

Beschluss Nr. 104/2007

Schwyz, 23. Januar 2007 / ri

Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung und den Datenschutz

Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

1. Übersicht

Wie im Regierungsprogramm 2005 – 2008 angekündigt, schlägt der Regierungsrat mit der beiliegenden Vorlage die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips für die Verwaltung vor. Eine Ausprägung des Öffentlichkeitsprinzips, nämlich die Öffentlichkeit der Sitzungen von Legislative und Judikative, ist seit langem gewährleistet. Hingegen gehorcht die Verwaltung im Wesentlichen noch dem Prinzip der Geheimhaltung. Es kommt namentlich darin zum Ausdruck, dass Anspruch auf Information und auf Einsicht in amtliche Dokumente nur eine Person hat, die ein besonderes Interesse geltend machen kann. Unter der Herrschaft des Öffentlichkeitsprinzips hat dagegen jedermann ohne Nachweis eines speziellen Interesses das Recht auf Einsicht in amtliche Dokumente, sofern für diese keine Geheimhaltungspflicht besteht. Mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips wird also die heutige Regel - die Geheimhaltung - zur Ausnahme und die Ausnahme - die Information - zur Regel.

Auch nach Einführung des Öffentlichkeitsprinzips sind nicht alle Informationen und Akten öffentlich, die Geheimhaltung muss aber im Einzelfall mit überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen begründet werden können. Das Öffentlichkeitsprinzip macht die ausdrücklich geregelten Geheimhaltungspflichten nicht hinfällig, berührt also etwa das Steuergeheimnis sowie die Berufs- und Geschäftsgeheimnisse nicht. Es kann aber Abwägungen zwischen Interessen an der Information einerseits sowie öffentlichen und privaten Schutzinteressen andererseits notwendig machen. Solche Interessenkonflikte treten vor allem an den Berührungspunkten von Akteneinsichtsrecht und Datenschutz auf. Um diese Berührungspunkte sichtbar zu machen und die Handhabung zu vereinfachen, werden die Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip und die Datenschutzbestimmungen in einem Gesetz vereinigt.

Die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und Dublin, die in der Volksabstimmung vom 5. Juni 2005 angenommen wurden, machen Änderungen der geltenden Verordnung über den Datenschutz vom 29. Januar 1992 (DSchV; SRSZ 140.410) in materieller und institutioneller Hinsicht notwendig. Diese Änderungen sind in den Erlass integriert.

2. Ausgangslage

2.1 Heutige Rechtslage

Nach einer u.a. auch vom Bundesgericht verwendeten Formel gilt für die Verwaltung und ihre Tätigkeit das Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt. Danach ist die Verwaltung nicht verpflichtet, über ihre Tätigkeit zu informieren und Einsicht in amtliche Dokumente zu gewähren. Anspruch auf Information und auf Akteneinsicht haben nur Personen, die ein besonderes Interesse geltend machen können. Dieses Interesse wird generell den Parteien eines Verfahrens zuerkannt und ausnahmsweise bestimmten Dritten. Ein jedermann zustehender, voraussetzungsloser Anspruch auf Information und Akteneinsicht besteht aber nicht. Daran ändert auch die Informationsfreiheit gemäss Art. 16 Abs. 3 der Bundesverfassung nichts. Sie gewährleistet zwar das Recht, Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und sie zu verbreiten. Wo das Öffentlichkeitsprinzip nicht eingeführt ist, gehört aber die Verwaltung nicht zu den allgemein zugänglichen Quellen (Patrick Sutter, *Aktive und passive Zugangsrechte zu behördlichen Informationen im Kanton Schwyz*, EGV 2005, S. 354 ff.; Aubert/Mahon, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*, RZ 11 zu Art. 16; BGE 127 I 154 ff.).

2.2 Entwicklung im Bereich des Öffentlichkeitsprinzips

Viele europäische Länder und die USA kennen das Prinzip der Öffentlichkeit der Verwaltung schon lange. In der Schweiz hat es der Kanton Bern im Jahre 1995 eingeführt; einige Kantone sind ihm seither gefolgt. Die eidgenössischen Räte haben das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung am 17. Dezember 2004 beschlossen; es ist am 1. Juli 2006 in Kraft getreten. Das Bundesgesetz gilt an sich nur für die Bundesverwaltung und die Parlamentsdienste des Bundes. Indirekt entfaltet es aber doch gewisse Auswirkungen auch auf die Kantone und Gemeinden. So sind etwa amtliche Dokumente, die von einer Verwaltungsstelle des Kantons oder einer Gemeinde stammen, im Rahmen des Bundesrechts zugänglich, wenn solche Dokumente in das Verfahren einer Bundesbehörde Eingang finden.

Im Kanton Schwyz hatte KR Elvira Jäger am 19. Juni 1995 mit einer Motion den Erlass eines Gesetzes über die Information der Bevölkerung verlangt, mit dem der Wechsel vom Geheimhaltungs- zum Öffentlichkeitsprinzip nach dem Muster des Kantons Bern vollzogen werden sollte. Der Vorstoss wurde vom Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates als Postulat erheblich erklärt und am 22. März 2000 im Zusammenhang mit einer Änderung von § 35 der Personal- und Besoldungsverordnung über das Amtsgeheimnis abgeschrieben.

2.3 Entwicklung im Bereich des Datenschutzes

2.3.1 Bereits am 28. Januar 1981 haben die Mitgliedstaaten des Europarates das Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten abgeschlossen. Dieses Übereinkommen ist von der Schweiz im Jahre 1997 genehmigt worden und für sie am 1. Februar 1998 in Kraft getreten.

2.3.2 In der Schweiz wurden die meisten Datenschutzgesetze anfangs der 90er – Jahre des letzten Jahrhunderts geschaffen, als die elektronische Datenverarbeitung in den öffentlichen Verwaltungen zunehmende Verbreitung fand. So stammen sowohl das Bundesgesetz über den Datenschutz als auch die kantonale Datenschutzverordnung aus dem Jahre 1992. Das Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 (DSG; SR 235.1) regelt das Bearbeiten von Personendaten durch private Personen und durch die Bundesverwaltung; es gilt aber grundsätzlich nicht für die Kantone und Gemeinden (vgl. immerhin Art. 37 DSG). Mit der Verordnung über den Datenschutz vom 29. Januar 1992 (SRSZ 140.401) wurde zunächst nur die Datenbearbeitung durch kantonale Organe erfasst. Mit einer Änderung des Gesetzes über die Organisation der Gemeinden und Bezirke (GOG) vom 7. Februar 2001 wurde der Kantonsrat ermächtigt, auf dem Verordnungsweg auch

Vorschriften über den Datenschutz in den Gemeinden zu erlassen. Gestützt auf diese Ermächtigung wurde die Verordnung über den Datenschutz am 7. Februar 2001 geändert und ihr Geltungsbereich auf die Bezirke und Gemeinden ausgedehnt.

2.3.3 Die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und Dublin sehen den grenzüberschreitenden Austausch von Personendaten vor. Er ist innerhalb der EU mit der Richtlinie 95/46 EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (EU-DSRL) geregelt. Die Schweiz hat sich mit den erwähnten bilateralen Abkommen verpflichtet, diesen Standard ins landesinterne Recht zu übernehmen. Und weil nicht nur der Bund, sondern auch die Kantone und Gemeinden in den Informationsaustausch gemäss Schengen und Dublin einbezogen sind, müssen auch die kantonalen Datenschutzgesetze an die EU-Richtlinie angepasst werden. Konkret besteht der Anpassungsbedarf einerseits darin, dass einige Schutzbestimmungen verschärft werden müssen und andererseits vor allem darin, dass ein strikt verwaltungsunabhängiges Datenschutz – Kontrollorgan mit weitgehenden Aufgaben und wirksamen Befugnissen eingesetzt werden muss.

3. Schwerpunkte der Vorlage

3.1 Öffentlichkeitsprinzip

3.1.1 Die Forderung nach Öffentlichkeit des Staatshandelns verbreitete sich mit dem Aufkommen des demokratischen Rechtsstaates. Sie bezog sich ursprünglich in erster Linie auf die Parlamente und die Gerichte. Dort wurde das Öffentlichkeitsprinzip insbesondere in Form der Sitzungsöffentlichkeit denn auch früh verwirklicht. Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung ist in der Schweiz dagegen erst in jüngerer Zeit zu einem Thema geworden, wohl auch als Folge der Entwicklung in Europa (vgl. dazu und zum Folgenden Isabelle Häner, Das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung im Bund und in den Kantonen – Neuere Entwicklungen, ZBI 6/2003, S. 284 f.).

3.1.2 Der Zweck des Öffentlichkeitsprinzips wird zum einen darin gesehen, dass es die demokratische Willensbildung erleichtert und einen Dialog zwischen dem Einzelnen und dem Staat in Gang setzt. Insofern ist das Öffentlichkeitsprinzip geeignet, Vertrauen und Akzeptanz zu schaffen. Zum andern hat das Öffentlichkeitsprinzip auch eine Kontrollfunktion, indem es erlaubt, das Handeln öffentlicher Organe an den einschlägigen Rechtsnormen zu messen. Insofern dient das Öffentlichkeitsprinzip der Verwirklichung des Rechtsstaates und der Rechtssicherheit. Neben diesen staatsbezogenen Funktionen werden dem Öffentlichkeitsprinzip aber auch individuelle Funktionen zugemessen (Persönlichkeitsentfaltung; Nutzung der staatlichen Informationen zu wirtschaftlichen Zwecken).

3.1.3 Die Öffentlichkeit der Sitzungen öffentlicher Organe und die amtliche Information der Behörden über ihre Tätigkeit stellen ebenfalls Ausprägungen des Öffentlichkeitsprinzips dar. Insoweit besteht jedoch im Kanton Schwyz kein Regelungsbedarf: Dass die Verhandlungen des Kantonsrates, der Bezirksgemeinde, der Gemeindeversammlung und der Gerichte grundsätzlich öffentlich sind, bestimmt bereits § 8 der Kantonsverfassung und ist auch in den Spezialerlassen festgehalten (§ 38 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz; § 15 des Gesetzes über die Organisation der Gemeinden und Bezirke; § 91 der Gerichtsordnung). Sodann verpflichtet das geltende Recht die Behörden auch zu aktiver Information: So muss den Abstimmungsvorlagen ein erläuternder Bericht für die Stimmberechtigten beigegeben werden (§ 47 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz). Und der Regierungsrat ist verpflichtet, die Öffentlichkeit über seine Tätigkeit zu informieren und den Bürgern Auskunft zu erteilen, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (§ 8 der Verord-

nung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung). Diese Verpflichtung hat er in den Richtlinien für die Information und Kommunikation vom 8. September 1998 für sich und die kantonale Verwaltung näher ausgeführt und konkretisiert. Auch in der Spezialgesetzgebung finden sich verschiedentlich Informationspflichten der Behörden (z.B. § 40 GOG; §§ 7, 11 Abs. 2 und 25 des Planungs- und Baugesetzes; § 15 der kantonalen Verordnung zum Bundesgesetz über den Wald; § 48 der kantonalen Jagd- und Wildschutzverordnung).

3.1.4 Unter dem Öffentlichkeitsprinzip im engeren Sinne wird das Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen bzw. amtlichen Dokumenten verstanden. Dieses Recht zeichnet sich dadurch aus, dass es sämtlichen Personen unabhängig von ihrer Interessenlage zusteht und dass die interessierten Personen die Informationen von sich aus suchen. Weil sich die interessierten Personen um die Information bemühen müssen, spricht man in diesem Zusammenhang auch von aktiven Informationsrechten (Sutter, a.a.O. S. 356 f.). Während nach geltendem Recht grundsätzlich nur die Verfahrensbeteiligten Akteneinsichtsrechte haben, fällt mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips diese Beschränkung dahin: Der Zugang zu amtlichen Dokumenten steht nun jedermann offen und kann grundsätzlich nicht mehr von einer persönlichen Betroffenheit und einem schutzwürdigen Interesse abhängig gemacht werden. Selbstverständlich unterliegt aber auch das durch das Öffentlichkeitsprinzip verbürgte Zugangsrecht zu amtlichen Dokumenten Einschränkungen zum Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen.

3.2 Datenschutz

3.2.1 Die materiellen Bestimmungen der geltenden Verordnung über den Datenschutz haben sich im Wesentlichen bewährt und erfahren keine fundamentalen Änderungen. Neu sind die Bestimmungen über die Datensperre (§ 13), über die Bekanntgabe ins Ausland (§ 18) und über die Videoüberwachung (§ 21).

3.2.2 Heute überwacht eine aus drei Personen bestehende Datenschutzkommission die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen auf der Ebene des Kantons, während die Rechnungsprüfungskommissionen die Aufgabe kommunaler Datenschutzkommissionen wahrnehmen (§§ 19 und 19a Verordnung über den Datenschutz). Die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und Dublin machen es notwendig, die Aufsicht zu verstärken und dafür eine unabhängige Stelle einzusetzen. Das heutige kantonale Aufsichtsorgan, die Datenschutzkommission, erfüllt das Erfordernis der vollständigen Unabhängigkeit nicht. Die kommunalen Aufsichtsorgane, die Rechnungsprüfungskommissionen der Bezirke und Gemeinden, können zwar dank der direkten Volkswahl als unabhängig betrachtet werden, jene der Zweckverbände wiederum sind es indessen nicht. Hinzu kommt, dass neu auch die Einhaltung der Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip beaufsichtigt werden muss und dass Privaten und öffentlichen Organen eine Beratungs- und Schlichtungsstelle auch in diesem Bereich angeboten werden soll. Diese Aufsichts- und Beratungsaufgaben müssen zweckmässigerweise mit jenen des Datenschutzes in einer Hand vereinigt werden, um Widersprüche zu vermeiden. Das ruft nach einer neuen Organisation: Die kantonale Datenschutzkommission soll aufgehoben und die Geschäftsprüfungskommissionen der Bezirke, Gemeinden und Zweckverbände sollen von ihren Aufgaben im Bereich des Datenschutzes entlastet werden. Stattdessen soll eine Person für Öffentlichkeit und Datenschutz eingesetzt werden, die sowohl für den Kanton als auch für die Bezirke und Gemeinden tätig ist.

4. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Vernehmlassungen eingereicht haben die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, fünf Bezirke, 17 Gemeinden, das Kantonsgericht, die kantonale Datenschutzkommission und ein Me-

dienschaffender. Die meisten Bezirke und Gemeinden haben die Stellungnahme ihres Verbandes vollständig oder in weiten Teilen übernommen.

Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips der Verwaltung wird lediglich von zwei Gemeinden abgelehnt, sonst aber – wenn auch zum Teil mit Vorbehalten oder Skepsis – befürwortet. Die Änderungen der Datenschutzgesetzgebung stossen auf keine grundsätzliche Opposition. Die Einsetzung einer für den Kanton, die Bezirke und Gemeinden zuständigen Person für Öffentlichkeit und Datenschutz wird praktisch ausnahmslos begrüsst, insbesondere auch von den Bezirken und Gemeinden.

Auf einzelne Anregungen und Einwände wird bei der Erläuterung der entsprechenden Bestimmungen eingegangen.

5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

§ 1

Das Gesetz regelt nur eine Ausprägung des Öffentlichkeitsprinzips, nämlich den Zugang zu amtlichen Dokumenten der Verwaltung. Die Öffentlichkeit der Sitzungen von öffentlichen Organen und die amtliche Information sind bereits in der Kantonsverfassung bzw. in Spezialerlassen normiert.

§ 2

Das Gesetz soll grundsätzlich für öffentliche Organe aller drei Ebenen, nämlich des Kantons, der Bezirke und Gemeinden gelten. Einschränkungen des Geltungsbereichs ergeben sich aus §§ 3 und 4 Bst. a. Die Organe der Kantonalkirchen und der Kirchgemeinden werden vom Geltungsbereich nicht erfasst.

§ 3

Dem Gesetz unterstehen nur öffentliche Organe im Sinne von § 4 Bst. a, soweit sie hoheitlich tätig sind. Generell ausgenommen sind die gerichtlichen Behörden. Die Kantonalbank ist zwar eine selbstständige Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts (§ 2 Gesetz über die Schwyzer Kantonalbank vom 26. März 1980; SRSZ 321.100), sie handelt aber nicht hoheitlich. Neben dieser kantonalen Anstalt gibt es auch kommunale Anstalten, die gemäss § 3 Bst. b von der Geltung des Gesetzes ganz oder teilweise ausgenommen sind. Zu denken ist etwa an Elektrizitätsversorgungswerke. Führen sie eine Installationsabteilung oder einen Verkaufsladen, handeln sie diesbezüglich nicht hoheitlich und nehmen am wirtschaftlichen Wettbewerb teil.

Die Korporationen und Genossamen, die Flurgenossenschaften und Wuhrkorporationen werden mit § 3 Bst. c vom Geltungsbereich ausgenommen. Im Falle der Korporationen und Genossamen scheint das deswegen gerechtfertigt, weil sie von Gesetzes wegen keine öffentlichen Aufgaben erfüllen und kaum je hoheitlich handeln. Die Flurgenossenschaften und Wuhrkorporationen haben zwar hoheitliche Befugnisse, doch nur mit Bezug auf ihre eigenen, meist nicht sehr zahlreichen Mitglieder. Ein hinreichendes öffentliches Interesse, die genannten Körperschaften generell den Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip und den Datenschutz zu unterstellen, besteht nicht. Anders verhält es sich nur, wenn einer solchen Körperschaft vom Gemeinwesen durch Konzessionerteilung oder einen andern Rechtsakt eine öffentliche Aufgabe, beispielsweise die Wasserversorgung, übertragen worden ist.

Die geltende Datenschutzverordnung gilt für die Legislative und die Gerichte nicht. In einem weiten Sinne bearbeiten zwar auch der Kantonsrat, die Gemeindeversammlungen und die Bezirksgemeinden Personendaten, etwa im Zusammenhang mit Einbürgerungen. Trotzdem brauchen sie selbst dem Gesetz nicht unterstellt zu werden. Es genügt, dass die Staatskanzlei und kantonale Verwaltungsstellen bzw. Verwaltungsstellen der Bezirke und Gemeinden, die als „Parlamentdienste“ tätig sind, dem Gesetz nach § 4 Bst. a unterstehen.

Etwas anders verhält es sich mit den Gerichten: Sie bearbeiten selbstverständlich Personendaten, doch gewährleisten bereits die Prozessgesetze einen hinreichenden Datenschutz in hängigen Verfahren. Die Verfahrensordnungen enthalten aber bis anhin keine Bestimmungen über den Umgang mit Personendaten aus abgeschlossenen Verfahren. Diese Lücke soll mit einer Bestimmung in der Gerichtsordnung geschlossen werden. Vom Geltungsbericht des Gesetzes über die Öffentlichkeit der Verwaltung und den Datenschutz sind die Gerichte aber ausdrücklich ausgenommen (Bst. a).

§ 4

Bst. a: Übereinstimmend mit dem soeben Gesagten gelten als öffentliche Organe im Sinne des Gesetzes nur Exekutivbehörden, Verwaltungsstellen und Anstalten von Kanton, Bezirken und Gemeinden. Ebenfalls als öffentliche Organe gelten Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts, denen öffentliche Aufgaben zur Erfüllung übertragen sind. In diese Kategorie der öffentlichen Organe fallen etwa die Regionalspitäler, der Sozialpsychiatrische Dienst oder die Opferhilfe Beratungsstelle.

Vor allem in den Bezirken und Gemeinden sind zahlreiche Kommissionen und Verwaltungsstellen anzutreffen, die keine eigenen Entscheidungsbefugnisse, sondern bloss beratende bzw. Antrag stellende Funktionen haben. Zumindest einzelne dieser Kommissionen und Verwaltungsstellen bearbeiten jedoch Personendaten und müssen deshalb zur Einhaltung der Datenschutzbestimmungen verpflichtet sein. Viele Bezirke und Gemeinden wenden indessen ein, die Offenlegung der Arbeit von Kommissionen und Verwaltungsstellen, die über keine Entscheidkompetenzen verfügen, sei dann problematisch, wenn der Rat abweichend von der Empfehlung bzw. vom Antrag einer Kommission oder Verwaltungsstelle entscheide. Damit sei nämlich eine Schwächung des Kollegialitätsprinzips verbunden. Dieser Auffassung kann nicht beigegeben werden. Wenn beispielsweise öffentlich bekannt wird, dass der Gemeinderat abweichend vom Antrag einer Kommission entschieden hat, liegt darin keine Verletzung oder Schwächung des Kollegialitätsprinzips, und zwar auch dann nicht, wenn ein Mitglied des Gemeinderates die Kommission präsidiert oder ihr angehört. Denn welche Position dieses Mitglied in der Kommission und im Gemeinderat eingenommen hat, bleibt offen, ob nun der Gemeinderat im Sinne des Kommissionsantrags oder gegenteilig entschieden hat.

Bst. b: Ein Dokument ist eine in irgendeiner Form festgehaltene Information. Auf den Informationsträger kommt es nicht an. Nicht nur ein Schriftstück kann also ein amtliches Dokument sein, sondern auch ein Plan, eine Film- oder Fotoaufnahme oder eine Internetseite. Als amtlich ist ein Dokument zu betrachten, das sich im Besitz eines öffentlichen Organs befindet, unabhängig davon, ob es von diesem stammt bzw. angefertigt oder ihm von einer Drittperson zur Verfügung gestellt worden ist. Nicht als amtliche Dokumente gelten dagegen Informationen, die erst in einer provisorischen Fassung vorliegen, beispielsweise Handnotizen, die im Hinblick auf die Erstellung eines Berichts oder eines Protokolls angefertigt werden usw. sowie Notizen, die als Gedächtnisstütze dienen und andere persönliche Hilfsmittel. Damit von einem amtlichen Dokument gesprochen werden kann, muss eine Information aufgezeichnet bzw. in irgendeiner Form auf einem Informationsträger festgehalten sein. Das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten verleiht demgemäss keinen Anspruch darauf, dass ein Dokument hergestellt wird.

Amtlich ist ein Dokument, wenn es sich auf die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe bezieht. Ein persönlicher Brief, der versehentlich in die Akten eines Verwaltungsverfahrens gelangt ist, hat deshalb nicht den Charakter eines amtlichen Dokuments.

Viele Bezirke und Gemeinden haben in der Vernehmlassung die Frage aufgeworfen, ob ein Dokument sofort, nach einer allfälligen Genehmigung oder mit Eintritt der Rechtskraft amtlich werde. Nach § 4 Bst. b ist eine Aufzeichnung, die alle übrigen Voraussetzungen erfüllt, dann kein amtliches Dokument, wenn sie nicht fertig gestellt ist, also erst als Entwurf oder Fragment vorhanden ist. Ein genehmigungsbedürftiges Dokument, beispielsweise ein Protokoll, das von einer Behörde genehmigt werden muss, ist solange ein blosser Entwurf, als die Genehmigung noch aussteht. Eine fertig gestellte Aufzeichnung ist aber bereits vor Eintritt der Rechtskraft ein amtliches Do-

kument. Das besagt nun freilich nicht, dass einem Einsichtsbegehren sogleich nach Fertigstellung des Dokuments entsprochen werden müsste. In einem Verwaltungsverfahren beispielsweise darf, ja soll die Einsichtnahme durch einen Dritten vielmehr aufgeschoben werden, bis die Verfahrensparteien im Besitz des Dokuments sind.

Bst. c: Personendaten sind Informationen über eine Person, unbesehen darum, ob es sich um eine natürliche oder juristische Person handelt, in welcher Form die Informationen vorliegen und ob sie in einer Datensammlung erfasst oder in einem andern Dokument enthalten sind. Personendaten sind aber nur Informationen, die einem bestimmten oder bestimmbar Individuum zugerechnet werden können. Angaben über die durchschnittliche Lebenserwartung von Männern und Frauen oder über die Leistungen der Schwyzer Stellungspflichtigen bei der Rekrutierung ohne Namensnennung gelten dementsprechend nicht als Personendaten.

Bst. d: Nicht alle Angaben über eine Person sind gleich sensibel. So besteht in der Regel kein nennenswertes Schutzinteresse hinsichtlich Name und Adresse einer Person. Anders verhält es sich mit Informationen über innere Einstellungen, über Fakten aus der Privatsphäre oder über das Vorleben einer Person. Für solche besonders schützenswerte Personendaten enthält das Gesetz Sondernormen (§§ 9 Abs. 2, 10 und 12).

Die SVP betrachtet Angaben über die religiöse, weltanschauliche oder politische Ansicht nicht als besonders schützenswert; sie seien nicht sensibel und daher zugänglich zu machen. Die erwähnten Daten als nicht besonders schützenswert zu qualifizieren, widerspräche indessen Art. 8 EU-DSR und Art. 3 Bst. c Ziff. 1 DSG.

Bst. e: Eine Datensammlung besteht aus Daten einer Mehr- oder Vielzahl von Personen, wobei die Daten entweder nach Personen geordnet (Namen-Kartei) oder nach Personen erschliessbar sind. Unerheblich ist, ob die Datensammlung manuell oder elektronisch geführt wird. Viele elektronisch geführte Datensammlungen können aber mit Hilfe des Programms nach Personen abgesehen werden, auch wenn sie nicht nach Personenindikatoren aufgebaut sind. Auch in diesem Fall ist von einer Datensammlung im Sinne des Gesetzes auszugehen.

Bst. f: Der Begriff des Bearbeitens ist in einem sehr weiten Sinne zu verstehen; er schliesst jede Art des Umgangs von der Beschaffung bis zur Archivierung oder Vernichtung mit ein.

§ 5

Mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips wird jeder Person grundsätzlich der Zugang zu amtlichen Dokumenten geöffnet. Das in § 5 Abs. 1 statuierte subjektive Zugangsrecht steht jeder natürlichen und juristischen Person offen, unabhängig von Nationalität, Wohnsitz bzw. Sitz und Alter.

In der Regel braucht die um Einsicht in ein amtliches Dokument ersuchende Person ihr Gesuch nicht zu begründen und kein irgendwie geartetes Interesse nachzuweisen (vgl. § 7 Abs. 2). Von dieser Regel sieht das Gesetz eine Ausnahme vor, falls die Behandlung des Gesuchs, namentlich die Suche nach dem gewünschten Dokument, einen sehr hohen Aufwand verursachen würde. In diesem Fall kann verlangt werden, dass die Gesuch stellende Person ein schutzwürdiges Interesse am Zugang zum gesuchten Dokument nachweist. Diese Bestimmung soll – ebenso wie die Gebührenpflicht (§ 37) - der Einreichung mutwilliger oder schikanöser Einsichtsbegehren entgegenwirken. Daran ist, entgegen dem Antrag der SP, festzuhalten. Zwar ist in den Kantonen, die das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt haben, das Einsichtsrecht bisher nicht missbräuchlich oder inflationär genutzt worden. Andere Erfahrungen scheint allerdings Grossbritannien gemacht zu haben. Nicht ohne Grund weist sodann die CVP darauf hin, dass sich die Situation mit der landesweiten Einführung des Öffentlichkeitsprinzips ändern könnte.

Der Zugang zu einem amtlichen Dokument kann auf verschiedene Weise gewährt werden und auch darin bestehen, dass das öffentliche Organ mündlich Auskunft über den Inhalt erteilt. Damit braucht sich aber die Gesuch stellende Person nicht zufrieden zu geben: Sie kann verlangen,

dass ihr das Dokument vor Ort zur Einsichtnahme vorgelegt oder ihr als Kopie zugestellt wird. Ist das Dokument in einem allgemein zugänglichen Publikationsorgan veröffentlicht worden, ist dem Recht auf Zugang mit dem Hinweis auf die Fundstelle Genüge getan.

§ 6

Ebenso wie heute das Prinzip der Geheimhaltung durch zahlreiche Ausnahmen durchbrochen wird, kommt auch das Prinzip der Öffentlichkeit nicht ohne Ausnahmen zum Schutz von öffentlichen und privaten Interessen aus. Wo überwiegende öffentliche oder private Interessen auf dem Spiele stehen, muss der Zugang zu amtlichen Dokumenten verweigert, auf Teile des Dokuments eingeschränkt oder auf später verschoben werden können (Abs. 2). Einzelne Kantone, welche das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt haben, begnügen sich mit einer generell gehaltenen Bestimmung, welche den Zugang beim Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen oder privaten Interesses ausschliesst, andere fügen einer solchen Bestimmung eine beispielhafte Aufzählung an, und der Bund hat die Ausnahmen vom Recht auf Zugang abschliessend geregelt (vgl. Art. 7 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004; BGÖ). Die Vorlage ergänzt den generellen Vorbehalt mit einer beispielhaften Aufzählung von Tatbeständen, bei denen vermutungsweise öffentliche (Abs. 3) oder private (Abs. 4) Interessen überwiegen. § 6 Abs. 1 dagegen schliesst den Anspruch auf Zugang für bestimmte amtliche Dokumente generell und ohne Interessenabwägung aus.

Abs. 1: Die Justizbehörden sind nicht öffentliche Organe im Sinne dieses Gesetzes (vgl. § 3 Bst. a); für sie gelten deshalb die Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip nicht. Nun können aber Gemeinwesen unter Umständen Parteien in einem gerichtlichen Verfahren sein oder sonst wie in den Besitz von amtlichen Dokumenten aus Zivilprozessen, Strafverfahren oder verwaltungsrechtlichen Verfahren gelangen. Da aber Rechtspflegeverfahren nicht dem Öffentlichkeitsprinzip unterworfen sind, kann der Zugang zu amtlichen Dokumenten aus solchen Verfahren auch nicht indirekt – über ein dem Gesetz unterworfenen, öffentliches Organ – erwirkt werden (Bst. a). Vom Zugangsrecht ausgenommen sind weiter Mitberichte (Bst. b). Sie dienen der internen Entscheidungsvorbereitung. Es würde das Kollegialitätsprinzip in Frage stellen, wenn nach dem Entscheid Mitberichte zugänglich wären und damit abweichende Auffassungen offen gelegt würden. Kein Zugangsrecht besteht schliesslich zu amtlichen Dokumenten aus nicht öffentlichen Verhandlungen öffentlicher Organe (Bst. c), beispielsweise also zu Protokollen von kantonsrätlichen Kommissionen. Hingegen sind Beschlüsse, die in nicht öffentlichen Sitzungen gefasst werden, zugänglich, wenn nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. In den Fällen von Abs. 1 schliesst das Gesetz das Auskunfts- bzw. Einsichtsrecht aus. Wenn von Gesetzes wegen kein Anspruch auf Auskunft bzw. Einsicht besteht, besagt das freilich nur, dass ein entsprechendes Gesuch mit einem Hinweis auf die einschlägige Bestimmung und ohne weitere Begründung abgewiesen werden kann, nicht aber, dass es dem öffentlichen Organ verwehrt wäre, Auskunft oder Einsicht zu gewähren. Mit andern Worten: Das Fehlen eines subjektiven Rechts auf Zugang kommt nicht einem Verbot für das öffentliche Organ gleich, ein amtliches Dokument im Sinne von Abs. 1 zugänglich zu machen. In der Tat kann es sich aus der Sicht des öffentlichen Organs beispielsweise aufdrängen, den Inhalt amtlicher Dokumente aus hängigen Verfahren gemäss Abs. 1 Bst. a bekannt zu geben, um wahrheitswidrige Darstellungen richtig zu stellen.

Abs. 2 und 3: Nach Abs. 2 kann der Zugang zu amtlichen Dokumenten aufgeschoben, eingeschränkt oder verweigert werden, wenn ihm überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Abs. 3 und 4 nennen dafür beispielhaft Tatbestände. So wird der Zugang zu einem amtlichen Dokument unter Hinweis auf § 6 Abs. 3 Bst. a aufgeschoben oder verweigert werden müssen, das beispielsweise Informationen über eine bevorstehende Aktion gegen Schwarzarbeit oder Angaben über eine geplante Razzia der Polizei enthält. Der Tatbestand gemäss Abs. 2 Bst. c will nicht nur die freie Meinungs- und Willensbildung der dem Gesetz gemäss § 4 Bst. a unterstellten Organe gewährleisten, sondern auch jene anderer Behörden, etwa von Gerichten. Es soll

damit verhindert werden, dass die Behörden durch eine vorzeitige Bekanntgabe von Informationen unter Druck der Öffentlichkeit oder von Interessenorganisationen geraten und darunter ihre Funktionsfähigkeit leidet. In diesen Fällen wird der Zugang zu amtlichen Dokumenten aufgeschoben sein, in der Regel solange, bis der Entscheid gefallen ist.

Abs. 4: Die Tatbestände des Abs. 4 wollen private Interessen schützen. Wenn ein Dritter einem öffentlichen Organ Informationen hat zukommen lassen, ohne dass dafür eine Verpflichtung bestand und ist ihm Geheimhaltung zugesichert worden, widerspräche es Treu und Glauben, wenn das amtliche Dokument, das die Information enthält, zugänglich gemacht würde (Bst. a).

§ 7

Das Gesuch um Zugang bzw. Einsichtnahme ist an keine Form gebunden; es kann mündlich oder schriftlich gestellt werden. Die FDP und der Bezirk Einsiedeln möchten ein schriftliches Gesuch verlangen. Das geht indessen zu weit und kann auch nicht im Interesse der Behörden und der Verwaltung liegen, die Routineaufgaben möglichst einfach und kostengünstig sollten erledigen können. Umso weniger kann es in Frage kommen, in jedem Fall einen Interessennachweis zu verlangen, die Einsichtnahme bestätigen zu lassen und allfällig betroffene Personen auf Kosten des Gesuchstellers zu informieren, wie es der Bezirk Einsiedeln beantragt. Auf diese Weise müsste ein überätzter Verwaltungsaufwand betrieben werden und würden Hürden errichtet, welche das Öffentlichkeitsprinzip grösstenteils seines Sinns beraubten.

Es versteht sich von selbst, dass das amtliche Dokument, zu dem Zugang verlangt wird, so bezeichnet oder umschrieben werden muss, dass das angegangene Organ erkennen kann, worum es der Gesuch stellenden Person geht. Wird das Gesuch an eine Stelle gerichtet, die das Dokument nicht besitzt, die also unzuständig ist, so hat sie es an das zuständige Organ weiterzuleiten (§ 10 Abs. 3 Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege vom 6. Juni 1974, SRSZ 234.110; VRP). Die Zuständigkeit zur Gesuchsbehandlung verändert sich mit der Archivierung eines amtlichen Dokuments solange nicht, als die Sperrfrist gilt; erst mit Ablauf der Sperrfrist geht die Zuständigkeit auf die für das Archiv verantwortliche Stelle über.

§ 8

Diese Bestimmung enthält die Grundsätze, die bei jeder Datenbearbeitung zu beachten sind. Dass Abs. 1 den Einsatz rechtswidriger Mittel bei der Bearbeitung von Personendaten untersagt, ist vor allem für die Beschaffung von Bedeutung. So dürfen unter dem Vorbehalt gesetzlicher Ausnahmen Personendaten nicht durch Abhören des Telefons oder die Überwachung des Postverkehrs erhoben werden. Dass bei der Datenbearbeitung der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten ist, bedeutet insbesondere, dass nur jene Daten erhoben werden dürfen, welche für die Aufgabenerfüllung benötigt werden. Um die Motorfahrzeugsteuern veranlagen zu können, sind beispielsweise Angaben über die Konfessionsangehörigkeit des Halters unnötig. Diese Daten gehören demnach nicht in die Datensammlung der Motorfahrzeughalter. Dann dürfen Personendaten nicht wider Treu und Glauben bearbeitet werden. Dagegen verstiesse die Benützung von Daten zu einem Zweck, mit dem die betroffene Person bei der Angabe ihrer Daten in keiner Weise rechnen musste.

Dass Daten richtig sein müssen, versteht sich an sich von selbst und liegt auch im Interesse des öffentlichen Organs, das die Daten bearbeitet. Mit dem Erfordernis der Richtigkeit der Daten hängt der Anspruch der betroffenen Person auf Berichtigung (§ 26) zusammen.

Mit dem Gebot der Zweckbindung soll verhindert werden, dass einmal erhobene Daten zu beliebigen Zwecken weiterverwendet werden. Immerhin dürfen Personendaten aus einer bestehenden Datensammlung namentlich dann für einen andern als den ursprünglich vorgesehenen Zweck verwendet werden, wenn das Gesetz es vorsieht. So müssen beispielsweise gewisse Steuerdaten von der Ausgleichskasse und vom Amt für Berufsbildung benützt werden können, weil die ein-

schlägigen Gesetze Ansprüche auf Prämienverbilligung und auf Stipendien von Steuerdaten abhängig machen.

§ 9

Diese Bestimmung zählt die allgemeinen Voraussetzungen auf, unter denen die Bearbeitung von Personendaten zulässig ist. Für besondere Arten des Bearbeitens enthalten die §§ 11 ff. spezielle Bestimmungen.

Jede Person ist in zahlreichen Registern und Datensammlungen in unterschiedlicher Eigenschaft verzeichnet. Nicht immer bestimmen aber die Gesetze ausdrücklich, dass überhaupt und welche Personendaten für einen bestimmten Zweck bearbeitet werden dürfen. § 9 differenziert nun hinsichtlich der Voraussetzungen danach, ob „gewöhnliche“ oder besonders schützenswerte Personendaten bearbeitet werden müssen. Im ersteren Fall genügt es, dass für die Datenbearbeitung entweder eine gesetzliche Grundlage besteht oder dass sie der Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe dient (Abs. 1). Sollen dagegen besonders schützenswerte Personendaten bearbeitet werden, sind strengere Voraussetzungen zu erfüllen. So kann eine Person nur für die Kirchensteuer veranlagt oder davon befreit werden, wenn die Veranlagungsbehörde Kenntnis von der Konfessionsangehörigkeit hat. Sie muss daher diese als besonders schützenswert qualifizierten Personendaten erheben können, weil die Erfüllung einer gesetzlichen Grundlage es zwingend erfordert.

Um kurzfristig auftretenden Bedürfnissen Rechnung tragen zu können, soll ferner der Regierungsrat im Einzelfall die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten bewilligen können (Abs. 3). Er darf von dieser Befugnis aber nur Gebrauch machen, wenn dafür ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht und die Rechte der betroffenen Personen nicht gefährdet werden. Bereits die geltende Datenschutzverordnung (§ 6 Abs. 3) kennt diese Ausnahmebestimmung und auch das Bundesgesetz sieht eine vergleichbare, allerdings weitergehende Kompetenznorm zu Gunsten des Bundesrates vor (Art. 17 Abs. 2 Bst. b DSG). Sie könnte etwa aktuell werden, wenn in einer Schule eine ansteckende Krankheit ausbricht und Mitschüler bzw. deren Eltern darüber informiert werden müssen.

§ 10

Diese Bestimmung regelt eine bestimmte Art der Bearbeitung, das Beschaffen, und stellt den Grundsatz auf, dass Personendaten bei der betroffenen Person selbst beschafft werden müssen oder – wenn die Vorschriften über die Weitergabe von Daten es gestatten – aus einer bestehenden Datensammlung.

In bestimmten Fällen müssen Personendaten indessen bei Dritten beschafft werden können, etwa dann, wenn die betroffene Person wegen Krankheit, Unfall oder Abwesenheit keine Angaben machen kann oder wenn die Daten (z.B. im Rahmen eines polizeilichen Ermittlungsverfahrens oder bei einer Untersuchung nach Art. 268a ZGB im Hinblick auf eine Adoption) aus besonderen Gründen nicht bei der betroffenen Person selbst erhoben werden können.

§ 11

Die geltende Datenschutzverordnung sieht keine Verpflichtung vor, die betroffene Person zu informieren, wenn über sie besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile bei Dritten beschafft werden. Art. 10 und 11 EU-DSRL verlangen aber u.a. diese Information; der Bund hat sie mit einer Revision des Bundesgesetzes über den Datenschutz in einer restriktiven und detaillierten Form normiert (Art. 7a DSG). Der wesentliche Gehalt dieser Bestimmung wird mit § 11 übernommen.

Die Regel von § 10 Abs. 1, wonach Daten grundsätzlich bei der betroffenen Person zu beschaffen sind, betrifft jede Art von Personendaten, § 11 nur besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile. Wenn solche Daten gleichsam hinter dem Rücken der betroffenen Person

beschafft werden, muss sie nachträglich informiert werden, ausser es liege eine Ausnahme von der Informationspflicht nach § 11 Abs. 2 vor.

§ 12

Eine wichtige Form der Datenbearbeitung ist die Bekanntgabe. Nach Abs. 1 sollen grundsätzlich Name, Vorname, Adresse und Geburtsdatum einer Person, also die zu ihrer Identifizierung notwendigen Angaben, sowohl öffentlichen Organen als auch Privaten bekannt gegeben werden dürfen. Dasselbe gilt für Daten, welche die betroffene Person allgemein zugänglich gemacht hat. Wenn also beispielsweise eine Kandidatin bei der Bewerbung um ein politisches Amt sich öffentlich zu ihrer Parteizugehörigkeit bekannt hat, so darf die Verwaltung diese Angabe auch Dritten bekannt geben, obschon es sich dabei an sich um eine besonders schützenswerte Angabe handelt.

Neben den in Abs. 1 erwähnten Daten soll die Einwohnerkontrolle auch Heimatort bzw. (bei Ausländerinnen und Ausländern) Staatsangehörigkeit, Beruf, Datum und Ort des Zuzugs und des Wegzugs einer Person oder von mehreren Personen bekannt geben können, wenn dafür ein berechtigtes Interesse glaubhaft gemacht wird. Ein solches Interesse kann in der privaten Rechtsverfolgung begründet, aber auch ganz anderer Art sein und z.B. darin liegen, dass ein Mieter in seiner Wohnung einen Wertgegenstand findet, der dem Vermieter gehört und den er ihm zurückgeben möchte. Ein berechtigtes Interesse kann ohne Zweifel auch die Information der Öffentlichkeit sein; deswegen aber Medienschaffenden die Glaubhaftmachung eines berechtigten Interesses zu erlassen, kann jedoch nicht in Frage kommen.

Strenger sind die Voraussetzungen für die systematisch geordnete Bekanntgabe von Daten, d.h. von Daten, die nach bestimmten Kriterien (z.B. nach dem Datum des Zuzugs, nach Alter oder Beruf) sortiert sind. Solche Daten dürfen nur zur Verwendung für schützenswerte ideelle Zwecke bekannt gegeben werden, nicht aber zur Verfolgung kommerzieller Interessen.

§ 13

Die Datenschutzverordnung kennt die Datensperre – im Unterschied zur EU-DSRL (Art. 12 Bst. b), zum Bundesrecht (Art. 20 DSG) und zu zahlreichen kantonalen Datenschutzgesetzen – nicht. Sie soll neu möglich sein, wenn die betroffene Person ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft macht. Dabei ist zu beachten, dass die betroffene Person nicht pauschal die Sperrung aller, sondern nur ganz bestimmter Daten verlangen kann und dass sie bezogen auf die zur Sperrung beantragten Daten ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft machen muss. Sodann ist die Datensperre zu verweigern, wenn das Gesetz die Bekanntgabe der Daten vorschreibt oder das Interesse an der Bekanntgabe jenes der betroffenen Person an der Geheimhaltung überwiegt.

Abs. 3 geht auf einen Antrag der CVP in der Vernehmlassung zurück. Danach soll die betroffene Person die systematisch geordnete Bekanntgabe der in § 12 Abs. 2 erwähnten Daten (Heimatort bzw. Staatsangehörigkeit, Beruf, Datum und Ort des Zuzugs und des Wegzugs) an Private ohne Nachweis eines schützenswerten Interesses sperren lassen können. Damit soll zuverlässig verhindert werden können, dass solche Daten beispielsweise in Direktwerbekanäle geraten.

§§ 14 und 15

Diese Vorschriften ordnen die Bekanntgabe von Daten durch Verwaltungsstellen unter sich (§ 14) und durch Verwaltungsstellen an Private (§ 15).

Innerhalb der Verwaltung dürfen keine allzu hohen Hindernisse gegen den Datenaustausch errichtet werden, wenn eine effiziente und koordinierte Tätigkeit nicht aufs Spiel gesetzt werden soll. Überdies ist die Verwaltung an das Legalitätsprinzip gebunden und darf nur für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe Personendaten bearbeiten. Im Vergleich zu den Voraussetzungen, die für die Bekanntgabe an Private erfüllt sein müssen, ist die Datenbekanntgabe innerhalb der Ver-

waltung deshalb erleichtert. Auch hier gibt es aber Schranken. Namentlich gelten Geheimhaltungspflichten oftmals generell auch innerhalb der Verwaltung oder sind nur ganz bestimmte Verwaltungseinheiten für bestimmte Zwecke davon ausgenommen (als Beispiel für eine solche Bestimmung vgl. Art. 47 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts).

Im Vernehmlassungsentwurf war in §§ 14 Bst. c und 15 Bst. b noch vorgesehen, dass Personendaten auch dann sollten bekannt gegeben werden dürfen, wenn die Einwilligung der betroffenen Person nach den Umständen vorausgesetzt werden könne. Die SP wandte dagegen ein, es handle sich dabei um ein sehr unklares Kriterium; es müsse eine ausdrückliche Einwilligung verlangt werden. Diesem Antrag ist in der Vorlage Rechnung getragen.

§ 16

Mit einem Abrufverfahren wird eine Verwaltungsstelle oder ein Privater in die Lage versetzt, auf die Datensammlung eines öffentlichen Organs zuzugreifen. Das soll unter den gleichen Voraussetzungen zulässig sein, wie die Bekanntgabe durch Verwaltungsstellen unter sich und durch Verwaltungsstellen an Private (§§ 14 und 15), wenn es sich um „gewöhnliche“ Personendaten handelt. Sollen jedoch besonders schützenswerte Personendaten durch ein Abrufverfahren zugänglich gemacht werden, bedarf es einer ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmung, welche dies vorsieht.

Die Datenschutzkommission möchte Abrufverfahren nur unter stärker einschränkenden Bedingungen zulassen: Nach ihrem Vorschlag müsste der Abrufende den Datenaustausch protokollieren; weiter müssten der Datenaustausch und dessen Modalitäten durch eine Vereinbarung geregelt werden, die dem Datenschutzkontrollorgan vorgängig zur Stellungnahme zu unterbreiten wäre. Diesem Vorschlag ist nicht zu folgen: Das Abrufverfahren macht nicht mehr oder andere Daten zugänglich als andere Arten der Bekanntgabe, sondern betrifft nur die Methode. Ist ein Abrufverfahren einmal eingerichtet, hat das Organ, welches die Daten zur Verfügung stellt, allerdings keinen Einfluss mehr auf die Menge und den Zeitpunkt des Datenbezugs. Dieser Umstand rechtfertigt aber keine weitergehenden, administrativ aufwändigen Einschränkungen.

§ 17

Die Veröffentlichung muss, weil die Personendaten auf diesem Weg einem unbestimmten Adressatenkreis zur Kenntnis gelangen, einschränkender geregelt werden als die blosser Bekanntgabe. Ist die Publikation gesetzlich vorgesehen, darf sie auch besonders schützenswerte Personendaten wiedergeben. Das ist etwa der Fall bei Wahlvorschlägen, die regelmässig Parteibezeichnungen enthalten. Veröffentlichungen im Sinne von § 17 Bst. b dürfen dagegen keine besonders schützenswerten Personendaten enthalten. Als Beispiel kann etwa die Liste der im Kanton Schwyz praktizierenden Anwältinnen und Anwälte, die im Staatskalender publiziert wird, angeführt werden. Bst. c geht auf eine Anregung von Bezirken und Gemeinden zurück.

§ 18

Der Europarat hat im Jahre 1981 ein Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten und am 8. November 1981 ein Zusatzprotokoll zu diesem Übereinkommen verabschiedet. Die Schweiz ist im Jahre 1997 beigetreten; das Übereinkommen ist für die Schweiz am 1. Februar 1998 in Kraft getreten. Es verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, die Datenbekanntgabe ins Ausland davon abhängig zu machen, dass der Empfängerstaat eine Datenschutzgesetzgebung mit einem angemessenen Schutzniveau kennt.

§ 19

Das Bearbeiten von Personendaten für Forschung, Planung und Statistik ist ein weiterer Ausnahmetatbestand, der unter näher geregelten Bedingungen das Beschaffen, die Bekanntgabe oder eine andere Art der Datenbearbeitung auch da ermöglicht, wo sie für andere, personenbezogene

Zwecke nicht erlaubt ist. Die SP möchte das Organ, das die Daten weitergibt, zur Kontrolle verpflichten, ob die in Abs. 2 genannten Bedingungen eingehalten werden. Von dieser Ergänzung ist abzusehen. Der Datenlieferant ist verpflichtet, sich zu vergewissern, dass die Bedingungen eingehalten werden; diese Verpflichtung kann, muss aber nicht zwingend mittels nachträglicher Kontrollen erfüllt werden. Im Übrigen steht die Verletzung von Bedingungen gemäss Abs. 2 unter Strafandrohung (vgl. § 38).

§ 20

Das Gesetz gilt nach dessen § 4 Bst. a auch für Dritte, die im Auftrag eine öffentliche Aufgabe erfüllen. Es muss bei der Auftragserteilung sichergestellt werden, dass der Datenschutz durch den beauftragten Dritten in gleicher Weise gewährleistet wird, wie wenn das öffentliche Organ selbst die Daten bearbeiten würde. Das setzt Sorgfalt bei der Auswahl des Auftragnehmers und die Anordnung von Sicherheitsvorkehrungen sowie von organisatorischen Massnahmen voraus, die den Besonderheiten der übertragenen Aufgabe angepasst sind. Da das öffentliche Organ, welches den Auftrag erteilt hat, im externen Verhältnis verantwortlich bleibt, hat es die Einhaltung der Vereinbarung zu kontrollieren.

§ 21

Mit dieser Bestimmung soll eine gesetzliche Grundlage für die Videoüberwachung geschaffen werden. Nach Abs. 1 ist der Einsatz von Bildübermittlungs- und -aufzeichnungsgeräten an öffentlich zugänglichen Orten zulässig, wenn und soweit er zum Schutz von Personen und Sachen angeordnet wird. Der Kantonsgerichtspräsident regt an, die Installation derartiger Geräte bewilligungspflichtig zu machen oder mindestens eine Mitteilung vorzuschreiben. Diese Anregung wird aufgenommen: Das öffentliche Organ, das (als Eigentümer oder Mieter) das Benützungsrecht oder (als Hoheitsträger) die Hoheit über das zu überwachende Gelände hat, kann das Anbringen von Überwachungsgeräten in eigener Kompetenz anordnen; es hat aber die beauftragte Person für Öffentlichkeit und Datenschutz darüber zu informieren, damit diese Kontrollen durchführen kann. Sodann muss (durch eine Hinweistafel u.ä.) kenntlich gemacht werden, dass ein Ort überwacht wird und es muss sichergestellt sein, dass die Bildaufzeichnung nach einer bestimmten Frist gelöscht wird, wenn sie nicht als Beweismittel verwendet wird. Die Auffassungen über die Dauer der Frist bis zur Löschung gehen auseinander. Die Bezirke und Gemeinden verlangen unter Hinweis auf Ostern, Weihnachten und weitere Feiertage eine längere Frist, die Datenschutzkommission tritt für eine Verkürzung auf 48 Stunden ein. Das Bundesgericht hat in einem Urteil vom 14. Dezember 2006 erkannt, die Regelung des St. Galler Polizeireglement, wonach Videoaufzeichnungen erst nach 100 Tagen vernichtet werden müssen, könne verfassungskonform gehandhabt werden (Urteil 1P.358/2006). Das Bundesgericht begründete dies u.a. damit, es müsse Opfern von Delikten zugestanden werden, mit ihrer Anzeige eine gewisse Zeit zuzuwarten, ohne dass die Bilder als Beweismittel dann bereits vernichtet seien. Freilich stellte das Gericht gleichzeitig klar, dass die Problematik der Aufbewahrung nicht isoliert betrachtet werden könne.

Die Frist von 72 Stunden erscheint in der Tat bei bestimmten Konstellationen zu kurz. So liegen zwischen Gründonnerstag und Oster-Dienstag vier arbeitsfreie Tage, an denen unter Umständen eine Straftat (z.B. unerlaubtes Deponieren von Abfall) nicht entdeckt wird. Das geschädigte Gemeinwesen sollte überdies nicht gezwungen sein, sofort ein Rechtsverfahren einzuleiten oder den Verlust des Beweismittels zu riskieren. Die Aufbewahrungsfrist ist aus diesen Gründen auf 120 Stunden auszudehnen. Überdies ist klarzustellen, dass die Aufzeichnungen nicht einfach unter Hinweis auf ein mögliches Verfahren über diese Frist hinaus aufbewahrt werden dürfen, sondern dass sie entweder vernichtet oder mit einem Strafantrag bzw. einer Anzeige der Polizei übergeben werden müssen.

§ 22

Eine eingehende Regelung für das Archivieren und Vernichten von Personendaten braucht es in

diesem Gesetz nicht; es gilt dafür die Verordnung über das Archiwesen des Kantons Schwyz vom 10. Mai 1994 (SRSZ 140.611).

§ 23

Will eine betroffene Person wissen, ob in einer Datensammlung Angaben über sie enthalten sind, muss sie zunächst wissen, welche Datensammlungen mit welchem Inhalt überhaupt geführt werden. Zu diesem Zweck haben der Kanton, die Bezirke und Gemeinden ein öffentliches Register zu führen, in dem die Datensammlungen verzeichnet sind, die sie selbst, ihre Anstalten, die von ihnen beauftragten Dritten oder ein Zweckverband unterhalten.

Um das Register von Belanglosigkeiten zu entlasten, sieht Abs. 2 vor, dass kurzfristig geführte (z.B. Teilnehmerliste einer Tagung) oder rechtmässig veröffentlichte (z.B. Verzeichnis der patentierten Jäger) Datensammlungen oder reine Adresslisten nicht aufgenommen werden.

Bisher hat die Datenschutzkommission das Register der Datensammlungen geführt. Wer künftig im Kanton mit dieser Aufgabe betraut wird, wird der Regierungsrat zu bestimmen haben.

§ 24

Grundsätzlich hat jede Person das Recht auf Auskunft und auf Einsichtnahme in ihre Daten. Eingesehen werden können das Register der Datensammlungen und – soweit das technisch und unter Wahrung der Persönlichkeitsrechte Dritter möglich ist – auch die in einzelnen Datensammlungen enthaltenen Personendaten. Ist die Einsichtnahme nicht möglich, wird der betroffenen Person ein Ausdruck oder eine Kopie ihrer Daten abgegeben. Das Begehren um Auskunft und Einsicht ist an keine Form gebunden. Um pauschale Auskunftersuchen und übermässigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden, muss es sich aber auf eine bestimmte Datensammlung beziehen. Das heisst, die um Auskunft bzw. Einsicht ersuchende Person muss ihr Begehren hinreichend klar umschreiben, damit erkennbar ist, auf welche Datensammlung es sich bezieht.

§ 25

Auskunft und Einsichtnahme sind Voraussetzungen dafür, dass eine betroffene Person sich gegen das unbefugte Bearbeiten ihrer Daten und damit gegen eine Verletzung ihrer Persönlichkeit zur Wehr setzen kann. Trotz der hohen Bedeutung, die dem Recht auf Auskunft und Einsichtnahme beizumessen ist, muss es doch unter Umständen eingeschränkt werden können. Selbstverständlich ist eine solche Einschränkung nur auf Grund einer sorgfältigen Rechtsgüterabwägung zulässig, wie sie § 25 vorschreibt. Zu dieser Abwägung gehört die Prüfung der Frage, ob Einsicht und Auskunft – statt sie zu verweigern – aufgeschoben oder einer Vertrauensperson gewährt werden können.

§ 26

Das Recht auf Auskunft und Einsichtnahme gibt der betroffenen Person die Möglichkeit festzustellen, ob über sie in einer Datensammlung Daten bearbeitet werden, ob diese Daten gegebenenfalls richtig sind und ob die Bearbeitung rechtmässig ist. Als notwendige Ergänzung dazu erkennt § 26 der betroffenen Person einen Anspruch auf Berichtigung bzw. Vervollständigung unrichtiger oder unvollständiger Personendaten, auf Unterlassung einer unzulässigen Datenbearbeitung und auf Vernichtung unbefugt bearbeiteter Daten zu. Der Anspruch darauf, dass die Folgen unbefugter Bearbeitung von Personendaten beseitigt werden (§ 26 Abs. 1 Bst. c), erschöpft sich freilich unter Umständen nicht darin, dass die Daten vernichtet werden müssen. Weil in einer unzulässigen Datenbearbeitung eine Persönlichkeitsverletzung liegt, sind im Sinne einer Wiedergutmachung auch weitergehende Massnahmen denkbar. Sodann steht es der betroffenen Person selbstverständlich zu, das Gemeinwesen, dem das verantwortliche öffentliche Organ angehört, nach Massgabe des Gesetzes über die Haftung des Gemeinwesens und die Verantwortlichkeit seiner Funktionäre vom 20. Februar 1970 (SRSZ 140.100) auf Schadenersatz und Genugtuung zu verlangen.

§ 27

Für die Gewährung des Zugangs zu einem amtlichen Dokument ist das öffentliche Organ zuständig, welches im Besitz dieses Dokuments ist. Ist ein Dokument bei mehreren öffentlichen Organen vorhanden, hat die Gesuch stellende Person die Wahl, an wen sie sich wenden will. Wird ein öffentliches Organ angegangen, das nicht im Besitz des gesuchten Dokuments und damit unzuständig ist, ist dieses gemäss § 10 Abs. 3 der Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege vom 6. Juni 1974 (VRP; SRSZ 234.110) von Amtes wegen an die zuständige Instanz weiterzuleiten.

Für die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen sowie für die Behandlung von Auskunfts- und Einsichtsbegehren ist das öffentliche Organ zuständig, welches die in Frage stehenden Personendaten bearbeitet.

§ 28

Wie vorn unter Ziff. 3.2.2 ausgeführt, genügt die heutige Aufsicht im Bereich des Datenschutzes den übergeordneten Vorgaben nur teilweise und kann nur mit Einschränkungen als zweckmässig und wirkungsvoll bezeichnet werden. Den heutigen Datenschutzorganen zusätzlich die Aufsicht über die Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips und die Beratung zu übertragen, ist kaum denkbar. Es wird daher die Einsetzung einer beauftragten Person für Öffentlichkeit und Datenschutz vorgeschlagen, deren Wirkungskreis Kanton, Bezirke und Gemeinden umfasst. Prüfwert scheint auch eine interkantonale Zusammenarbeit, zumal zumindest das Datenschutzrecht in den einzelnen Kantonen weitgehend identisch ist. Um eine solche Zusammenarbeit auf einfache Weise zu ermöglichen, sieht das Gesetz eine Ermächtigung des Regierungsrates zum Abschluss einer entsprechenden Verwaltungsvereinbarung vor. Auf dieser Grundlage könnte der Regierungsrat mit andern Kantonen beispielsweise eine Art „Pool-Lösung“ realisieren, d.h. Personalressourcen zusammenlegen und gemeinsam nutzen. Die Schaffung einer selbstständigen öffentlichrechtlichen Anstalt etwa nach dem Muster der Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht würde dagegen den Abschluss eines Konkordates notwendig machen.

Art. 28 EU-DSRL verlangt für den Schutz von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten eine Kontrollstelle, welche die zugewiesenen Aufgaben in völliger Unabhängigkeit wahrnimmt und mit wirksamen Einwirkungsbefugnissen ausgestattet ist. Die Vorlage gewährleistet die Unabhängigkeit der beauftragten Person für Öffentlichkeit und Datenschutz in der Weise, dass sie vom Regierungsrat auf Amtsdauer gewählt wird, aber der Oberaufsicht des Kantonsrates untersteht, diesem die Bewilligung der erforderlichen finanziellen Mittel beantragt und ihm – sowie den Bezirken und Gemeinden - Rechenschaft ablegt. Sie ist sodann keinem Departement unterstellt, sondern einem Departement oder der Staatskanzlei bloss administrativ zugeordnet.

§§ 29 und 30

Die Hauptaufgaben der beauftragten Person für Öffentlichkeit und Datenschutz bestehen in der Überwachung und Beratung. Eigentliche Weisungsbefugnisse gegenüber den beaufsichtigten öffentlichen Organen stehen ihr nicht zu. Hingegen kann sie ihnen Empfehlungen abgeben und allenfalls die vorgesetzte Behörde einschalten. Ferner kann sie den Kantonsrat und die Öffentlichkeit über wichtige Feststellungen und Beurteilungen informieren. Auf diese Weise erhält die Öffentlichkeit Kenntnis von problematischen Praktiken bei der Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips oder des Datenschutzes, und betroffene Personen werden in die Lage versetzt, ihre Rechte geltend zu machen (vgl. dazu §§ 32 ff.).

Die Datenschutzkommission hält diese Befugnisse für unzureichend. Ihrem Vorschlag entsprechend soll die beauftragte Person für Öffentlichkeit und Datenschutz deshalb auch die Möglichkeit haben, gegen den Entscheid der übergeordneten Behörde Beschwerde zu führen.

§ 31

Da die beauftragte Person Anspruch darauf hat, ungeachtet einer allfälligen Geheimhaltungspflicht Auskünfte zu erhalten, Akten und Dokumente herauszuverlangen und sich Datenbearbei-

tungen vorführen zu lassen (§ 30 Abs. 2), muss sie selbst ebenfalls zur Verschwiegenheit verpflichtet werden. Dasselbe gilt für ihre Hilfspersonen.

§ 32

Die Verfahrensvorschriften kommen sowohl auf Gesuche um Zugang zu amtlichen Dokumenten als auch auf solche, die sich auf die Datenschutzbestimmungen stützen, zur Anwendung. In beiden Fällen ist das Verfahren grundsätzlich formlos; lediglich Begehren im Sinne von § 26 sind schriftlich einzureichen.

§§ 33 und 34

§ 32 Abs. 2 sieht eine Art Vorbescheidverfahren vor, wenn das öffentliche Organ beabsichtigt, ein Gesuch ganz oder teilweise abzuweisen. Die Gesuch stellende Person hat nun zwei Möglichkeiten: Sie kann entweder den Erlass einer anfechtbaren Verfügung verlangen oder das Schlichtungsverfahren einleiten. Führt letzteres zu einer Schlichtung, kann das Gesuch abgeschrieben werden (§ 34 Abs. 3). Andernfalls gibt die beauftragte Person für Öffentlichkeit und Datenschutz eine Empfehlung ab.

Das Schlichtungsverfahren ist nicht obligatorisch; es ist der Gesuch stellenden Person freigestellt, ob sie es beanspruchen will.

§ 35

Reagiert die Gesuch stellende Person auf den Vorbescheid nicht, d.h. verlangt sie weder die Durchführung des Schlichtungsverfahrens noch den Erlass einer anfechtbaren Verfügung, gilt das Gesuch als zurückgezogen. Das öffentliche Organ hat aber in zwei Fällen eine anfechtbare Verfügung zu erlassen: Wenn die Gesuch stellende Person es verlangt (d.h. auf das Schlichtungsverfahren verzichtet) hat und wenn das Schlichtungsverfahren erfolglos geblieben ist.

§ 36

Dass das Schlichtungsverfahren formlos ist, bedeutet namentlich, dass dessen Einleitung nicht die Einreichung einer Rechtsschrift voraussetzt, sondern dass die beauftragte Person für Öffentlichkeit und Datenschutz auch mündlich angegangen werden kann. Hat das öffentliche Organ eine Verfügung zu erlassen, so finden die Form- und Verfahrensvorschriften der VRP Anwendung; dasselbe gilt für die Rechtsmittelverfahren.

§ 37

Während das Schlichtungsverfahren kostenlos ist, kann für den Zugang zu amtlichen Dokumenten dann eine Gebühr erhoben werden, wenn damit ein mehr als geringer Aufwand verbunden ist. Bedeutend kann der Aufwand etwa dann ausfallen, wenn Kopien eines mehrseitigen Dokuments oder Datenträger abgegeben werden, grössere Passagen eines Dokuments zum Schutz der Persönlichkeitsrechte Dritter anonymisiert werden müssen oder wenn das gewünschte Dokument nur vage umschrieben ist, so dass Rückfragen und Abklärungen notwendig werden. An der Kostenlosigkeit des Zugangs bei geringem Aufwand ist trotz Einwänden der SVP festzuhalten. Zum einen soll der Zugang zu amtlichen Dokumenten nicht erschwert werden. Zum andern verursacht der Einzug von Bagatellgebühren seinerseits ebenfalls Aufwand, der leicht in ein Missverhältnis zum Ertrag gerät. Nach Ansicht des Bezirks Schwyz sollte sodann bestimmt werden, dass bei aufwändigen Gesuchen ein Kostenvorschuss verlangt werden könne. Davon ist abzusehen. Falls ein Gesuchsteller den Erlass einer Verfügung verlangt (§ 33), kann gestützt auf § 73 der Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege ein Kostenvorschuss verlangt werden.

Die Behandlung von Gesuchen, welche die eigenen Personendaten betreffen, ist generell gebührenfrei. Die geltende Datenschutzverordnung sieht diesbezüglich noch eine Ausnahme für den Fall vor, dass die Behandlung eines Gesuchs einen erheblichen Verwaltungsaufwand erfordert oder die betroffene Person wiederholt in dieselben Daten Einsicht nimmt oder darüber Auskunft verlangt. Die Praxis hat indessen gezeigt, dass diese Ausnahme kaum je zur Anwendung kommt und deshalb darauf verzichtet werden kann.

§ 38

Nach § 2 des Gesetzes über das kantonale Strafrecht vom 13. Januar 1972 (SRSZ 220.100) gelten die allgemeinen Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) auch für das kantonale Strafrecht, soweit dieses nicht eine abweichende Regelung vorsieht. Zur Anwendung kommen daher namentlich Art. 103 ff. StGB; der Höchstbetrag der Busse beträgt gemäss Art. 106 StGB Fr. 10 000.--.

§ 39

Die Bestimmungen über das Öffentlichkeitsprinzip sollen nur auf amtliche Dokumente anwendbar sein, die nach Inkrafttreten des Gesetzes erstellt oder empfangen wurden. Dieselbe Lösung hat der Bund im Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Art. 23) gewählt.

§ 40

Bst. a: Die Verordnung über die Niederlassung und den Aufenthalt von Schweizern wird mit dem Gesetz in Übereinstimmung gebracht.

Bst. b: Die fortlaufende Gesetzsammlung soll nicht mehr gedruckt herausgegeben werden. Ausser den Gerichten und der Verwaltung hat niemand mehr Interesse an dieser Sammlung, aus der die Entstehungsgeschichte eines Erlasses im Zeitablauf ersichtlich ist. Die Druckkosten für Hefte und Bände dieser Sammlung rechtfertigen sich angesichts des geringen Nutzens nicht mehr. Für die wenigen Interessierten ist die fortlaufende Gesetzsammlung auf dem Internet weiterhin verfügbar (www.sz.ch/gesetze).

Das geltende Gesetz bestimmt nicht, ob der Publikation im Amtsblatt oder jener in der Gesetzsammlung Rechtswirkung zukommt. Diese Lücke soll mit § 7 geschlossen werden.

Bst. c: Dass die Sitzungen der Ratsleitung, von kantonsrätlichen Kommissionen und Ausschüssen nicht öffentlich sind, ist bisher nirgends ausdrücklich festgehalten und ergibt sich nicht zwingend mittels Umkehrschluss aus § 8 der Kantonsverfassung und § 38 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 28. April 1971 (GO-KR; SRSZ 142.110), wonach die Verhandlungen des Kantonsrates öffentlich sind. Um klarzustellen, dass kein Anspruch auf Zugang zu Kommissionsprotokollen besteht, drängt es sich auf, die Nicht-Öffentlichkeit dieser Sitzungen zu verankern.

Die Oberaufsicht über die beauftragte Person für Öffentlichkeit und Datenschutz soll von der Rechts- und Justizkommission ausgeübt werden, welche dieselbe Aufgabe auch für die Gerichte wahrnimmt.

Bst. d: Die Gerichte gelten nicht als öffentliche Organe im Sinne des Gesetzes (§ 4 Bst. a). Der Schutz von Personendaten in hängigen Verfahren ist in den Prozessgesetzen geregelt, so dass insoweit kein Rechtsetzungsbedarf besteht. Hingegen soll eine Regelung für abgeschlossene Verfahren und für Geschäfte der Gerichtsverwaltung geschaffen werden. Die Vorlage enthält daher eine vom Kantonsgerichtspräsidenten vorgeschlagene Ergänzung der Gerichtsordnung.

Bst. e: Für den Bereich des Datenschutzes trägt die geltende Polizeiverordnung den Besonderheiten der polizeilichen Aufgaben im Grossen und Ganzen angemessen Rechnung. Sie räumt der Kantonspolizei weitgehende Rechte für die Bearbeitung von Personendaten ein. So kann sie nach § 4 Abs. 1 generell die Personendaten bearbeiten, die sie für die recht- und zweckmässige Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt. In der Wahl ihrer Mittel ist sie dabei nicht eingeschränkt; sie kann im Rahmen ihres Auftrags Personendaten namentlich auch mit Hilfe von Bildaufzeichnungsgeräten beschaffen. Weiter ist sie ausdrücklich berechtigt, Personendaten bei Dritten zu erheben, ohne dass sie über Zweck und Empfänger der Daten Auskunft erteilen muss. Mit gutem Grund einschränkender als für die übrige Verwaltung ist sodann das Einsichtsrecht geregelt (§ 4 Abs. 3).

§ 11 der Vorlage sieht vor, dass die betroffene Person in der Regel über den Zweck der Datenbearbeitung und allfällige weitere Empfänger zu informieren ist, wenn besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile nicht bei der betroffenen Person beschafft werden. Die Polizei muss von dieser Informationspflicht ausgenommen werden; es muss für Personendaten aller Art und unabhängig von der Beschaffung beim Einsichtsrecht gemäss § 4 Abs. 3 sein Bewenden haben.

Vom Öffentlichkeitsprinzip bzw. vom Zugangsrecht sollen amtliche Dokumente der Polizei nicht generell ausgeschlossen sein, auch wenn zu erwarten ist, dass Auskunft und Einsicht häufig wegen überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen verweigert werden müssen.

6. Personelle und finanzielle Auswirkungen

6.1 Die von der Konferenz der Kantonsregierungen in Auftrag gegebene Wegleitung für die kantonale Umsetzung von Schengen/Dublin im Bereich des Datenschutzes (Verfasser Dr. Beat Rudin, Lehrbeauftragter an der Universität Basel) geht davon aus, dass für eine wirksame Datenschutzaufsicht in grösseren und mittleren Kantonen ein Kontrollorgan mit mehreren Stellen, in kleineren Kantonen ein solches mit mindestens einem 50 – 100-%-Pensum eingerichtet werden muss. Stellt man in Rechnung, dass die beauftragte Person für Öffentlichkeit und Datenschutz auch die Einhaltung des Öffentlichkeitsprinzips zu überwachen, Private und öffentliche Organe auch in diesem Bereich zu beraten und das Schlichtungsverfahren auch mit Bezug auf den Zugang zu amtlichen Dokumenten durchzuführen hat, so muss für den Kanton Schwyz mit Einschluss der Bezirke und Gemeinden wohl von einem vollen Pensum ausgegangen werden. Dazu kommen die Kosten für eine Teilzeit – Sekretariatsstelle sowie für eine Stellvertretung der beauftragten Person, die allerdings nicht zwingend mit einem fixen Pensum beschäftigt werden muss, sondern auch bloss bei Bedarf (z.B. bei länger dauernder Krankheit oder Ausstandsgründen) zum Einsatz kommen kann. Insgesamt muss deshalb mit der Schaffung von 1.5 bis 2 neuen Stellen und jährlichen Lohnkosten von Fr. 200 000.-- bis Fr. 250 000.-- gerechnet werden. In einer vergleichbaren Grössenordnung würden sich die Kosten auch bei einer interkantonalen Lösung bewegen. Ihre möglichen Vorteile im Vergleich zu einer kantonalen Lösung könnten aber darin liegen, dass sie eine Spezialisierung und Arbeitsteilung (Recht, Informatikrevision) unter den Mitarbeitenden und einen einfacheren Erfahrungsaustausch erlauben sowie die gegenseitige Stellvertretung erleichtern würde.

6.2 Für die Behörden und Verwaltungen des Kantons, der Bezirke und Gemeinden führen das Öffentlichkeitsprinzip und die Revision der Datenschutzgesetzgebung tendenziell zu einem gewissen, aber aller Voraussicht nach bescheidenen, nicht quantifizierbaren Mehraufwand. Die Erfahrungen des Pionierkantons Bern, wo das Öffentlichkeitsprinzip seit dem 1. Januar 1995 gilt, zeigen, dass dieses Prinzip zu keinen besonderen Problemen geführt hat, dass der anfänglich befürchtete Ansturm auf die Amtsstuben ausgeblieben ist und dass nur ganz wenige Verfügungen und Rechtsmittelentscheide zum Akteneinsichtsrecht ergangen sind (Dr. Kurt Nuspliger, Das Öffentlichkeitsprinzip, Erfahrungen mit dem Informationsgesetz im Kanton Bern, [nicht veröffentlichtes Referat vom 6. April 2000]). Es gibt keinen Grund zu befürchten, dass sich im Kanton Schwyz ganz andere Folgen einstellen werden, zumal dank der Informationsrichtlinien des Regierungsrates sich die Offenheit und Kommunikationsbereitschaft der Verwaltung in den letzten Jahren bereits deutlich verbessert haben.

7. Erledigung eines Vorstosses

Mit der Erheblicherklärung der Motion M 7/05 hat der Kantonsrat die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Videoüberwachung von öffentlichen Plätzen und Anlagen verlangt. Mit § 21 der

Vorlage kommt der Regierungsrat diesem Auftrag nach; die Motion kann deshalb abgeschrieben werden.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt:

- a) die beiliegende Vorlage anzunehmen;
- b) die Motion M 7/05 als erfüllt abzuschreiben.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantons- und des Regierungsrates; Bezirke und Gemeinden; Kantonsgerichtspräsidium; Datenschutzkommission.

Im Namen des Regierungsrates:

Alois Christen, Landammann

Peter Gander, Staatsschreiber