

## Botschaft

der Standeskommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I.Rh. zum

### Datenschutz-, Informations- und Archivgesetz (DIAG)

---

#### 1. Ausgangslage

Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union haben am 27. April 2016 eine neue Richtlinie zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten erlassen (EU-Richtlinie 2016/680). Die Neuregelung bezweckt eine weitere Stärkung des Datenschutzes und der besseren Berücksichtigung der technischen Entwicklung. Die Richtlinie bildet einen Bestandteil des sogenannten Schengen-Acquis.

Die Schweiz ist Mitglied des Schengen-Assoziierungsabkommens. Sie ist damit verpflichtet, die Regelungen des Schengen-Acquis zu übernehmen oder in ihr Recht zu überführen. In diesem Zusammenhang ist auch das kantonale Datenschutzrecht anzupassen.

Verschiedene Kantone haben den Datenschutz zusammen mit ihrem Informationsrecht in einem einzigen Gesetz geregelt. Diese Gesetze enthalten neben den Regelungen über die Bearbeitung von Personendaten durch kantonale Organe auch die Grundlagen für die Information der Öffentlichkeit über amtliche Tätigkeiten und den Anspruch von Privaten auf die Akteneinsicht. Der Kanton Basel-Landschaft und der Kanton Wallis haben sogar zusätzlich das Archivrecht im gleichen Gesetz geregelt. Die Revision des Datenschutzrechts im Kanton wurde daher zum Anlass genommen, zu überprüfen, ob im fraglichen Gesetz zusätzlich das Informations- und Archivrecht geregelt werden sollen. Aufgrund der durchgeführten Prüfung wird vorgeschlagen, eine entsprechende Ergänzung des Gesetzes vorzunehmen.

#### 2. Anpassungen beim Datenschutz

Der Bund ist schon seit geraumer Zeit daran, das Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG, SR 235.1) zu revidieren. Das Bundesgesetz regelt das Bearbeiten von Personendaten durch private Personen und Bundesorgane. Die Kantone und ihre öffentlich-rechtlichen Körperschaften sind für ihre Tätigkeiten grundsätzlich vom Geltungsbereich des Bundesgesetzes ausgenommen. Der Datenschutz für die kantonalen und kommunalen Organe obliegt den Kantonen. Für den Fall aber, dass die Kantone für ihren Bereich keinen oder keinen angemessenen Datenschutz gewährleisten, greift subsidiär wieder die Regelung des Bundes.

Um den geforderten angemessenen Datenschutz weiterhin zu gewährleisten, ist das kantonale Datenschutzgesetz vom 30. April 2000 (DSchG, GS 172.800) den geänderten Datenschutzbestimmungen auf europäischer Ebene anzugleichen. Im Vordergrund stehen dabei Anpassungen beim formellen Datenschutz.

Die Vorlage beschränkt sich im Bereich des Datenschutzes auf die notwendigen Anpassungen. Die wesentlichen Neuerungen betreffen

- den Verzicht auf den Schutz von Daten von juristischen Personen, womit ein sinnvoller Nachvollzug der bundesrechtlichen Regelung geschaffen wird;

- eine Erhöhung der Transparenz von Datenbearbeitungen, insbesondere durch die Informationspflicht bei der Datenbeschaffung;
- die Rechte der betroffenen Personen werden in mehreren Punkten klarer definiert. So muss, wer Daten bearbeitet, nachweisen können, dass die Datenschutzbestimmungen eingehalten sind;
- die Meldepflicht bei Datenschutzverletzungen, die zum Schutz beiträgt;
- die Stärkung der Stellung des Datenschutz-Kontrollorgans, unter anderem durch die Möglichkeit, Empfehlungen abzugeben und Rechtsmittel zu ergreifen.

Mit der Revision der Datenschutzgesetze auf Bundes- und auf kantonaler Ebene sollen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die Schweiz die Datenschutzkonvention des Europarats ratifizieren und die EU-Richtlinie über den Datenschutz übernehmen kann.

### **3. Einführung des Öffentlichkeitsprinzips**

Heute gilt im Kanton Appenzell I.Rh. für amtliche Dokumente und Informationen das Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt. Dieser Vorbehalt bezieht sich zunächst darauf, dass die Behörden schon bisher einen Informationsauftrag über ihre Tätigkeit wahrnahmen und der Öffentlichkeit an Versammlungen oder mittels Publikationen und Medienmitteilungen Bericht über ihre Arbeit erstatteten. Zudem besteht beim Kanton schon heute die Regel, dass Akten im Landesarchiv nach einer gewissen Sperrfrist grundsätzlich öffentlich sind. Weitere gesetzliche Ausnahmen vom Geheimhaltungsprinzip bestehen beispielsweise im Datenschutzgesetz, wo für jede Person hinsichtlich der eigenen amtlichen Daten ein Einsichtsrecht besteht. Sodann ist das Geheimnisprinzip dort durchbrochen, wo jemand hinsichtlich bestimmter Dokumente oder Informationen ein besonderes Interesse nachweisen kann.

In der Schweiz galt bis vor gut 20 Jahren für den Umgang der Verwaltung mit Informationen praktisch durchgehend das Grundprinzip der Geheimhaltung mit Öffentlichkeitsvorbehalt. Seit-her hat eine klare Entwicklung hin zum Öffentlichkeitsprinzip stattgefunden. Im Bund ist der Wechsel mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ, SR 152.3) auf den 1. Juli 2006 erfolgt. Bei den Kantonen kennen heute neben Appenzell I.Rh. nur noch die Kantone Luzern, Nidwalden, Obwalden, Glarus und Thurgau das Geheimhaltungsprinzip. In den anderen Kantonen wurde das Öffentlichkeitsprinzip bereits eingeführt. Und auch in den Kantonen Nidwalden, Glarus und Thurgau bestehen konkrete politische Bestrebungen für dessen Einführung.

Das beim Bund und in den meisten Kantonen eingeführte Öffentlichkeitsprinzip geht nicht so weit, dass mit dessen Einführung plötzlich alle amtlichen Akten öffentlich geworden sind. Es ist offenkundig, dass ein solcher Wechsel zu weit ginge. Der Öffentlichkeit von Informationen können überwiegende private oder öffentliche Interessen entgegenstehen. So sollen beispielsweise Dokumente, die für die Erarbeitung einer Verhandlungsposition erarbeitet wurden, nicht öffentlich sein, solange das Verhandlungsergebnis nicht erzielt ist. Wären bereits solche Akten öffentlich, könnte kaum noch vernünftig verhandelt werden. Auch private Interessen können einer Öffentlichkeit entgegenstehen, beispielsweise wenn es um Steuerdaten oder um familiäre Angelegenheiten geht. Das Öffentlichkeitsprinzip bringt aber dort eine Erleichterung, wo bisher die Einsicht nur gegen den Nachweis eines besonderen Interesses gewährt wurde. In diesen Bereichen muss mit dem Öffentlichkeitsprinzip nicht mehr die Person, die eine Information wünscht, ihr Interesse nachweisen, sondern die Amtsstelle muss von sich aus klären, ob der Herausgabe

ein gesetzliches Verbot oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht. Die Begründungslast wird demgemäss verschoben. Bisher muss die nachfragende Person ein Interesse nachweisen, künftig muss das Amt ein Geheimhaltungsinteresse nachweisen. Dadurch werden insbesondere private Interessenten entlastet.

In der Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips bestehen in der Schweiz beträchtliche Unterschiede. So sind beim Bund der Bundesrat und die Bundesversammlung vom Geltungsbereich ganz ausgenommen, während in den Kantonen die Exekutive und die Parlamente in der Regel ebenfalls dem Öffentlichkeitsprinzip unterliegen. In Zug und Solothurn sind sogar die Sitzungen und die Protokolle der Regierung öffentlich. Der Bund und einige Kantone sehen für strittige Fälle ein Schlichtungsverfahren vor, das einer Beschwerde gegen eine ablehnende Verfügung vorgeschaltet ist. Andere Kantone verzichten jedoch auch darauf. Unterschiedlich geregelt ist auch der Geltungsbereich: In vielen Kantonen wurde das Öffentlichkeitsprinzip nicht nur für die Kantonsebene, sondern auch für die Gemeinden eingeführt. In einzelnen Kantonen, beispielsweise in Uri oder Graubünden, beschränkt sich der Geltungsbereich auf den Kanton. Die Gemeinden müssen dort selber entscheiden, ob sie für sich das Öffentlichkeitsprinzip ebenfalls einführen möchten.

Zu Beginn der Entwicklung hin zum Öffentlichkeitsprinzip überwog in vielen Kantonen die Furcht, dass die Erweiterung der Einsichtsrechte missbräuchlich genutzt werden könnte. Es wurde befürchtet, auf die Verwaltungen kämen ein enormer Mehraufwand und hohe Kosten zu. Diese Befürchtungen haben sich als weitgehend unbegründet erwiesen. So zog der Bund bereits in einem ersten Evaluationsbericht von 2009 ein positives Fazit (idheap, Evaluation BGÖ, 24. April 2009). Eine zweite Evaluation des Bundes im Jahr 2014 durch das Politikforschungs- und -beratungsbüro Vatter AG, Bern, zeigte gewisse Defizite in der Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips auf. Eine Minderheit der Behörden hat den Kulturwandel noch nicht vollzogen. Grundsätzlich sind die Behörden aber in der Lage, mit dem Öffentlichkeitsprinzip umzugehen. Noch uneinheitlich ist die Praxis bei der Gebührenerhebung. Anlass zur Kritik gibt sodann die faktische Dauer des Schlichtungsverfahrens (Bericht Vatter vom 9. Dezember 2014). Der Bundesrat hat in Aussicht gestellt, diese Probleme mit einer Teilrevision des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung anzugehen.

Auch die Nachfrage bei Kantonen, die das Öffentlichkeitsprinzip bereits kennen, hat keine Rückmeldungen ergeben, die einer Einführung entgegenstehen. Die dort eingegangenen Anfragen um Einsicht in Dokumente können bewältigt werden. Besteht gleichzeitig die Möglichkeit für eine Gebührenerhebung für verursachte erhebliche Aufwände, sind auch keine finanziellen Ausfälle zu verzeichnen.

Die Standeskommission hat aufgrund dieser Sachlage beschlossen, das Öffentlichkeitsprinzip auch im Kanton Appenzell I.Rh. einzuführen. Hierbei soll folgender Rahmen gelten:

- In amtliche Dokumente soll grundsätzlich Einsicht genommen werden können. Kein Einsichtsrecht besteht nur dann, wenn ihm eine gesetzliche Bestimmung oder überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.
- Aufgrund der Grösse des Kantons wird vorgeschlagen, das Öffentlichkeitsprinzip für alle öffentlichen Körperschaften einzuführen. Aus der Sicht der Standeskommission würde es wenig Sinn machen, wenn die Bezirke und Gemeinden in ihren Reglementen diesbezüglich eine eigene Regelung erarbeiten müssten.
- Die Geltendmachung des Anspruchs auf Information oder Einsicht muss in einem geordneten Verfahren ablaufen. Der Interessent oder die Interessentin muss möglichst genau sagen,

in welche Akten er oder sie Einsicht nehmen will. Die Verwaltung soll nicht gezwungen sein, den Aktenbestand aufgrund von vagen Angaben auf Zufallsfunde hin systematisch zu durchsuchen oder umgekehrt für eine Unzahl von Dokumenten die Prüfung entgegenstehender gesetzlicher, öffentlicher oder privater Interessen durchzuführen.

- Können sich die Verwaltung und die Privaten über eine Akteneinsicht nicht einigen, kann der oder die Datenschutzbeauftragte als Schlichtungsstelle angerufen werden. Bleibt die Amtsstelle auch nach durchgeführter Schlichtung bei ihrem Entscheid, keine Akteneinsicht zu gewähren, erlässt sie eine Verfügung, die dann angefochten werden kann.
- Für einfache Verrichtungen soll grundsätzlich keine Gebühr erhoben werden. Verursacht die Anfrage aber einen erheblichen Aufwand, soll ein Entgelt verlangt werden können.

#### **4. Grundsätze für Archivführung**

Heute ist der Umgang mit Schriftgut und die Archivierung im Ständekommissionsbeschluss über den Umgang mit Schriftgut vom 17. Dezember 2013 (GS 432.101) geregelt. Nach diesem Beschluss sind Dokumente, Fotos, Pläne und andere Aufzeichnungen zu archivieren, sofern dies für die Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns oder die Überlieferung des kulturellen Erbes erforderlich ist. Das Schriftgut ist dem Landesarchiv anzubieten. Dieses entscheidet dann darüber, was im Archiv aufgenommen wird.

Der Ständekommissionsbeschluss betrifft grundsätzlich nur die kantonale Verwaltung. Im Landesarchiv werden aber auch die für das kantonale kulturelle Erbe wichtigen Dokumente und Aufzeichnungen der Bezirke, der Schul- und Kirchgemeinden aufbewahrt. Um auch für diese Aufgabe gesicherte Rahmenbedingungen zu haben, soll eine entsprechende kantonalgesetzliche Grundlage geschaffen werden. Damit können für alle Beteiligten klare Verhältnisse geschaffen werden.

Von der Archivierung zu unterscheiden ist die Aufbewahrung von Dokumenten in der Verwaltung. Dabei handelt es sich um die Ablage von Akten in den Büros oder in Tagesarchiven. Auch diese Form der Datenhaltung kann lange Zeiträume umfassen, je nachdem, wie lange man in einem Verwaltungsbereich die Daten für das Alltagsgeschäft braucht. Für die Aufbewahrung sollen weiterhin im Grundsatz die obersten Exekutivorgane der fraglichen Körperschaft das Erforderliche anordnen können und verantwortlich sein. Die Ständekommission soll aber zur Gewährleistung einer geordneten Archivierung bereits das Erforderliche für die vorgelagerte Aufbewahrung festlegen können.

#### **5. Das Gesetz im Überblick**

Das Kapitel über die allgemeinen Bestimmungen beinhaltet die Grundlagen und generellen Bestimmungen für das ganze Gesetz. Zudem werden wesentliche im Gesetz verwendete Begriffe definiert.

Im Kapitel über das Bearbeiten von Personendaten wird der Datenschutz geregelt. Die bisherigen Inhalte des Datenschutzes werden übernommen, soweit nicht Revisionsbedarf besteht. In einem ersten Unterkapitel werden die grundsätzlichen Regelungen festgelegt. Dem Erheben und der Bekanntgabe von Personendaten als den zwei wichtigsten Anwendungsfällen der Bearbeitung von Daten sind je eigene Unterkapitel gewidmet. Den Abschluss des Kapitels macht eine Zusammenstellung über die Ansprüche der Personen, über die Daten bestehen.

Ein spezielles Kapitel ist wie im bisherigen Datenschutzgesetz dem Datenschutzkontrollorgan gewidmet. Die Kompetenzen und Pflichten des Datenschützers oder der Datenschützerin werden detailliert aufgeführt.

Im vierten Kapitel werden die Information durch die Behörden sowie der Anspruch der Öffentlichkeit und von Interessenten auf Einsicht und Auskunft behandelt.

Daran anschliessend werden die Grundsätze für die Archivierung und die Aufbewahrung verankert. Dieser Teil ist im Vergleich zur Regelung über den Datenschutz sehr kurz gehalten. Dies hängt damit zusammen, dass der Datenschutz im Gesetz umfassend geregelt wird, sodass diesbezüglich wie bisher auf eine Verordnung verzichtet werden kann. Beim Archivteil ist es demgegenüber nach wie vor notwendig, einen Ausführungserlass zu haben, weil sich die entsprechenden Regelungen auf Verwaltungsabläufe beziehen, die nicht in einem Gesetz festzulegen sind.

Zum Schluss folgen noch die üblichen Bestimmungen für die Umsetzung, konkret über die Gebühren, die Kompetenzregelung für das Ausführungsrecht sowie die Bestimmungen hinsichtlich des bestehenden Rechts.

In vielen Kantonen und beim Bund wurde das Öffentlichkeitsprinzip so eingeführt, dass keine Rückwirkung entsteht. Die Neuerung wurde nur auf Dokumente zur Anwendung gebracht, die nach dem Inkrafttreten des Öffentlichkeitsprinzips erstellt worden oder einer Behörde zugegangen sind. Dieser Grundsatz wird zum Schutz des Vertrauens von Erstellern oder Erstellerinnen von Dokumenten in das zum damaligen Zeitpunkt geltende Geheimhaltungsversprechen der Behörden auch im neuen Gesetz übernommen.

## **6. Auswirkungen**

Die Anpassungen des Datenschutzrechts werden voraussichtlich auch bei den Kantonen zu einem gewissen Mehraufwand führen, der allerdings derzeit noch nicht näher abgeschätzt werden kann. So dürften vor allem die zusätzlichen Aufgaben des oder der Datenschutzbeauftragten, beispielsweise die Beurteilung von Datenschutzvorhaben, die Vorprüfung von Bearbeitungsmethoden, die Behandlung von Aufsichtsbeschwerden oder der Erlass von Verfügungen, eine gewisse Mehrarbeit verursachen. Ein solche wird auch in der Verwaltungstätigkeit anfallen, etwa mit der Durchführung von Datenschutzfolgenabklärungen oder der Information der Betroffenen über die Beschaffung und Bearbeitung von Personendaten. Bis auf weiteres kann dieser Mehraufwand voraussichtlich mit den heutigen Ressourcen und im Rahmen der bestehenden Strukturen bewältigt werden. Würde sich mittelfristig ein Bedarf für Massnahmen zeigen, wäre dann zu reagieren.

Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips wird bei der Verwaltung voraussichtlich zu einem Mehraufwand führen, wobei dieser aufgrund der eingeholten Auskünfte bei anderen Kantonen nicht erheblich ausfallen dürfte. Vorderhand wird auf personelle Massnahmen verzichtet. Für den Datenschutzbeauftragten oder die -beauftragte könnte sich mit den neu vorgesehenen Einigungsverhandlungen bei abgelehnten Einsichtsgesuchen ein gewisser Mehraufwand ergeben. Allerdings verhält es sich so, dass im Bereich der Personendaten, wo diese Schlichtungsmöglichkeit bereits heute besteht, in der Vergangenheit nur ganz wenige Fälle zu bearbeiten waren. Voraussichtlich wird sich auch der Aufwand mit Fällen aus dem neuen Öffentlichkeitsbereich in Grenzen halten. Auch hier sind daher bis auf weiteres keine Massnahmen vorgesehen.

Im Bereich des Archivwesens wird lediglich eine gesetzliche Verankerung vorgenommen. In der Praxis ergeben sich damit keine erheblichen Veränderungen. Es ist mit keinem Mehraufwand zu rechnen.

## **7. Vernehmlassungsverfahren**

Die Vorlage wurde vom 29. Mai bis 9. Juli 2018 einer breiten Vernehmlassung unterzogen. Es gingen 21 teilweise umfangreiche Rückmeldungen ein.

Das gesetzgeberische Vorhaben wurde im Grundsatz durchgehend begrüsst. Die Notwendigkeit der Überarbeitung des Datenschutzteils ist unbestritten. Begrüsst wurden auch die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips und die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Archivierung und Aufbewahrung von Daten.

Zu verschiedenen Punkten der Vorlage gingen Verbesserungs- und Änderungswünsche ein. Diese beziehen sich zu einem guten Teil auf die Strukturierung des Erlasses. Dieses Anliegen wurde aufgenommen und in der Vorlage umgesetzt. Der Gesetzesentwurf erfuhr aufgrund dieser Neustrukturierung in formaler Hinsicht im Vergleich zur Vernehmlassungsfassung erhebliche Änderungen. Weitere Anträge betreffen Einzelregelungen. Die entsprechenden Wünsche wurden geprüft und in vielen Fällen umgesetzt oder wenigstens teilweise aufgenommen.

Eine wichtige formale Änderung betrifft die Verwendung des Begriffs «Information». Während im Vernehmlassungsentwurf «Informationen» gleichsam die unterste Ebene bildeten und der Umgang mit Daten, die Archivierung und die Information der Öffentlichkeit samt dem Anspruch auf Einsicht Teilbereiche des Umgangs mit Informationen bildeten, wird die Begrifflichkeit nun umgestellt: Daten bilden gemäss dem aufgearbeiteten Entwurf die Grundmenge des Regelungsinhalts, die im Bereich der Information einen Schnittbereich bilden. Informationen können losgelöst von Daten vermittelt werden, auch wenn sie im Regelfall meist auf aufgezeichneten Daten beruhen.

## **8. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen**

### ***I. Allgemeine Bestimmungen***

#### ***Art. 1 Zweck***

Im bisherigen Datenschutzgesetz wird im Wesentlichen die Bearbeitung von Personendaten geregelt. Das neue Gesetz geht über diesen Regelungsbereich hinaus. Die Personendaten bilden nur noch einen Teil des Gesetzes, allerdings bezogen auf den gesamten Regelungsinhalt den Hauptteil, weshalb sie im ersten Satz ausdrücklich erwähnt werden.

In der Hauptsache geht es im Gesetz um die Regelung der Rechte der Personen, über die Daten bearbeitet werden, und die Ansprüche der Öffentlichkeit hinsichtlich von Information. Daneben werden aber selbstverständlich auch Pflichten geregelt, nicht zuletzt jene der Behörden im Umgang mit Personendaten. Da diese Pflichten aber im Wesentlichen der Sicherung der Personenrechte dienen, brauchen sie im Zweckartikel nicht eigens erwähnt zu werden.

## *Art. 2 Geltungsbereich*

Im Vergleich zum heutigen Recht werden verschiedene Präzisierungen vorgenommen.

Die Appenzeller Kantonalbank ist vollständig im privaten Wettbewerb tätig, weshalb sie ausdrücklich vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen wird. Im Vergleich zur Kantonalbank nehmen die übrigen kantonalen Anstalten verstärkt öffentlich-rechtliche Aufträge wahr, so beispielsweise die Kantonale Versicherungskasse die Aufgabe, die kantonalen Angestellten unter öffentlich festgelegten Rahmenbedingungen zu versichern. Das Gesundheitszentrum Appenzell als unselbständige Anstalt untersteht dem öffentlichen Auftrag ohnehin in einem viel stärkeren Mass als die Bank. Aufgrund dieser Ausgangslage können die Versicherungskasse und das Gesundheitszentrum nicht vollständig vom Geltungsbereich des neuen Gesetzes ausgenommen werden, sondern nur insoweit, als sie privatrechtlich auf dem Markt auftreten. Dieser generelle Vorbehalt wird in Art. 2 Abs. 1 festgehalten.

Dass die Kantonalbank vom Geltungsbereich des neuen Gesetzes ausgenommen wird, bedeutet nun aber nicht, dass für dieses Institut keine Datenschutzregelungen gelten. Wo nämlich der Kanton für eine kantonale Anstalt kein Datenschutzrecht bereithält, greift subsidiär das Bundesrecht über den Datenschutz. Diese Regelung ist bereits im heutigen Bundesgesetz über den Datenschutz (SR 235.1) enthalten und auch im Rahmen der laufenden Revision des eidgenössischen Datenschutzrechts so vorgesehen.

Werden öffentliche Aufgaben, die üblicherweise durch eine Körperschaft des Kantons, eine Korporation oder eine Anstalt wahrgenommen werden, durch Private besorgt, gilt das Gesetz sinngemäss. Für die Bearbeitung von Personendaten bleibt in jedem Fall das auftraggebende Organ unmittelbar verantwortlich (siehe Art. 5 Abs. 2). Wenn es um Informationspflichten oder die Archivierung geht, werden die gesetzlichen Regelungen sinngemäss angewandt. Es kann also nicht eine amtliche Information lediglich mit dem Argument zurückgehalten werden, dass die Informationsbesitzerin eine privatrechtliche Institution ist, etwa ein Verein, der für den Kanton eine öffentliche Aufgabe wahrnimmt.

Das bisherige Gesetz wird in Zivilprozessen und Strafverfahren sowie im Verfahren vor Verwaltungsgericht nicht angewandt. Die Regelung wird dahingehend präzisiert, dass es sich um hängige Verfahren handelt. Für diese bestehen Vorgaben zum Umgang mit Daten und Informationen bereits im jeweiligen Verfahrensrecht. In diesem Bereich soll denn auch keine Aufsicht durch den Datenschutzbeauftragten oder die -beauftragte stattfinden. Die Aufsicht ist im Gerichtsverfahren wahrzunehmen. Im Falle von abgeschlossenen Verfahren soll demgegenüber die übliche Datenschutzaufsicht zur Anwendung gelangen.

## *Art. 3 Begriffe im Geltungsbereich des Gesetzes*

Im Gesetz werden verschiedene Begriffe wiederkehrend verwendet, sodass es gerechtfertigt erscheint, sie vorab zu klären. Die Begriffsdefinitionen gelten für die gesamte kantonale Datenschutzgesetzgebung, also auch dann, wenn sie im Ausführungsrecht verwendet werden. Sie können von Begriffen in anderen Gesetzen abweichen.

Als öffentliches Organ gilt, wer für eine Körperschaft gemäss Art. 2 handelt. Es kann dies eine Behörde, ein Departement, ein Amt, bei einer Aufgabenübertragung auch eine Privatperson sein. Der Begriff der Dienststelle wird in dieser Bestimmung umfassend für alle amtlichen Stellen, ungeachtet ihrer Bezeichnung, verwendet. Er umfasst sowohl ein Departement oder eine Amtsstelle, aber auch Bezirks-, Schul- oder Kirchenverwaltungen.

Im Gesetz wird an verschiedenen Stellen der Begriff des verantwortlichen Organs benutzt. Damit wird im Regelfall das Organ bezeichnet, dem unter mehreren beteiligten Organen die Hauptverantwortung zukommt.

Der Begriff der Daten umfasst alle Aufzeichnungen, die bei und zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben erstellt werden. Ob es sich um Schriftstücke, elektronische Dateien, Bilder oder Tonaufnahmen handelt, ist unerheblich.

Bei den Personendaten wird eine Konzentration auf natürliche Personen vorgenommen. Auf eine Unterstellung juristischer Personen unter das Gesetz wird verzichtet. Dies entspricht den europäischen Normen und wird auch in ausländischen Rechtsordnungen sowie voraussichtlich beim Bund künftig so gehandhabt. Der Schutz von Personendaten dient der Unversehrtheit der Grundrechte von natürlichen Personen im Zusammenhang mit der Datenbearbeitung. Es wird daher vorgeschlagen, auf den Schutz von Daten juristischer Personen zu verzichten. Dieser Schutz war denn auch bisher im Datenschutz kaum von Bedeutung, und weder der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte des Bundes noch eine kantonale Datenschutzstelle haben, soweit bekannt, zu diesem Bereich je eine Empfehlung abgegeben. Die Konsequenzen der Gesetzesänderung sind daher kaum spürbar, zumal die juristischen Personen bereits durch verschiedene Bestimmungen in der Bundesverfassung, im Zivilgesetzbuch, im Obligationenrecht, im Recht über den unlauteren Wettbewerb und im Urheberrecht geschützt werden.

Die Kategorie der besonders schützenswerten Personendaten besteht schon heute. Sie wird aber weiter präzisiert. So werden nun genetische und biometrische Daten ausdrücklich erwähnt. Andere Fälle werden redaktionell neu gefasst. Zudem wird klargestellt, dass die Aufzählung der Tatbestände im Gesetz nicht abschliessend ist.

Schliesslich werden Datensammlungen und das Profiling als besondere Formen der Datenbehandlung näher ausgeführt.

## **II. Datenschutz**

### *1. Bearbeiten von Personendaten*

#### *Art. 4 Bearbeiten*

Die Bestimmung entspricht inhaltlich dem heutigen Art. 3 Abs. 3 DSchG.

#### *Art. 5 Voraussetzungen für das Bearbeiten*

Die Regelung für das Bearbeiten gewöhnlicher Personendaten entspricht der heutigen Regelung in Art. 5 DSchG, wobei die Anforderungen wegen des Umgangs, der Korrektheit und der Geeignetheit im neuen Gesetz an einer anderen Stelle festgelegt werden. Unter den Begriff des kantonalen Rechts fällt nach wie vor auch das innerkantonale kommunale Recht, also beispielsweise Bezirks- oder Gemeindereglemente.

Das Bearbeiten von schützenswerten Personendaten und das Profiling werden in Abs. 2 etwas genauer ausgeführt. Neben der Einwilligung wird nun auch der Fall geregelt, in dem die Einwilligung nicht eingeholt werden kann, das Bearbeiten aber im Interesse der Betroffenen liegt.



In den neueren Rechtsgrundlagen wird verlangt, dass öffentliche Organe und Auftragsdatenbearbeitende in der Lage sein müssen, die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen jederzeit nachzuweisen. Dieser Nachweis kann am verlässlichsten mit einem Datenschutzmanagementsystem erbracht werden, das auf internationalen Standards beruht (ISO-Standards des Qualitätsmanagements und der Informationssicherheit).

Die Daten und die Datenbearbeitung müssen für die fragliche Aufgabenerfüllung geeignet und erforderlich sein. Die Voraussetzung der Geeignetheit wurde schon bisher im Gesetz genannt (Art. 5 Abs. 1 DSchG). Neu wird auch das Element der Erforderlichkeit ausdrücklich aufgeführt.

#### *Art. 6 Übertragung an Dritte*

Für die Auftragsdatenbearbeitung von Personendaten hält die EU-Richtlinie 2016/680 fest: Der Auftragsdatenbearbeiter hat hinreichende Garantien dafür zu bieten, dass durch geeignete technische und organisatorische Massnahmen die gesetzeskonforme Datenbearbeitung sichergestellt und die Rechte der betroffenen Personen gewährleistet sind. Die Übertragung hat durch Vertrag, Gesetz oder Verordnung zu erfolgen. Im Auftrag sind Gegenstand und Dauer der Bearbeitung, die Art der Bearbeitung und die Art der zu bearbeitenden Personendaten, die Kategorien der betroffenen Personen und die Rechte und Pflichten der Auftragsdatenbearbeiter festzulegen. Nach Vertragserfüllung müssen sämtliche Daten entweder vernichtet oder aber dem öffentlichen Organ als Auftraggeber zurückgegeben werden. Der Auftragsdatenbearbeiter darf seinen Auftrag nur mit Genehmigung des öffentlichen Organs an einen dritten Auftragsdatenbearbeiter weitergeben.

#### *Art. 7 Nichtpersonenbezogene Bearbeitung*

Die Bestimmung entspricht inhaltlich der bisherigen Regelung von Art. 7 DSchG. Die Daten müssen also nach wie vor anonymisiert werden, sobald der Zweck der Bearbeitung auch ohne individuelle Daten erreicht wird.

#### *Art. 8 Folgenabschätzung*

Die EU-Richtlinie 2016/680 verlangt für neue Datenbearbeitungen, mit denen das Risiko einer erhöhten Verletzung von Persönlichkeitsrechten verbunden ist, die Einführung einer Datenschutzfolgenabschätzung. Diese Massnahme enthält mindestens eine allgemeine Beschreibung der geplanten Bearbeitungsvorgänge, eine Bewertung der in Bezug auf die Grundrechte der betroffenen Personen bestehenden Risiken sowie eine Darstellung und Bewertung der geplanten Abhilfemassnahmen, Garantien, Sicherheitsvorkehrungen und -verfahren. Die Datenschutz-Folgenabschätzung ist letztlich nichts anderes als die bewusste Vorbereitung des verantwortlichen Organs darauf, dass es den Nachweis der Einhaltung der Datenschutzvorschriften erbringen kann. Mit der Folgenabschätzung sollen der Schutz der Grundrechte der betroffenen Personen und der Nachweis der Einhaltung des Datenschutzgesetzes noch konsequenter sichergestellt werden.

#### *Art. 9 Schutz und Verantwortung*

Daten sind vor unberechtigter Verwendung zu schützen. Dies gilt insbesondere auch für elektronische Daten. Eine technische Sicherungsmassnahme ist beispielsweise der Schutz elektronischer Anwendungen durch Passwörter, als organisatorische Massnahme kann die Durchführung von Kursen über den sicheren Umgang mit Daten gelten. Die Anforderungen an die Schutzmassnahmen hängen naturgemäss wesentlich von der Bedeutung der Daten ab. Wich-

tige und besonders schützenswerte Daten sind verstärkt zu schützen. Bei bereits veröffentlichten Daten ist der Schutzbedarf dagegen sehr viel kleiner.

Für den Schutz ist das Organ verantwortlich, welches Informationen selbstverantwortlich bearbeitet oder einer anderen Stelle oder einem oder einer Privaten einen Bearbeitungsauftrag erteilt hat.

Sind an einer Datenbearbeitung mehrere Organe beteiligt, obliegt die Verantwortung in erster Linie jenem Organ, unter dessen Hoheit der Bestand geführt wird. Für die jeweiligen Bearbeitungsschritte ist aber gleichzeitig auch das unmittelbar ausführende Organ verantwortlich.

#### *Art. 10 Anonymisierung und Löschung*

Die Regelung entspricht inhaltlich dem heutigen Art. 8 DSchG. Auf den Hinweis für die Archivierung kann verzichtet werden, weil bezüglich der Archivierung im entsprechenden Kapitel ein Vorbehalt gesetzt wird.

#### *2. Erheben von Personendaten*

##### *Art. 11 Grundsatz für Erhebung*

Die Bestimmung entspricht der heutigen Regelung von Art. 6 Abs. 1 DSchG.

##### *Art. 12 Einsatz von Überwachungsgeräten*

Die Regelung über den Einsatz von Videokameras im öffentlichen Raum entspricht der heutigen Regelung in Art. 6a DSchG. Auf die Übernahme von Art. 6a Abs. 3 DSchG kann allerdings verzichtet werden, weil die Sicherungsanforderungen bereits in Art. 5 des neuen Gesetzes generell festgelegt werden. Hingegen sind neu die Korporationen zu nennen, weil sie vom ganzen Gesetz miterfasst sind.

##### *Art. 13 Informationspflicht*

Der Datenschutz verlangt eine aktive Information über das Beschaffen von Daten. Die Informationspflicht und die Transparenz der Datenbeschaffung sind wichtig, weil nur so die betroffene Person überhaupt ihre Rechte wahrnehmen kann. Dadurch wird ihre Rechtsstellung gestärkt. Die Informationspflicht dient zudem der Sensibilisierung für den Datenschutz.

Im Rahmen der Information ist das öffentliche Organ als Datenbearbeiter mit den Kontaktdaten zu bezeichnen. Weiter sind die Rechtsgrundlage der Datenbearbeitung, deren Zweck, die Arten der zu bearbeitenden Daten sowie allfällige Datenempfänger oder -empfängerinnen zu benennen. Schliesslich ist auch noch auf die Rechte der betroffenen Personen hinzuweisen.

Diese Informationspflicht entfällt, wenn die betroffenen Personen bereits über die entsprechenden Informationen verfügen, weil sie bereits in einer früheren Phase der Beschaffung informiert worden sind, wenn die Beschaffung oder Bekanntgabe der Daten gesetzlich ausdrücklich vorgesehen ist oder wenn die Information der betroffenen Personen nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich wäre. Zudem kann die Information in gleichem Masse eingeschränkt werden wie der Zugang zu den eigenen Personendaten (Art. 13 des geltenden Datenschutzgesetzes des Bundes).

Mit dieser Bestimmung werden die Anforderungen von Art. 13 der EU-Richtlinie 2016/680 erfüllt.

### *3. Bekanntgabe von Personendaten*

#### *Art. 14 Voraussetzungen für Bekanntgabe*

Die Voraussetzungen für die Herausgabe von Personendaten entsprechen inhaltlich der bisherigen Regelung von Art. 9 DSchG. Die Bestimmung wird aber redaktionell neu gefasst.

Es gibt regelmässig Grundlagendaten, die für die Arbeit anderer Ämter oder Dienststellen als Grundlage verwendet werden. Unter Vorbehalt besonders schützenswerter Personendaten ist eine solche Verwendung möglich, wenn die Daten für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe erforderlich sind. In der Praxis stellt sich gelegentlich die Frage, ob in einem konkreten Fall die Erforderlichkeit der Verwendung für eine bestimmte Aufgabe in einem genügenden Ausmass besteht. Für solche Situationen kann mit einem Standeskommissionsbeschluss Klarheit geschaffen werden. Die Standeskommission soll zur Gewährleistung verlässlicher Verhältnisse für die Übergabe von Standarddaten an andere öffentliche Organe das Erforderliche regeln können. Hierbei ist sie selbstverständlich an die im Gesetz genannten Vorgaben gebunden. Sie kann aber beispielsweise mit einer entsprechenden Regelung eine bessere Verlässlichkeit in der Frage der Unentbehrlichkeit von Daten zur Wahrnehmung einer gesetzlichen Aufgabe schaffen.

#### *Art. 15 Daten der Einwohnerkontrolle*

Die heutige Bestimmung von Art. 10 DSchG wird in einer redaktionell überarbeiteten Form übernommen.

#### *Art. 16 Bekanntgabe ins Ausland*

Die heutige Regelung von Art. 10<sup>bis</sup> DSchG wird neu gefasst. Verzichtet wird auf die heutige Konzernregelung nach Art. 10<sup>bis</sup> Abs. 2 lit. g DSchG, weil es bei der Bekanntgabe von Daten ins Ausland an sich nur um den Datenaustausch unter öffentlichen Organen geht. Der Datenaustausch innerhalb internationaler Konzerne oder Holdings des Privatrechts untersteht von Schweizer Seite her dem Datenschutzrecht des Bundes.

### *4. Ansprüche der Öffentlichkeit und der Betroffenen*

#### *Art. 17 Register*

Die heutige Bestimmung von Art. 11 DSchG wird inhaltlich übernommen und redaktionell überarbeitet.

Der Kanton führt das Register. Darin enthalten sein müssen aber nicht nur die kantonalen Datensammlungen, sondern jene aller dem Gesetz unterstehenden Körperschaften und Anstalten. Dies entspricht bereits heutigem Recht.

Die administrative Zuordnung einer Sammlung ergibt sich bereits aus dem Zweck der Sammlung, der Art der Angaben und dem verantwortlichen Organ. Auf eine separate Nennung dieses Merkmals kann daher verzichtet werden.

Fallen gelassen wird auch die Meldung von Kopien und Hilfsdateien einer Sammlung. Bilden diese ihrerseits geordnete Sammlungen von Personendaten, sind sie eigenständig im Register aufzunehmen, andernfalls besteht kein Bedarf für eine Meldung in einem Register. Eine adhäsionsweise Meldung ist entbehrlich.

Statt vom Inhaber oder von der Inhaberin der Datensammlung soll in Übernahme der Begrifflichkeit gemäss Art. 3 vom verantwortlichen Organ gesprochen werden.

#### *Art. 18 Sperrung*

Die heutige Bestimmung von Art. 14 DSchG wird materiell übernommen. Eine Erweiterung des Rechts für eine Sperre ergibt sich aus der EU-Richtlinie 2016/680, nach welcher Personendaten für die Bekanntgabe an Dritte gesperrt werden können. Die Sperre braucht nicht begründet zu werden.

Die Sperrung gilt allerdings nicht absolut. Besteht eine gesetzliche Pflicht zur Bekanntgabe oder ist die Erfüllung einer Aufgabe ohne die Bekanntgabe gefährdet, können gesperrte Daten trotzdem weitergegeben werden. Gleiches gilt, wenn jemand glaubhaft macht, dass die Sperrung rechtsmissbräuchlich erwirkt wurde oder die Bekanntgabe für die Durchsetzung eines Rechtsanspruchs erforderlich ist.

#### *Art. 19 Berichtigung und Unterlassung*

Die heutige Regelung aus Art. 13 DSchG wird übernommen. Aufgrund der EU-Richtlinie 2016/680 ist die Bestimmung aber zu ergänzen: So sieht Art. 11 Abs. 2 vor, dass im Bestreitungsfall dem Organ die Beweislast für die Richtigkeit der bestrittenen Daten obliegt. Die betroffene Person ist lediglich noch zur Mitwirkung im Rahmen des Zumutbaren verpflichtet.

Ergeben die Abklärungen ein eindeutiges Resultat, sind die Daten entweder zu korrigieren oder mit einem Bestreitungsvermerk zu belassen. Lässt sich weder die Richtigkeit noch die Unrichtigkeit einwandfrei belegen, wird dies ebenfalls vermerkt.

#### *Art. 20 Meldepflichten*

Für Datenschutzverletzungen wird aufgrund der Neuregelung des Datenschutzes auf europäischer Ebene eine Meldepflicht eingeführt. Eine solche Verletzung liegt unter anderem vor, wenn durch eine Verletzung der Sicherheit bearbeitete Personendaten vernichtet werden oder verloren gehen, unrechtmässig verändert oder offengelegt werden oder wenn unbefugte Personen Zugang zu Personendaten erhalten haben.

Datenschutzverletzungen sind unverzüglich der oder dem Datenschutzbeauftragten zu melden. Die Meldung kann ausbleiben, wenn die Verletzung voraussichtlich zu keinem Risiko für die Grundrechte der betroffenen Person führt. Das verantwortliche öffentliche Organ informiert zudem unter den gleichen Bedingungen die betroffenen Personen, wenn die Umstände dies erfordern oder es vom oder von der Datenschutzbeauftragten verlangt wird. Die Benachrichtigung hat insbesondere dann zu erfolgen, wenn die betroffenen Personen zur Abwendung des Schadens Massnahmen ergreifen können. Sie kann unterbleiben, wenn durch nachträgliche Vorkehrungen sichergestellt werden kann, dass ein zunächst bestandenes Risiko für die Grundrechte der betroffenen Person aller Wahrscheinlichkeit nach nicht mehr besteht. Die Benachrichtigung der betroffenen Personen kann ausserdem eingeschränkt oder aufgeschoben werden, wenn öffentliche oder private Geheimhaltungsinteressen überwiegen.

Für den Fall der Auftragsdatenbearbeitung haben die Datenbearbeitenden auch das öffentliche Organ zu benachrichtigen, das den Auftrag erteilt hat. Dieses meldet die Verletzung dem oder der Datenschutzbeauftragten.

Weiter sollen wesentliche Änderungen bei den Daten dem Organ oder der Stelle mitgeteilt werden, denen Personendaten überlassen worden sind. Damit soll gewährleistet werden, dass nicht mit unterschiedlichen Daten operiert wird und die Datenempfänger und -empfängerinnen entsprechend reagieren können. Die Meldepflicht entfällt, wenn sie nur mit unverhältnismässigem Aufwand erfüllbar ist.

### *III. Datenschutzbeauftragter oder -beauftragte*

#### *Art. 21 Ernennung*

Neu werden an die Person, die für den Datenschutz verantwortlich ist, Anforderungen gestellt. Der oder die Datenschutzbeauftragte soll eine im Datenschutz ausgewiesene Fachperson sein. Im Unterschied zu der Zeit, als das heutige Datenschutzgesetz erlassen wurde, gibt es heute ausgebildete Fachleute in diesem Bereich.

Ansonsten ändert sich bei der Ernennung im Vergleich zu heute nichts. Die Ständekommission nimmt die Wahl vor, der Grosse Rat bleibt für die Genehmigung der Wahl zuständig.

#### *Art. 22 Aufgaben und Kompetenzen*

Die Regelung wird unter Beachtung der Vorgaben der EU-Richtlinie 2016/680 angepasst.

Neu ist beispielsweise der Auftrag zur Sensibilisierung der Bevölkerung in Sachen Datenschutz. Sodann wird mehr Gewicht auf die Beratung von öffentlichen Organen und Privaten gelegt. Der oder die Datenschutzbeauftragte prüft heikle Bearbeitungsmethoden vor und behandelt aufsichtsrechtliche Anzeigen. Schliesslich wird neu auch die Zusammenarbeit mit den Aufsichtsorganen der anderen Kantone, des Bundes und des Auslands ausdrücklich erwähnt. Diese Aufgabe wurde allerdings schon heute wahrgenommen.

Die Beratung der Organe der öffentlichen Verwaltung (Buchstabe e) und das Verfügungsrecht des oder der Beauftragten (Buchstabe i) sind insofern neu, als der oder die Datenschutzbeauftragte Empfehlungen abgeben und das Organ Stellung dazu nehmen kann, ob es die Empfehlung befolgen will. Danach kann allenfalls die Verfügung des oder der Datenschutzbeauftragten ergehen, wenn das Organ der Empfehlung nicht folgen will. Diese Kompetenz soll jedoch auf Fälle beschränkt sein, in welchen die Interessen des Datenschutzes schwer wiegen. Das Kontrollorgan ist überdies in den Fällen, in welchen es verfügt hat, vor allen Instanzen legitimiert, Rechtsmittel zu ergreifen.

Die Vorabkontrolle von Bearbeitungsmethoden muss vor der Realisierung der entsprechenden Projekte stattfinden. Sie dient inhaltlich dazu, personenbezogene Datenbearbeitungsmethoden auf ihre Rechtmässigkeit zu überprüfen. Das gilt besonders für Datensammlungen, welche die Persönlichkeit einer grösseren Anzahl von Personen verletzen könnten.

#### *Art. 23 Vorabkonsultation*

Die EU-Richtlinie 2016/680 sieht vor, dass bestimmte Vorhaben dem Datenschutzkontrollorgan vorab zur Konsultation oder zur Vorabkontrolle zu unterbreiten sind. Dazu gehören Vorhaben, bei denen in einer Datenschutz-Folgenabschätzung ein hohes Risiko festgestellt wurde, sowie

Vorhaben, bei denen die Form der Datenbearbeitung ein hohes Risiko für die Grundrechte der betroffenen Personen darstellen kann, was insbesondere bei Verwendung neuer Technologien, Mechanismen oder Verfahren der Fall sein kann. Weiter sind Rechtssetzungsvorhaben, welche das Bearbeiten von Personendaten betreffen, vorab vorzulegen. Der oder die Datenschutzbeauftragte muss eine Liste der Bearbeitungsvorgänge erstellen können, die vorab zur Prüfung zu unterbreiten sind. Kriterien dafür können etwa die Zahl der erfassten Personen, die Zahl der beteiligten öffentlichen Organe oder die Sensitivität der Daten sein (vgl. Art. 28 Abs. 3 der EU-Richtlinie 2016/680).

Zweck dieser Vorabkonsultation ist es, den Datenschutz besser zu sichern. In Rechtssetzungsvorhaben soll dafür gesorgt werden, dass die verfassungs- und datenschutzrechtlichen Vorgaben berücksichtigt werden. Bei anderen Vorhaben sollen die geplanten Abläufe und Massnahmen überprüft werden, damit allfällige Datenschutzrisiken unter Vornahme rechtlicher, organisatorischer oder technischer Massnahmen auf ein zulässiges Mass reduziert werden können. Der oder die Datenschutzbeauftragte soll bei entsprechenden Vorhaben frühzeitig orientiert und beigezogen werden, damit Stellung genommen und angemessen mitgewirkt werden kann. Die Vorabkonsultation ist ein wirksames Mittel des präventiven Datenschutzes und verhindert, dass entsprechende Vorhaben im Nachhinein mit grösserem Aufwand nachgebessert werden müssen oder gar nicht in Betrieb genommen werden können.

#### *IV. Information, Einsicht und Auskunft*

##### *Art. 24 Information über amtliche Tätigkeit*

Schon bisher wurde auf allen Ebenen des staatlichen Lebens über wichtige und die breite Bevölkerung interessierende Themen öffentlich informiert. Die Standeskommission verschickt allwöchentlich Medienmitteilungen über die von ihr behandelten Geschäfte. Der Grosse Rat orientiert nach jeder Session über seine Beschlüsse. Und über besondere Ereignisse werden zusätzliche Mitteilungen versandt oder Texte auf dem Internet aufgeschaltet. Umgekehrt stehen die Amtsträger aller Stufen regelmässig für Anfragen von Journalisten und Journalistinnen zur Verfügung. Diese gewachsene Tradition soll nun auch als gesetzlicher Auftrag verankert werden.

Die Information ist so vorzunehmen, dass anderweitige öffentliche oder private Interessen möglichst nicht verletzt werden. Den auf dem Spiel stehenden privaten Interessen kann häufig durch eine Anonymisierung angemessen Rechnung getragen werden. Es gibt aber in der Praxis auch immer wieder Fälle, in denen trotz Vornahme einer Anonymisierung für einen grösseren Kreis von Leuten erkennbar bleibt, um wen es sich handelt. Diesfalls ist eine Interessenabwägung vorzunehmen zwischen den privaten Interessen und dem öffentlichen Interesse an einer Information. Je wichtiger die öffentliche Angelegenheit ist, desto eher ist die Information trotz entgegenstehender privater Interessen vorzunehmen.

##### *Art. 25 Einsicht in amtliche Dokumente*

Mit dieser Bestimmung wird das Öffentlichkeitsprinzip verankert. Es besteht ein grundsätzlicher Anspruch auf Einsicht in amtliche Dokumente. Zur Wahrung berechtigter privater und öffentlicher Interessen bestehen aber eine Reihe von Einschränkungen.

Der Geltungsbereich ist wie in den meisten anderen Kantonen auf amtliche Dokumente beschränkt. Für andere Informationen bleibt es beim heutigen Einsichtsrecht. Bei Vorliegen eines berechtigten besonderen Interesses wird Einsicht gewährt. Der Zugang zu Dokumenten bestimmter Verfahren, beispielsweise Zivilverfahren, Strafverfahren etc., richtet sich nach den jeweiligen Spezialerlassen.

Bereits heute wird regelmässig nicht einfach nur um Einsicht in bestimmte Akten nachgefragt, sondern es werden aufbereitete statistische Daten gewünscht. So werden beispielsweise Daten zu gesellschaftlichen Entwicklungen in den letzten 20 Jahren angefordert, die in der nachgefragten Form nicht vorliegen. In diesen Fällen soll es weiterhin nicht so sein, dass die Amtsstelle diese Daten heraussuchen und in neuer Form zusammenstellen muss.

#### *Art. 26 Kein Einsichtsrecht*

Das Öffentlichkeitsprinzip gilt nicht absolut. Ihm können anderweitige Interessen entgegenstehen.

Zunächst gilt das Öffentlichkeitsprinzip nicht, soweit ihm Geheimnisgebote in anderen Erlassen entgegenstehen. Dies gilt beispielsweise und ganz besonders für den Steuerbereich, für den nach Art. 122 des Steuergesetzes vom 25. April 1999 (GS 640.000) eine generelle Geheimhaltungspflicht gilt. Weil aber das Steuergeheimnis ein besonders sensibler Bereich ist, werden die Steuerakten in Art. 26 nochmals separat genannt. Nicht unter die Steuerakten fallen selbstverständlich die bereits heute veröffentlichten Daten über das Gesamtvolumen der Steuern, aus denen denn auch nicht auf die steuerlichen Verhältnisse Einzelner geschlossen werden kann.

Die Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips kann aber nicht nur durch eine generelle Anweisung der Geheimhaltung eingeschränkt werden, sondern auch durch eine eigenständige Regelung des Einsichts-, Auskunfts- und Informationsrechts für einen speziellen Bereich, wie dies in Art. 7 des Polizeigesetzes vom 29. April 2001 (GS 550.000) der Fall ist. Auch für Verwaltungs- und Gerichtsverfahren ist der Umgang mit der Öffentlichkeit separat geregelt. So besteht beispielsweise im Verwaltungsverfahren lediglich das Prinzip der Parteiöffentlichkeit: Parteien haben nach Art. 16 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 30. April 2000 (VerwVG, GS 172.600) in laufenden Verwaltungsverfahren ein grundsätzliches Recht auf Akteneinsicht, nicht aber die Öffentlichkeit. Die Öffentlichkeit wird über solche laufenden Verfahren lediglich nach Massgabe von Art. 26 DIAG orientiert. Zudem wird sie im Falle einer allgemein interessierenden Angelegenheit amtlich informiert (Art. 24 Abs. 1 DIAG).

Stehen der Einsicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegen, erfährt das Öffentlichkeitsprinzip ebenfalls eine Einschränkung. In diesen Fällen ist im Einzelfall eine Güterabwägung unter den verschiedenen beteiligten Interessen vorzunehmen.

Zudem soll für Protokolle nicht öffentlicher Sitzungen von Behörden und Kommissionen kein Einsichtsrecht bestehen. Es wäre widersprüchlich, wenn zwar die Sitzungen selber nicht öffentlich wären, demgegenüber aber die Protokolle über diese. Unter die Geheimhaltung fällt insbesondere die schriftliche Wiedergabe des Diskussionsverlaufs einer Sitzung.

Sitzungen von öffentlichen Organen finden im Regelfall unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Es gibt aber Ausnahmen, beispielsweise Sitzungen des Grossen Rates oder gewisse Gerichtsverhandlungen. Für diese Ausnahmen bestehen entsprechende Regelungen in der Kantonsverfassung, in Gesetzen oder anderen Erlassen.

Abs. 2 enthält verschiedene Ausnahmen vom Einsichtsrecht, wie sie auch in anderen Öffentlichkeitsgesetzen regelmässig anzutreffen sind. Handelt es sich um Dokumente aus dem Bereich, in welchem der Kanton gewerblich tätig ist, sind diese dem Einsichtsrecht entzogen. Dies ist namentlich dort der Fall, wo der Kanton mit seinen Leistungen in unmittelbarer Konkurrenz zu privaten Mitstreitern und Mitstreiterinnen steht, also beispielsweise im Bereich der Gesundheitsleistungen.

Beziehen sich Dokumente auf Verhandlungspositionen, würde eine Veröffentlichung die Chancen auf einen Verhandlungserfolg schwächen.

Die beiden letzten Ausnahmen beziehen sich auf den provisorischen Charakter von amtlichen Dokumenten. Daten, die der Vorbereitung eines Entscheids dienen, sollen nicht bereits vor dem Entscheid offengelegt werden müssen. Gleiches gilt für persönliche Handnotizen eines Behördenmitglieds.

#### *Art. 27 Einschränkungen*

Diese Bestimmung dient dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Kann den Interessen, die dem Öffentlichkeitsprinzip entgegenstehen, mit einfach anwendbaren Massnahmen Rechnung getragen werden, sollen diese zur Anwendung gelangen. In der Hauptsache wird es sich voraussichtlich um Anonymisierungen handeln oder um Offenlegungen mit abgedeckten oder nicht gezeigten Teilen. Ist eine Anonymisierung nicht oder nicht mit angemessenem Aufwand möglich, kann auch eine zusammenfassende mündliche oder schriftliche Auskunft in Betracht fallen. Dies ist etwa dann der Fall, wenn man trotz konsequenter Schwärzung aus dem ganzen Zusammenhang heraus leicht erkennen kann, um wen es sich handelt.

Das Gesetz gilt auch für öffentlich-rechtliche Korporationen des kantonalen Rechts, also beispielsweise auch für Flurgenossenschaften sowie Wald-, Flur- und Wasserkorporationen. Diese nehmen öffentliche Aufträge wahr, im Innenverhältnis geht es indessen häufig um private Interessen, bei Flurgenossenschaften beispielsweise um die private Nutzung einer Flurstrasse oder die von der Anrainerschaft zu zahlenden Perimeter- und Unterhaltsbeiträge. Diese besondere Situation rechtfertigt es, dass diese Körperschaften bei der heutigen Praxis bleiben können, dass Akten nur gegen Nachweis eines besonderen Interesses herausgegeben werden. Für die Fortführung dieser Praxis reicht ein Beschluss der Körperschaftsversammlung.

#### *Art. 28 Allgemeine Auskünfte*

Die öffentlichen Organe werden regelmässig für allgemeine Auskünfte angegangen. Insbesondere Medienschaffende wünschen immer wieder Daten und Informationen zu bestimmten Sachverhalten, über die sie berichten wollen. Diese Anfragen wurden nach Möglichkeit schon bisher beantwortet, was auch künftig so sein soll.

Solche Auskünfte werden normalerweise direkt und ausschliesslich der anfragenden Person gegeben, in der Regel in der gleichen Form wie die Anfrage eingegangen ist. Häufig werden Telefonanfragen sofort telefonisch erledigt und E-Mail-Anfragen mit einer E-Mail beantwortet.

Beziehen sich Anfragen auf bestimmte Dokumente, über die Auskunft gegeben werden soll, handelt es sich nicht mehr um eine allgemeine Auskunft, sondern um ein Einsichtsbegehren, sodass dafür eine schriftliche Gesuchstellung zu verlangen ist.

Allgemeine Anfragen können bisweilen sehr umfangreich und ausufernd sein, weshalb für sie kein Anspruch auf eine inhaltliche Beantwortung eingeräumt werden kann. Sodann können auch öffentliche oder private Interessen einer Beantwortung entgegenstehen.

#### *Art. 29 Eigene Personendaten*

Die Einsicht in die eigenen Personendaten ist ein Spezialfall des Rechts auf Akteneinsicht. Sie wird daher im Anschluss an die Regelung über die allgemeine Einsicht in amtliche Dokumente gesetzt.



Inhaltlich handelt es sich um die bisherige Bestimmung von Art. 12 DSchG. Die Einschränkung auf die im Register enthaltenen Datensammlungen wird fallengelassen, weil es nicht darauf ankommen sollte, ob eine Sammlung im Register enthalten oder pflichtwidrig dort nicht enthalten ist.

#### *Art. 30 Gesuche*

Der Öffentlichkeitsgedanke steht einer zu grossen Formalisierung des Verfahrens entgegen. Der vorliegende Entwurf trägt diesem Umstand Rechnung. Gewisse Schranken sollen allerdings dennoch beachtet werden. So muss das Gesuch um Einsicht schriftlich und unterschrieben eingereicht werden. Anfragen via E-Mail oder SMS genügen nicht.

Häufig ist eine präzise Bezeichnung der Dokumente, in die Einsicht genommen werden will, nicht möglich. Privatpersonen können oft nicht wissen, wie die fraglichen Dokumente amtlich registriert oder abgelegt sind. Umgekehrt sollte unnötiger Suchaufwand bei den Behörden vermieden werden. Der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin soll daher das ihm oder ihr Zumutbare beitragen, um eine möglichst genaue Bezeichnung oder Umschreibung der gewünschten Dokumente zu erreichen.

Sodann soll das Öffentlichkeitsprinzip nicht dazu führen, dass die Verwaltung einfach ihre Aktenschränke öffnen muss. So soll beispielsweise nicht einfach verlangt werden können, dass ein bestimmtes Amt Einsicht in all seine Akten der letzten zwei oder drei Jahre gewährt, auch wenn eine solche Anfrage die Akten, die zu öffnen wären, zweifellos hinlänglich klar umschreiben würde. Mit einem solchen unspezifischen Gesuch auf Öffnung aller Akten würde der Kerngedanke des Öffentlichkeitsprinzips, die Einsichtsgewährung in bestimmte Akten, unterlaufen. Bei Gesuchen, die sich auf umfangreiche Aktenreihen beziehen, soll die Verwaltung daher eine Begrenzung auf einen bestimmten Sachverhalt verlangen können. Eine Begründung, weshalb man diese Akten einsehen möchte, muss die gesuchstellende Person aber auch dann nicht abgeben.

Werden ohne Bezug auf spezifische Dokumente amtliche Auskünfte gewünscht, können diese wie bisher auch mündlich vorgetragen werden.

Zuständig für die Einsichtsgabe ist grundsätzlich das oberste Organ der Körperschaft, Anstalt oder Institution. Die Zuständigkeit kann aber delegiert werden, was insbesondere bei standardmässig vorgenommenen Einsichten in weniger heikle Dokumente angezeigt sein kann.

#### *Art. 31 Form der Einsicht*

Die Einsichtnahme findet normalerweise am Ort statt, wo sich das Dokument befindet, also im Regelfall in den Büroräumlichkeiten des öffentlichen Organs. Statt der Einsicht in Bücher und Dossiers können auch Kopien bereitgestellt werden. Die Dokumente können aber auch per E-Mail geschickt werden. Ein Anspruch auf eine bestimmte Form der Einsichtnahme besteht nicht. Sie ist aufgrund der konkreten Situation durch die Amtsstelle festzulegen, wobei einfach zu erfüllende Wünsche nach Möglichkeit berücksichtigt werden.

#### *Art. 32 Einigungsverfahren*

Gewährt die Behörde nach durchgeführter Prüfung die gewünschte Einsicht nicht oder nur teilweise oder eingeschränkt und ist die gesuchstellende Person damit nicht einverstanden, wird die Sache dem oder der Datenschutzbeauftragten für einen Einigungsversuch vorgelegt. Scheitert das Einigungsverfahren, teilt der oder die Datenschutzbeauftragte dies dem zuständigen

Organ mit. Bleibt es bei der teilweisen oder vollständigen Nichtgewährung der Einsicht, erlässt es auf Verlangen eine anfechtbare Verfügung. Das Begehren um Erlass einer Verfügung muss schriftlich eingereicht, aber inhaltlich nicht weiter begründet werden. Es reicht der bloße schriftliche Wunsch, dass eine Verfügung erlassen werde.

## *V. Archivierung und Aufbewahrung*

### *Art. 33 Archivierungspflicht*

Schon heute besteht für die Verwaltung eine Archivierungspflicht. Für die Bezirke, Schul- und Kirchgemeinden wird diese ebenfalls anerkannt. Wichtige Schriftstücke aus diesen Körperschaften werden schon heute im Landesarchiv aufbewahrt. Für diese Situation soll eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Damit kann die Sicherheit erhöht werden.

Die gesammelten Informationen müssen dem Landesarchiv angeboten werden, bevor sie vernichtet werden. Es soll vermieden werden, dass Akten ohne Beurteilung ihrer Bedeutung für das kulturelle Erbe und die Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns entsorgt werden. Darüber, was dem Archiv anzubieten ist, können generelle Regelungen erlassen werden. So können bestimmte Aktenreihen oder Aktentypen zum Voraus als nicht archivwürdig bezeichnet werden. Über diese verfügt dann das zuständige Organ direkt.

### *Art. 34 Schutzfristen*

Bereits heute gelten für Objekte, die im Landesarchiv konserviert werden, Schutzfristen. Für gewöhnliches Schriftgut beträgt diese 30 Jahre, für Dokumente, die besonders schützenswerte Personendaten enthalten, beträgt sie 90 Jahre (Standeskommissionsbeschluss über den Umgang mit Schriftgut, GS 432.101). Diese Regelung wird ins Gesetz übernommen. Gleichzeitig wird festgehalten, wie die Einsichtsrechte sind: Während der laufenden Schutzfrist gilt das Einsichtsrecht für amtliche Dokumente sinngemäss, nachher sind die Dokumente öffentlich.

### *Art. 35 Aufbewahrungspflicht*

Von der Archivierung zu unterscheiden ist das Aufbewahren von Daten, die für die tägliche Arbeit noch gebraucht werden. In vielen Amtsstellen bestehen für die Aufbewahrung von Akten eigene Archive. Für diese ist nicht das Landesarchiv zuständig. Die Aufbewahrungsfristen werden auch nicht im Standeskommissionsbeschluss über den Umgang mit Schriftgut geregelt. Dafür sind grundsätzlich die obersten Exekutivorgane der jeweiligen Körperschaften zuständig. Die Standeskommission kann jedoch allgemeine Vorgaben machen, damit die Langzeitarchivierung gewährleistet bleibt. So sollen beispielsweise Akten, die dereinst ins Langzeitarchiv überführt werden müssen, bereits im Stadium der Aufbewahrung nach gewissen Kriterien gelagert werden, um die Überführung ins Archiv sicherzustellen oder zu erleichtern.

### *Art. 36 Weiterführende Regelung*

Hinsichtlich des Umfangs dessen, was archiviert werden soll, bestehen bei verschiedenen Körperschaften gewisse Unsicherheiten. Um diesbezüglich Sicherheit schaffen zu können, soll die Standeskommission für die Archivierung und für die Aufbewahrung das Erforderliche festlegen können. Für die Aufbewahrung kann sie zur Sicherung der Archivierung allgemeine Vorgaben machen. So sollte für die Ablage das Notwendige geregelt werden, damit die spätere Übernahme von Beständen ins Archiv möglichst reibungslos vonstattengehen kann.

Für die Langzeitarchivierung im Landesarchiv gelten hinsichtlich des Umgangs mit Daten spezielle Bedingungen. Beispielsweise gilt für das Archiv die Vorgabe, dass Personendaten, die nicht mehr aktiv genutzt werden, gelöscht werden müssen, nicht. Das im Landesarchiv deponierte Schriftgut dient der Wahrung des kulturellen Erbes und darf damit nicht vernichtet werden. So dann sollten alte, historisch bedeutsame Dokumente frei zugänglich sein. Die Bestimmungen über das Einholen der Einwilligung für eine Freigabe oder eine Veröffentlichung können daher nicht in gleichem Masse spielen wie bei Personendaten, die noch aktiv bearbeitet werden.

Für die Archivierung und die Aufbewahrung soll die Standeskommission das Erforderliche regeln. Hierbei muss sie von den Regelungen über die Personendaten abweichen können, wobei die Datenschutzgrundsätze selbstverständlich möglichst umfassend zu beachten sind.

## *VI. Schlussbestimmungen*

### *Art. 37 Gebühren*

Für einfache Verrichtungen und für Tätigkeiten zum Schutz von Daten sollen grundsätzlich keine Gebühren erhoben werden. Werden allerdings solche Dienstleistungen missbräuchlich abgerufen, sollen Gebühren erhoben werden. Diese dürfen gemäss dem allgemein geltenden Kostendeckungsprinzip aber nur den verursachten Aufwand decken.

Der Grosse Rat wird die Gebührenerhebung regeln. Diese Regelung kann er in einem separaten Erlass vornehmen oder aber in der allgemeinen Gebührenverordnung.

### *Art. 38 Ausführungsrecht*

Das Datenschutz-, Informations- und Archivgesetz ist so konzipiert, dass vorderhand auf eine Vollzugsverordnung verzichtet werden kann. Es ist grundsätzlich sehr detailliert gefasst, wie dies bereits im bisherigen Datenschutzgesetz der Fall war. Auch dort wurde auf eine Vollzugsverordnung verzichtet. Im Bereich der Archivierung und Aufbewahrung kann die Standeskommission das Erforderliche festlegen, was ebenfalls der heutigen Situation entspricht. Die Detailregelung zu den Gebühren nach Art. 37 kann ohne weiteres in der Gebührenverordnung des Grossen Rates vorgenommen werden. Auf eine eigenständige Vollzugsverordnung zum Gesetz wird daher verzichtet.

Allerdings kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich mit der Zeit in der Praxis Fragen ergeben, die in einer Verordnung geregelt werden sollten. Für diesen Fall erscheint es korrekt, dem Grossen Rat die gesetzliche Kompetenz zur Verfügung zu halten, die erforderliche Regelung vorzunehmen.

### *Art. 39 Änderung bestehenden Rechts*

In Art. 6 des Polizeigesetzes wird heute auf das Datenschutzgesetz vom 30. April 2000 verwiesen. Dieser Hinweis ist auf das neue Datenschutz-, Informations- und Archivgesetz zu ändern.

Auch im Geodatengesetz ist der heutige Verweis auf das Datenschutzgesetz anzupassen.

Neu wird auch der oder die Datenschutzbeauftragte in gewissen Fällen Verfügungen erlassen können. Gegen diese kann Rekurs bei der Standeskommission und hernach Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben werden. Der oder die Datenschutzbeauftragte ist in Art. 51 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, der die Rekursergreifung regelt, nicht ausdrücklich genannt. Auf eine solche Nennung kann indessen verzichtet werden, nachdem der in der Bestimmung

bereits enthaltene Begriff der Kommission schon in der bisherigen Praxis teilweise für Entschiede von Einzelpersonen zur Anwendung gelangte, sodass sich der oder die Datenschutzbeauftragte ebenfalls darunter fassen lässt.

#### *Art. 40 Aufhebung bisherigen Rechts*

Das heutige Datenschutzgesetz kann mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes aufgehoben werden.

#### *Art. 41 Übergangsrecht*

Nach Abs. 1 können Bearbeitungsschritte, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Gesetzes am Laufen sind, beispielsweise ein laufendes Verfahren für die Bekanntgabe von Daten ins Ausland, noch nach dem bisherigen Recht abgeschlossen werden. Neue Bearbeitungen sind dann aber nur noch nach neuem Recht möglich.

Die Bestimmung ist bewusst als Kann-Regelung gefasst. Die Behörde kann die Bearbeitung bereits nach neuem Recht vornehmen, wenn sich dies anbietet. Dies dürfte etwa bei hängigen Anfragen um Information der Fall sein, die zwar nach altem Recht behandelt werden können, bei denen es sich aber anbietet, sofort das neue Recht anzuwenden, weil die anfragenden Personen jederzeit ein neues Gesuch um Einsicht stellen können und dieses dann ohnehin nach neuem Recht zu beurteilen wäre.

Abs. 2: Wurden Informationen nach bisherigen Recht korrekt erhoben, können sie in Datensammlungen belassen bleiben, wie sie sind, auch wenn für Einzelfälle nach neuem Recht andere Anforderungen für die Erfassung oder die Sammlung bestehen können.

Abs. 3 beschränkt die Anwendung des neu eingeführten Öffentlichkeitsprinzips auf Dokumente, die nach dem Inkrafttreten der Neuerung erstellt wurden oder der betreffenden Behörde zugegangen. Mit dieser Regelung wird namentlich dem Umstand Rechnung getragen, dass Private bisher den Behörden Dokumente im Vertrauen auf eine umfassende Geltung des Geheimnisgebots übergeben durften. Hätten sie geahnt, dass dereinst das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt wird, wären wohl viele Dokumente nicht oder nicht in der vorgenommenen Weise abgegeben worden. Über dieses Vertrauen in die Geheimhaltung amtlicher Dokumente soll nicht leichtfertig hinweggegangen werden.

Zudem dürfte die Übergangsregelung zum Öffentlichkeitsprinzip dazu beitragen, dass der Vollzugsaufwand für die öffentlichen Organe in einem vertretbaren Rahmen gehalten werden kann.

#### *Art. 42 Inkrafttreten*

Das Inkrafttreten ist auf den 1. Januar 2020 geplant.

### **9. Antrag**

Die Standeskommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung des Datenschutz-, Informations- und Archivgesetzes (DIAG) einzutreten und dieses wie vorgelegt zu verabschieden.

Appenzell, 13. August 2018

**Namens Landammann und Standeskommission**

Der reg. Landammann:

Daniel Fässler

Der Ratschreiber:

Markus Dörig