlag genommen wird, dass andere Aufgaben zurückgestellt werden müssen. Zu denken ist insbesondere an Trägerinnen und Träger von öffentlichen Aufgaben mit wenigen Personalressourcen oder an nebenamtliche Behördenmitglieder. Daher sollen breite, auf reine Zufallsfunde angelegte Einsichtnahmen generell verhindert werden. Denn es geht nicht an, dass Einzelpersonen - aus welchen Motiven auch immer - mittels einer Vielzahl von Gesuchen die «ordentliche» Aufgabenerfüllung praktisch torpedieren. Es handelt sich um ein Notventil, um Trägerinnen und Träger von öffentlichen Aufgaben vor plan- und ziellosen bzw. beliebigen Einsichtsgesuchen zu bewahren. Keinen Rechtsanspruch im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes verdienen Gesuche, die den Staat beschäftigen, um aufs Geratewohl und ins Blaue hinein Personen mit amtlichen Dokumenten zu bedienen. Der Ausnahmetatbestand von Absatz 5 ist daher vergleichbar mit dem allgemeingültigen Rechtsmissbrauchsverbot.

Im Streitfall legt die Behörde die Streitsache der beauftragten Person für Datenschutz vor, um eine gütliche Einigung zu versuchen (Art. 9 OeG). Scheitert der Einigungsversuch, trifft die ersuchte Behörde eine Verfügung, womit der Rechtswittelweg nach Artikel 9 Absatz 3 Öffentlichkeitsgesetz eröffnet wird.

Zu Artikel 8 Absatz 1 und 2

Nach geltendem Recht muss das Gesuch um Einsicht in amtliche Dokumente «schriftlich und unterschrieben» eingereicht werden. In der Praxis ist es so, dass die Gesuche regelmässig via E-Mail eingehen. Das ist nicht weiter störend. Die Auskünfte werden in der Regel ebenfalls formlos, das heisst mündlich oder per E-Mail erteilt. Der Öffentlichkeitsgedanke steht einer allzu grossen Formalisierung des Verfahrens entgegen. Daher ist es sachgerecht, diese formalen Anforderungen anzupassen. Neu genügt die schriftliche oder elektronische Einreichung. Die Unterzeichnung ist nicht mehr verlangt. Dies in Einklang mit zahlreichen anderen Kantonen. Zusätzlich statuiert die Bestimmung neu für Gesuchstellende ausdrücklich eine Mitwirkungspflicht. Diese greift insbesondere bei breiten Einsichtsgesuchen und hat das Ziel, den Aufwand der Verwaltung zu minimieren.

Das Gesuch ist im Grundsatz an die Behörde zu richten, die das Dokument erstellt bzw. von Dritten erhalten hat. Das Gesetz trat 2006 in Kraft und gilt seither für amtliche Dokumente, die nach dem Inkrafttreten erstellt wurden. Entsprechend wurden zwischenzeitlich verschiedene amtliche Dokumente bereits archiviert. Daher wird neu vorgesehen, dass Gesuche für bereits archivierte Dokumente an das betreffende Archiv zu richten sind.

Artikel 9 Absatz 2 und 3 (neu)

Bislang wurde in Absatz 2 auf die kantonale Gebührenverordnung verwiesen. Diese ist für Gemeindebehörden nicht anwendbar.

Die Änderung von Absatz 2 umfasst zwei Modifikationen: Künftig gilt der Grundsatz, dass kostendeckende Gebühren erhoben werden, «sofern die Behandlung des Gesuchs mit einem nicht unerheblichen Aufwand verbunden ist». Dies gilt auch bei «regelmässig wiederholten Gesuchen». Massgebend für die Kostenerhebung ist dabei die für die (Kantons-, Gemeinde- oder Gerichts-)Behörde anwendbare Gebührenregelung.

Beabsichtigt die Behörde, eine Gebühr zu erheben, so ist nach Absatz 3 verlangt, dass die Behörde die gesuchstellende Person vorgängig informiert.

Übergangsbestimmung zur Änderung vom xx.xx.2025

Diese Bestimmung regelt den Übergang vom bisherigen zum neuen Recht mit Bezug auf die Gemeinden. Das neue Recht kommt für sie nur zur Anwendung für amtliche Dokumente, die sie nach dem Inkrafttreten der Änderung erstellt oder empfangen haben. Damit übernimmt der Revisionserlass die Lösung, die der Kanton bei der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips 2006 für sich selbst getroffen hat.

Änderung des Gemeindegesetzes (GEG)

Das GEG regelt in Artikel 20 die Pflicht der Gemeindebehörden zur Information der Öffentlichkeit. Neu wird in Artikel 20 GEG auf das Öffentlichkeitsgesetz verwiesen. Die Pflicht der Behörden, die Öffentlichkeit über wichtige Probleme, Vorhaben und Beschlüsse zu informieren, richtet sich nach der KV und dem Öffentlichkeitsgesetz.

6. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die finanzielle Tragbarkeit für Kanton und Gemeinden ist für die Publikation und Nutzung von Open Government Data ein entscheidender Faktor. Kosten und Nutzen müssen hier in einem vertretbaren Verhältnis zueinanderstehen. Dies ist auch der Grund, weshalb die konkrete Ausgestaltung des Vollzugs hier an die Exekutivbehörden delegiert wird. Die verbindliche Festlegung von Grundsätzen, Aufgaben und Prozessen in Reglementen der zuständigen Exekutivorgane ermöglicht eine sachbezogene, stufengerechte und den organisatorischen und finanziellen Verhältnissen angepasste Umsetzung. Unbestritten ist, dass die Bereitstellung der Daten personelle und finanzielle Ressourcen beansprucht. Neue Aufgaben sind immer auch mit einem zusätzlichen Aufwand verbunden. Mit Blick auf die aktuelle Finanzsituation des Kantons wird unter II des Änderungserlasses daher auch vorgesehen, dass der Regierungsrat die Änderungen schrittweise in Kraft setzen kann. Damit ist es möglich, die Einführung des Open Government Data-Prinzips zeitlich mit den massgeblichen Finanz- und Personalaspekten abzustimmen.

Die Ausdehnung des Öffentlichkeitsprinzips auf die Einwohnergemeinden dürfte dagegen nicht zu einer markanten Steigerung der Anfragen führen. Selbst wenn die Nachfrage nach Einsicht in amtliche Dokumente der Gemeinden in einer ersten Phase höher sein sollte, dürfte sich der Aufwand in Grenzen halten. Der Kanton verfügt bereits über langjährige Erfahrung mit dem Öffentlichkeitsprinzip und kann daher bei Bedarf in Vollzugs- oder Abgrenzungsfragen Unterstützung leisten. Wie beim Kanton können die Anfragen auch bei den Gemeinden mit den bestehenden Ressourcen bewältigt werden. Mittelfristig stellt sich zudem eine gewisse Routine ein.

III. Antrag

Gestützt auf diese Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Die Änderung des Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der kantonalen Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz; OeG), wie sie in der Beilage 1 enthalten ist, wird zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.
2. Die Motion Ludwig Loretz, Andermatt, zu «Offenheit und Transparenz in Uri», wird als materiell erledigt am Protokoll abgeschrieben.

Beilagen

- Änderung des Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der kantonalen Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz; OeG) (Beilage 1)
- Synoptische Darstellung der Änderungen (Beilage 2)