

Staatskanzlei
Rathaus
8750 Glarus

Wegleitung

zum

Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung

Inhaltsverzeichnis

1. Öffentlichkeitsprinzip	5
1.1. Einleitung	5
1.2. Verhältnis zum Amtsgeheimnis	5
2. Geltungsbereich	5
2.1. Öffentliche Organe.....	5
2.2. Vorrang spezialgesetzlicher Regelungen.....	7
3. Verfahren auf Zugang zu amtlichen Dokumenten	7
3.1. Anwendbares Verfahrensrecht	7
3.2. Anspruchsberechtigte Personen	7
3.2.1. Natürliche Personen.....	7
3.2.2. Juristische Personen	7
3.2.3. Ausschluss öffentlicher Organe	8
3.3. Amtliches Dokument	8
3.4. Anforderungen an das Zugangsgesuch.....	9
3.5. Zuständige Behörde	11
3.6. Form der Zugangsgewährung.....	11
3.7. Hindernisse der Gewährung des Zugangs.....	13
3.7.1. Vor dem Inkrafttreten des IDAG erstellte Dokumente	13
3.7.2. Unterlagen und Protokolle nicht öffentlicher Sitzungen	13
3.7.3. Laufende Geschäfte, Verfahren und Verhandlungen	13
3.7.4. Spezialgesetzlicher Ausschluss	14
3.7.5. Überwiegende öffentliche Interessen.....	14
3.7.6. Überwiegende private Interessen	16
3.8. Materielle Beurteilung des Zugangsgesuchs	17
3.9. Dokumente mit Personendaten Dritter	18
4. Archivierte amtliche Dokumente	20
5. Kosten	21
5.1. Kostenlosigkeit als Regelfall.....	21
5.2. Kostenfolge als Ausnahme	21
5.2.1. Aufwendiges Verfahren	21
5.2.2. Höhe und Bemessung der Gebühren	22
5.2.3. Vorgehen bei Gebührenerhebung	22
6. Verfahren und Rechtsschutz	22
7. Vorlagen	23
8. Ablaufschema	24

1. Öffentlichkeitsprinzip

1.1. Einleitung

Einleitung

Die Verwaltungen des Kantons Glarus sowie der Gemeinden Glarus Nord, Glarus und Glarus Süd waren geprägt vom Grundsatz der Geheimhaltung. Ein allgemeines Recht der Bevölkerung auf Zugang zu Informationen und zu amtlichen Dokumenten der Verwaltung bestand nicht, ausser eine gesetzliche Grundlage sah dies ausdrücklich vor oder das öffentliche Interesse gebot eine aktive Information der Bevölkerung von Amtes wegen. Das Amtsgeheimnis verhinderte, dass einer Person freier Zugang zu amtlichen Informationen und Dokumenten gewährt werden konnte. Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG; GS I F/1) am 1. Januar 2023 wurde ein Paradigmenwechsel eingeleitet. Das Öffentlichkeitsprinzip bestimmt, dass die Tätigkeit der Behörden nicht mehr geheim, sondern öffentlich und transparent ist. Das IDAG gewährt jeder Person das voraussetzungslose Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten in einem einfachen, raschen und in der Regel kostenlosen Verfahren. Einschränkungen dieses Zugangsrechts sind nur möglich, wenn sie gesetzlich vorgesehen sind oder wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen es gebieten. Die vorliegende Wegleitung erklärt die Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen zum Öffentlichkeitsprinzip, das Verfahren auf Zugang zu amtlichen Dokumenten sowie die Fälle, in welchen das Öffentlichkeitsprinzip ausgeschlossen oder eingeschränkt wird. Sie richtet sich in erster Linie an die öffentlichen Organe, die über Zugangsgesuche zu entscheiden haben.

1.2. Verhältnis zum Amtsgeheimnis

Amtsgeheimnis

Amtliche Informationen und Dokumente unterstehen auch nach dem Inkrafttreten des Öffentlichkeitsprinzips dem Amtsgeheimnis. Wer als Mitarbeiterin oder Mitarbeiter einer Behörde solche Informationen oder Dokumente ohne Berechtigung öffentlich macht, erfüllt den Straftatbestand der Amtsgeheimnisverletzung (Art. 320 StGB; SR 311.0). Das Öffentlichkeitsprinzip geht allerdings dem Amtsgeheimnis grundsätzlich vor (vgl. Art. 27 Abs. 1 RVOG; GS II A/3/2; Art. 26 Abs. 1 PG; GS II A/6/1; Art. 77 Abs. 1 GG; GS II E/2). Mitarbeitende einer Behörde verstossen daher nicht gegen das Amtsgeheimnis, wenn sie einer Person bei gegebenen Voraussetzungen auf ihr Gesuch hin Zugang zu amtlichen Informationen und Dokumenten gewähren.

2. Geltungsbereich

2.1. Öffentliche Organe

Kanton und Gemeinden

Das Öffentlichkeitsprinzip gilt für alle kantonalen und kommunalen Behörden (Art. 4 IDAG). Als Behörden des Kantons gelten nicht nur die Departemente und Hauptabteilungen, sondern auch sämtliche Untereinheiten (Abteilungen, Fachstellen, Kommissionen usw.). Auch die selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten (z. B. Glarnersach) und öffentlich-rechtlichen Stiftungen

(z. B. Glarner Pensionskasse) sowie weitere öffentlich-rechtliche Körperschaften zählen mit ihren Organen dazu. Auch der Regierungsrat und der Landrat mitsamt seinen Kommissionen werden erfasst. Das Öffentlichkeitsprinzip findet weiter Anwendung auf sämtliche Gemeinden, Kirchgemeinden und öffentlich-rechtlichen Korporationen inklusive der kommunalen selbstständigen Anstalten (z. B. Technische Betriebe) und Körperschaften sowie Zweckverbände.

Justizbehörden

Auf die Justizbehörden des Kantons Glarus (Verwaltungsgericht, Obergericht, Kantonsgericht, Schlichtungsbehörde, Staatsanwaltschaft, Steuerrekurskommission, Landesschatzungskommission, Polizei als Strafverfolgungsorgan) findet das Öffentlichkeitsprinzip nur teilweise Anwendung. Es kann lediglich Zugang zu amtlichen Dokumenten verlangt werden, welche die administrative Tätigkeit der Justizbehörden betrifft (z. B. Organisation, Rechenschaftsberichte, Budget). Ausgeschlossen ist hingegen der Bereich der Rechtspflege. Dieser Bereich umfasst sämtliche laufenden und (zumindest teilweise) auch abgeschlossenen zivil-, straf- und verwaltungsrechtlichen Verfahren (Art. 2 Abs. 4 IDAG). Ob eine Person Zugang zu Dokumenten der Rechtspflege verlangen kann, richtet sich nach der jeweils anwendbaren spezialgesetzlichen Verfahrensordnung (z. B. Art. 101 StPO; SR 312.0; Art. 27b EG StPO; GS III F/1).

Dritte ausserhalb der Verwaltung

Weiter unterstehen auch Organisationen und Personen des privaten und öffentlichen Rechts ausserhalb der kantonalen oder kommunalen Verwaltung dem Öffentlichkeitsprinzip, soweit sie öffentliche Aufgaben erfüllen (Art. 4 Abs. 1 Bst. c IDAG). Es gilt somit ein funktionaler Behördenbegriff. Als öffentliche Aufgaben gelten sämtliche gesetzlichen Aufforderungen an den Staat, gewisse Leistungen im Interesse des Gemeinwohls zu erbringen. Die Auslagerung öffentlicher Aufgaben auf private Organisationen (Vereine, Stiftungen usw.) beruht in der Regel auf einer gesetzlichen Grundlage und erfolgt regelmässig durch eine Leistungsvereinbarung. Typischerweise stellt die Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht das einzige Tätigkeitsgebiet dieser Organisationen dar. Vielmehr üben diese meist auch eine nicht öffentliche Tätigkeit aus, in welcher sie in Konkurrenz zu anderen Anbietern stehen. Diese Organisationen und Personen unterstehen dem Öffentlichkeitsprinzip lediglich insoweit, als sie öffentliche Aufgaben erfüllen. Nur amtliche Dokumente, die sich auf diesen Bereich beziehen, sind unter dem Öffentlichkeitsprinzip zugänglich. Kein Zugangsrecht besteht hingegen für Dokumente, welche die privatrechtliche, nicht hoheitliche Tätigkeit im wirtschaftlichen Wettbewerb betreffen (Art. 2 Abs. 2 IDAG).

Ausgenommene Organisationen

Explizit vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsprinzips ausgenommen sind Leistungserbringer im Gesundheits- und Sozialwesen (Art. 2 Abs. 3 IDAG). Dies betrifft neben dem Kantonsspital Glarus und den Sozialversicherungen Glarus auch die Alters- und Pflegeheime der Gemeinden, aber auch private Leistungserbringer in diesem Bereich wie die Rehaklinik Braunwald oder das Pflege und Altersheim Salem in Ennenda. Bei diesen Organisationen kann gestützt auf das IDAG kein Zugang zu amtlichen Dokumenten verlangt werden.

2.2. Vorrang spezialgesetzlicher Regelungen

Vorrang spezialgesetzlicher Regelungen

Vorbehalten bleiben schliesslich abweichende Regelungen zum Zugangsrecht in Spezialgesetzen (Art. 11 Abs. 3 IDAG).

3. Verfahren auf Zugang zu amtlichen Dokumenten

3.1. Anwendbares Verfahrensrecht

Anwendbares Verfahrensrecht

Das IDAG regelt die materiellen Voraussetzungen und Einschränkungen des Zugangs zu amtlichen Dokumenten. Es enthält zusammen mit der Verordnung zum Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (VIDAG; GS I F/2) dazu auch einige spezifische Verfahrensbestimmungen. Die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungs- und des Rechtsmittelverfahrens sind hingegen im Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG; GS III G/1) geregelt. Immer dann, wenn das IDAG oder die VIDAG keine abweichenden Verfahrensbestimmungen enthalten, kommen die Regelungen des VRG zur Anwendung (Art. 53 Abs. 1 IDAG).

3.2. Anspruchsberechtigte Personen

Anspruchsberechtigung

Jede Person hat das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten (Art. 11 Abs. 1 IDAG). Das Zugangsrecht steht nicht nur natürlichen, sondern auch juristischen Personen und teilrechtsfähigen Personenmehrheiten ohne eigene Rechtspersönlichkeit (z. B. Kollektiv- und Kommanditgesellschaften) zu.

3.2.1. Natürliche Personen

Natürliche Personen

Zugangsberechtigt sind alle natürlichen Personen, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, ihrem Wohnsitz, Aufenthaltsort oder von sonstigen persönlichen Merkmalen. Eine im Ausland wohnhafte Person mit ausländischer Staatsangehörigkeit hat daher in gleichem Masse Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten wie eine Person schweizerischer Nationalität mit Wohnsitz im Kanton Glarus. Ihr dürfen aus diesem Grund alleine auch keine Kosten auferlegt werden. Wegen der Voraussetzungslosigkeit des Zugangsanspruchs ist nur auf die Rechtsfähigkeit abzustellen, so dass auch Minderjährige anspruchsberechtigt sind. Ist im Rahmen des Zugangsgesuches jedoch der Erlass einer Verfügung erforderlich, hat für handlungsunfähige Personen ihre gesetzliche Vertretung zu handeln.

Beispiel: Ein Schüler will in die Schulakten eines Mitschülers Einsicht nehmen. Dies ist ihm aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes zu verweigern. Wird die zuständige Stelle der Gemeinde daraufhin vom Schüler bzw. von dessen Eltern kontaktiert, ist die Verfügung, mit welcher das Einsichtsgesuch abgewiesen wird, der gesetzlichen Vertretung des Schülers zu eröffnen.

3.2.2. Juristische Personen

Juristische Personen

Zugangsberechtigt sind alle juristischen Personen, unabhängig von ihrer Gesellschaftsform, dem Ort ihres statutarischen Sitzes und ihres Gesellschaftszwecks. Erforderlich ist einzig, dass ihnen das Recht der Persönlichkeit im

Sinne von Artikel 52 ZGB (SR 210) zukommt. Bei ausländischen Gesellschaften beurteilt sich die Frage, ob sie eine juristische Person darstellen, nach dem ausländischen Recht, nach dem sie organisiert sind (Art. 154 f. IPRG; SR 291). Die juristischen Personen handeln durch ihre Organe. Ist zweifelhaft, dass eine Person befugt ist, für die juristische Person zu handeln (z. B. fehlender Eintrag im Handelsregister), hat sie ihre Vertretungsbefugnis nachzuweisen.

Kollektiv- und Kommanditgesellschaften

Kollektiv- und Kommanditgesellschaften stellen keine juristischen Personen dar und besitzen keine eigene Rechtspersönlichkeit. Sie sind indes Kraft gesetzlicher Vorschrift parteifähig und daher ebenfalls zugangsberechtigt (Art. 562 und 602 OR; SR 220). Für sie handeln die zur Vertretung befugten Gesellschafterinnen und Gesellschafter.

Ausschluss öffentlicher Organe

3.2.3. *Ausschluss öffentlicher Organe*

Öffentliche Organe (Behörden des Bundes, des Kantons, von Gemeinden oder ausländische Behörden) können sich nicht auf das Öffentlichkeitsprinzip berufen, um Zugang zu amtlichen Dokumenten zu erhalten. Das IDAG regelt lediglich den Zugang Privater zu amtlichen Dokumenten, nicht aber den Austausch von Informationen unter Behörden. Auskunfts- und Zugangsgesuche einer Behörde gegenüber einer anderen sind daher im Rahmen der ordentlichen Amts- und Rechtshilfe geltend zu machen, soweit sich die Behörde nicht auf spezialgesetzliche Auskunfts- und Meldepflichten berufen kann.

Legaldefinition

3.3. *Amtliches Dokument*

Als amtliches Dokument gilt jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist, die sich im Besitz eines öffentlichen Organs befindet, von dem sie stammt oder dem sie übermittelt worden ist, und welche die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (Art. 3 Abs. 1 IDAG). Darunter fallen z. B. Gutachten, Vernehmlassungen, Statistiken, Pläne, Bild- und Tonaufzeichnungen, Unterlagen von Projekt- und Arbeitsgruppen, Unterlagen im Bestellprozess im öffentlichen Verkehr oder Regierungsrats- und Gemeinderatsbeschlüsse.

Virtuelles Dokument

Als amtliches Dokument gelten auch Informationen, die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können (Art. 3 Abs. 3 IDAG). Das zu erstellende Dokument muss latent als Information in einer Datenbank vorhanden sein und leicht durch eine Manipulation am Computer hergestellt werden können, indem es entweder als Auszug aus einer Datenbank durch die eingesetzte Software direkt generiert werden kann oder sich die Auswertung allenfalls durch einen Datenexport indirekt realisieren lässt. Dafür können durchaus auch mehrere Arbeitsschritte, d. h. mehr als einen Knopfdruck, notwendig sein. Das gewünschte Dokument muss jedoch erstellt werden können, ohne übermässigen Aufwand betreiben zu müssen (Art. 3 VIDAG).

Amtlicher Charakter

Amtlicher Charakter kommt einem Dokument zu, wenn es die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft. Auch ein privates Dokument, das sich im Besitz

der Behörde befindet, gilt als amtlich und untersteht dem Gesetz, wenn es zur Ausübung einer öffentlichen Aufgabe verwendet wird. Dies ist z. B. bei privaten Dokumenten der Fall, welche die Behörde für die Erteilung einer Bewilligung einverlangt (z. B. Baupläne im Baubewilligungsverfahren). Bei solchen Dokumenten ist indes bei der Beurteilung des Zugangsgesuches zu prüfen, ob der Schutz der Privatsphäre, der Schutz von Urheberrechten oder das Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnis erfordert, dass der Zugang eingeschränkt, aufgeschoben, mit Auflagen versehen oder gar verweigert wird (Art. 13 Abs. 3 IDAG).

Kommerziell genutzte
Dokumente

Nicht als amtlich gelten Dokumente, welche durch die Behörde kommerziell genutzt werden (Art. 3 Abs. 2 Bst. a IDAG). Als kommerziell genutzt gilt jede Information, die eine Behörde gegen Entgelt anbietet, einschliesslich der Informationen, die unmittelbar der Herstellung dieser Produkte dienen (z. B. Produktion von Landkarten).

Nicht fertiggestellte
Dokumente

Ebenso ist der Zugang ausgeschlossen zu amtlichen Dokumenten, die noch nicht fertiggestellt sind (Art. 3 Abs. 2 Bst. b IDAG). Darunter fallen z. B. Entwürfe, provisorische Fassungen eines Berichts, Projektskizzen, Notizen aus einer Sitzung, Arbeitsnotizen und Vorentwürfe eines Textes. Nicht fertig gestellt ist auch ein Text, der sich zu Konsultationszwecken in einem Team von Mitarbeitenden in Zirkulation befindet. Als fertig gestellt gilt hingegen ein Dokument, wenn es von der Behörde, die es erstellt hat, unterzeichnet ist oder der Adressatin oder dem Adressaten definitiv übergeben wurde. Auch vorbereitende Dokumente können als fertig gestellt gelten, wenn sie definitiven Charakter haben, z. B. wenn eine Hauptabteilung der Departementsvorsteherin oder dem Departementsvorsteher den Entwurf eines Antrags an den Regierungsrat zugestellt hat.

Zum persönlichen
Gebrauch bestimmte
Dokumente

Nicht als amtliche Dokumente gelten auch solche, die ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind (Art. 3 Abs. 2 Bst. c IDAG). Dies sind Informationen, die zwar dienstlichen Zwecken dienen, deren Benutzung aber ausschliesslich der Autorin, dem Autoren oder einem eng begrenzten Personenkreis als Arbeitsmittel vorbehalten ist, wie z. B. persönliche Notizen oder Arbeitskopien von Dokumenten.

Terminkalender und
Agenden

Als Arbeitshilfen und Gedächtnisstützen dienen Terminkalender, Agenden, Wochenpläne u.ä. einzig der Termin- und Arbeitsorganisation, weshalb ihnen ebenfalls kein amtlicher Charakter zukommt (Art. 3 Abs. 2 Bst. d IDAG).

3.4. Anforderungen an das Zugangsgesuch

Form

Das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten muss nicht schriftlich, d. h. nicht handschriftlich unterzeichnet, eingereicht, sondern kann formlos, insbesondere auch mündlich, gestellt werden (Art. 49 Abs. 4 IDAG). Ein Gesuch kann z. B. per Brief, E-Mail, durch elektronische Eingabe aber auch durch das persönliche Erscheinen an einem Schalter erfolgen. Die gesuchstellende Person sollte bei der Einreichung des Gesuches der Behörde mit Namen und Anschrift bekannt sein. Nur so kann ihr das gewünschte Dokument oder ein

allfälliger Entscheid (bei einer vollständigen oder teilweisen Ablehnung des Gesuches oder bei der Auferlegung von Kosten) zugestellt werden. Es ist indes nicht zwingend erforderlich, die Identität der gesuchstellenden Person zu prüfen, etwa durch eine Ausweiskontrolle. Gefordert ist ein pragmatisches, den Umständen des Einzelfalls angepasstes Vorgehen.

Beispiel: Eine Person erscheint am Schalter einer Gemeinde und wünscht eine Kopie des grundsätzlich öffentlich zugänglichen Verzeichnisses sämtlicher Gemeindeangestellten eines bestimmten Jahres. Die Mitarbeiterin der Gemeindeverwaltung nimmt die Anfrage mündlich entgegen und nimmt die Personalien der gesuchstellenden Person auf. Kann sie das gewünschte Dokument innert kurzer Zeit besorgen, erledigt sie die Anfrage sogleich. Sie erstellt eine Kopie und übergibt diese der Person. Kann sie das Gesuch nicht sogleich erledigen, weil sie das Dokument erst suchen muss, teilt die Mitarbeiterin der Gemeindeverwaltung der Person mit, dass ihr eine Kopie des Behördenverzeichnisses schriftlich zugestellt wird.

Beschreibung des
gewünschten Dokuments

Die gesuchstellende Person hat das gewünschte amtliche Dokument möglichst genau zu bezeichnen (Art. 49 Abs. 4 IDAG). Es muss der Behörde anhand der Beschreibung des Dokuments möglich sein, dieses zu identifizieren. Ist das gewünschte amtliche Dokument nicht identifizierbar, so ist der gesuchstellenden Person eine Frist zur Präzisierung ihres Zugangsgesuches anzusetzen (Vorlage 2). Lässt sich die gesuchstellende Person innert der gesetzten Frist nicht vernehmen, ist davon auszugehen, dass sie kein Interesse mehr am Zugang hat und das Gesuch gilt als formlos abgeschrieben (Art. 5 VIDAG; Vorlage 3).

Oftmals wird die gesuchstellende Person allerdings nicht wissen, in welchem Dokument die gewünschte Information steht, ob ein solches überhaupt existiert und bei welcher Behörde es sich allenfalls befindet. Die angesprochene Behörde ist daher verpflichtet, der gesuchstellenden Person zu helfen, indem sie über die verfügbaren Dokumente Auskunft erteilt und ihr bei der Identifikation des verlangten Dokuments behilflich ist. Freilich sind auch der behördlichen Unterstützungspflicht Grenzen gesetzt: Generelle Suchanfragen sind nicht zulässig. Eine Person kann daher von einer Behörde nicht verlangen, alle bestehenden amtlichen Dokumente zu einem Thema oder Gebiet zusammenzusuchen und ihr Zugang zu gewähren. Die gesuchstellende Person muss wissen und hinreichend genau beschreiben, welche Information sie von der Behörde will. Schliesslich kann die Person von der Behörde auch nur Zugang zu einem bestehenden Dokument oder die Aushändigung einer Kopie verlangen. Sie ist hingegen nicht berechtigt, von der Behörde eine Zusammenfassung oder eine Übersetzung eines Dokuments zu verlangen.

Beispiel: Eine Person wünscht bei der Staatskanzlei Zugang zu sämtlichen Dokumenten über die Beziehungen zwischen dem Kanton Glarus und der Volksrepublik China. Diese Anfrage ist zu generell und daher unzulässig. Schränkt die Person ihr Gesuch daraufhin ein und wünscht lediglich den Schriftverkehr zwischen dem Kanton Glarus und der chinesischen Botschaft bezüglich des letzten Besuches des chinesischen Botschafters im Kanton Glarus einzusehen, ist das Gesuch hinreichend genau und daher zulässig. Die Staatskanzlei gewährt den Zugang, ist aber nicht verpflichtet, Dokumente in chinesischer Sprache zu übersetzen. Findet sich indes eine Übersetzung in den Akten, hat die Person Anspruch auf Zugang dazu.

kein Interessennachweis

Ein Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten bedarf keiner Begründung. Die gesuchstellende Person ist daher nicht verpflichtet, die Gründe anzugeben, weshalb sie Kenntnis vom Inhalt eines amtlichen Dokuments wünscht. Auch reine Neugier stellt ein ausreichendes Interesse dar.

3.5. Zuständige Behörde

Grundsatz

Das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten ist bei derjenigen Behörde einzureichen, welche das gewünschte Dokument erstellt hat (Art. 49 Abs. 1 IDAG). Diese Behörde wird in den meisten Fällen auch diejenige sein, in deren sachlichen Aufgabenbereich das Dokument fällt. Richtet eine Person ihr Gesuch aus Versehen an die falsche Behörde, hat diese das Gesuch an die sachlich zuständige Behörde weiterzuleiten, vorzugsweise unter Mitteilung an die gesuchstellende Person (Art. 4 VIDAG; Vorlage 1).

Beispiel: Eine Person möchte wissen, welche Verkaufsstellen im Kanton Glarus über eine Bewilligung zum Verkauf und für die Lagerung von Feuerwerk besitzen. Sie reicht ihr Gesuch bei der Abteilung Umweltschutz und Energie (AUE) ein. Dieses hat das Gesuch an die hierfür sachlich zuständige Glarnersach weiterzuleiten. Sie benachrichtigt die gesuchstellende Person schriftlich oder per E-Mail über die Weiterleitung.

Dokumente im Besitz mehrerer Behörden

Amtliche Dokumente können sich unter Umständen im Besitz mehrerer Behörden befinden. So wird der Antrag eines Departements an den Regierungsrat z. B. sämtlichen Departementen zugestellt. Dasselbe gilt für einen Mitbericht einer Hauptabteilung, welche diesen bei dem ihr übergeordneten Departement eingereicht hat. Artikel 49 Absatz 1 IDAG bestimmt, dass das Gesuch um Zugang an die Behörde zu richten ist, welche das Dokument erstellt hat. Behörden, welche das Dokument lediglich zugestellt erhalten haben, sind nicht berechtigt, über den Zugang zum betroffenen Dokument zu entscheiden. Sie sind verpflichtet, das Gesuch an diejenige Behörde weiterzuleiten, welche das Dokument erstellt hat. Diese hat alsdann darüber zu entscheiden, ob der gesuchstellenden Person Zugang zum amtlichen Dokument zu gewähren ist.

Beispiel: Eine Person ersucht das Departement Finanzen und Gesundheit (DFG) um Zugang zu Dokumenten bezüglich der Wartungskosten der Fahrzeuge der Kantonspolizei. Auch wenn das DFG über diese Angaben verfügt, weil es diese im Rahmen des Budgets bzw. der Rechnung von der Kantonspolizei erhalten hat, wurden diese ursprünglich durch die Kantonspolizei erstellt. Entsprechend ist das Gesuch an die Kantonspolizei weiterzuleiten.

Dokumente von Dritten

Hat eine Behörde Dokumente von Dritten, welche dem IDAG nicht unterstehen (z. B. Privatpersonen, Behörden von anderen Kantonen, interkantonale Behörden oder Einrichtungen, ausländische Behörden) als Hauptadressatin erhalten, so ist sie für die Beurteilung von Zugangsgesuchen zu diesen Dokumenten zuständig (z. B. DFG für die Behandlung von Zugangsgesuchen über Informationen die Gesundheitsdirektorenkonferenz betreffend) (Art. 49 Abs. 1 IDAG).

3.6. Form der Zugangsgewährung

Möglichkeiten der Zugangsgewährung

Verlangt eine Person Zugang zu amtlichen Dokumenten, kann ihr dieser auf verschiedene Art gewährt werden. Möglich sind die Auskunftserteilung, die

Einsichtnahme vor Ort bei der Behörde mit dem Recht, Kopien oder Fotos zu machen, oder die Herausgabe und Zustellung (Art. 52 Abs. 1 und 2 IDAG). Auf andere Arten des Zugangs, z. B. durch einen direkten Zugriff auf die Datenbank der Behörde oder durch einen Online-Zugriff, besteht kein Anspruch. Die Behörde kann allerdings andere Zugangsmöglichkeiten zulassen, soweit sich diese im konkreten Fall als sinnvoll erweisen und keine sicherheitstechnischen oder datenschutzrechtlichen Hindernisse vorliegen (z.B. Einsichtnahme an einem Bildschirm vor Ort).

Ermessen der Behörde

Die gesuchstellende Person kann nicht frei wählen, auf welche Art und Weise sie den Zugang zum gewünschten amtlichen Dokument wahrnehmen kann. Darüber entscheidet die Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen (Art. 52 Abs. 3 IDAG). Meist dürfte die Einsichtnahme durch die Zusendung von Kopien des Dokuments erfolgen. Auch die elektronische Übermittlung eines Dokuments an die gesuchstellende Person ist denkbar, sofern das Dokument elektronisch gespeichert ist oder eingescannt werden kann. Bei der elektronischen Übermittlung ist darauf zu achten, dass die Dokumente nicht nachträglich verändert werden können. Das Dokument sollte daher im PDF-Format verschickt werden. Ist die Versendung von Kopien oder die elektronische Übermittlung nicht oder nur mit grossem Aufwand möglich, kann die gesuchstellende Person das amtliche Dokument bei der Behörde direkt einsehen. Sie hat sich dabei an die Öffnungszeiten der Behörde zu halten und einen Termin zu vereinbaren. Wo die Einsicht eingeschränkt bzw. gar verweigert werden müsste oder mit grossem Aufwand verbunden wäre, kann dem Zugangsgesuch auch durch die Erteilung einer schriftlichen oder mündlichen Auskunft genüge getan werden.

Nicht mehr bestehende und bereits archivierte Dokumente

Zugang zu einem amtlichen Dokument kann nur verlangt werden, wenn sich das Dokument noch bei der angefragten Behörde befindet oder befinden sollte. Hat die Behörde das Dokument nicht mehr in ihrem Besitz, ist sie verpflichtet, es nach Möglichkeit wieder zu beschaffen. Kann es nicht mehr wiederbeschafft werden, ist das Zugangsgesuch abzuweisen. Die Behörde ist nicht verpflichtet, ein Dokument neu zu erstellen oder es zu rekonstruieren. Keinesfalls darf sich aber eine Behörde einem Anspruch auf Zugang durch das Vernichten oder Löschen von amtlichen Dokumenten entziehen. Hat die zuständige Behörde das Dokument bereits dem zuständigen Archiv zu Archivzwecken abgeliefert, ist das Gesuch an dieses weiterzuleiten. Das archivrechtliche Zugangsrecht (Art. 46 IDAG) geht diesfalls dem informationsrechtlichen Zugangsrecht vor (Art. 48 Abs. 1 IDAG).

Amtliche Publikationen, Publikationen im Internet

Betrifft ein Zugangsgesuch ein Dokument, das über die Website der Behörde aufgerufen werden kann oder dessen Inhalt in einem amtlichen Publikationsorgan (z. B. Amtsblatt, Gesetzessammlung, Memorial für die Landsgemeinde) publiziert wurde, gilt das Zugangsrecht als erfüllt (Art. 11 Abs. 2 IDAG). In einem solchen Fall kann die Behörde der gesuchstellenden Person den Fundort oder den Link mitteilen, über welchen das Dokument aufgerufen werden kann. Hat eine Person keinen Internetzugang, ist ihr auf Wunsch eine Kopie auszuhändigen oder zuzustellen (Vorlage 4).

3.7. Hindernisse der Gewährung des Zugangs

Ausschluss- und
Einschränkungsgründe

Das Öffentlichkeitsprinzip gilt nicht absolut. Es wird durch Ausnahmen beschränkt, mit denen gewichtige öffentliche und private Interessen geschützt werden sollen (Zugangsverbote). Zudem bestehen Einschränkungsmöglichkeiten aufgrund überwiegender öffentlicher und privater Interessen. Geht bei einer Behörde ein Zugangsgesuch ein, hat sie zu prüfen, ob solche Hindernisse der Gewährung des Zugangs zum betreffenden amtlichen Dokument entgegenstehen.

3.7.1. Vor dem Inkrafttreten des IDAG erstellte Dokumente

Keine Rückwirkung

Dem Öffentlichkeitsprinzip unterstehen lediglich amtliche Dokumente, die nach dem Inkrafttreten des IDAG erstellt oder empfangen wurden (Art. 62 IDAG). Es besteht daher kein Anspruch auf Zugang zu vorher erstellten Dokumenten. Betrifft ein Zugangsgesuch amtliche Dokumente, die vor dem Inkrafttreten des IDAG erstellt oder empfangen wurden, ist es – sollte die gesuchstellende Person am Gesuch festhalten – ohne weitere materielle Prüfung abzuweisen. Zieht sich ein Geschäft über einen längeren Zeitraum hin, so dass ein Teil in den Zeitraum vor Inkrafttreten des Gesetzes fällt und der andere Teil in den Zeitraum danach, so sind lediglich diejenigen amtlichen Dokumente des Geschäfts zugänglich, welche nach dem Inkrafttreten des IDAG erstellt oder empfangen wurden.

3.7.2. Unterlagen und Protokolle nicht öffentlicher Sitzungen

Nicht öffentliche Sitzungen

Nicht öffentliche Sitzungen dienen der Ausmarchung von Interessen innerhalb von gewählten Behörden (z. B. Regierungsrat, Landratskommissionen, Gemeinderat) und damit der Vorbereitung politischer Entscheide. Da die Bereitschaft zum Kompromiss durch das Öffentlichmachen der Sitzungspositionen beeinträchtigt würde, sind Unterlagen und Protokolle nicht öffentlicher Sitzungen vom Zugangsrecht ausgeschlossen (Art. 12 Abs. 1 Bst. a IDAG). Betrifft ein Zugangsgesuch solche Unterlagen, so ist es – sollte die gesuchstellende Person am Gesuch festhalten – ohne weitere materielle Prüfung abzuweisen.

3.7.3. Laufende Geschäfte, Verfahren und Verhandlungen

Noch nicht abgeschlossene
Geschäfte

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten ist stets ausgeschlossen, solange der politische oder administrative Entscheid, für welchen sie die Grundlage bilden, noch nicht getroffen und in Kraft getreten ist (Art. 12 Abs. 1 Bst. b IDAG). Sinn und Zweck dieses Zugangsverbotes ist der Schutz des Entscheidungsprozesses. Die Meinungs- und Willensbildung der Behörde soll nicht durch die Öffentlichkeit oder die Medien beeinflusst werden können. Amtliche Dokumente sind daher erst dann einsehbar, wenn das entsprechende Geschäft definitiv abgeschlossen ist. Als abgeschlossen gilt es, wenn der Erlass, Entscheid oder Vertrag in Kraft tritt. Zugangsgesuche, die amtliche Dokumente laufender Verfahren betreffen, sind von der Behörde – sollte die gesuchstellende Person daran festhalten – ohne weitere materielle Prüfung abzuweisen.

Spezialgesetzliche Geheimhaltungsbestimmungen

3.7.4. *Spezialgesetzlicher Ausschluss*

Bestimmt ein Gesetz, dass bestimmte Informationen geheim oder nur unter bestimmten Bedingungen zugänglich sind, so geht diese spezialgesetzliche Regelung dem informationsrechtlichen Zugangsrecht aus dem IDAG vor (Art. 12 Abs. 1 Bst. c IDAG). Beispiele stellen das Steuergeheimnis (Art. 136 Abs. 1 und 4 StG; GS VI C/1/1) oder das Sozialhilfegeheimnis (Art. 5 Abs. 1 Sozialhilfegesetz; GS VIII E/21/3) dar. Bestehen solche Regelungen, ist das Zugangsgesuch nach diesen Bestimmungen zu beurteilen (Art. 11 Abs. 3 IDAG).

Nicht abschliessend Aufzählung öffentlicher Interessen

3.7.5. *Überwiegende öffentliche Interessen*

Artikel 13 Absatz 2 IDAG enthält eine Aufzählung möglicher öffentlicher Interessen, die eine Verweigerung oder Einschränkung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten begründen können. Da es sich um eine nicht abschliessende Liste handelt, sind auch andere öffentliche Interessen denkbar und von der Behörde bei der Beurteilung des Zugangsgesuches zu berücksichtigen.

Ein überwiegendes öffentliches Interesse liegt insbesondere vor, wenn durch den Zugang zum betreffenden amtlichen Dokument:

Beeinträchtigung freie Meinungs- und Willensbildung

- **die freie Meinungs- und Willensbildung des öffentlichen Organs beeinträchtigt werden könnte** (Art. 13 Abs. 2 Bst. a IDAG): Die frühzeitige Bekanntgabe der politischen Position einer Behörde oder ihrer Mitglieder kann dazu führen, dass die öffentliche Auseinandersetzung blockiert wird. Beratungen in der Exekutive (Regierungsrat, Gemeinderat), aber auch in landrätlichen Kommissionen müssen vertraulich bleiben. Für die amtlichen Dokumente des betroffenen Geschäfts schliesst Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe b IDAG daher den Zugang von Gesetzes wegen aus, solange das Geschäft nicht abgeschlossen ist. Da denkbar ist, dass Dokumente anderer, bereits abgeschlossener Verfahren den Meinungsbildungsprozess beeinträchtigen können, muss unter Umständen auch der Zugang zu diesen Dokumenten eingeschränkt oder verweigert werden. Das Ziel ist, dass Behörden ihre Meinung ungestört bilden und den entsprechenden Entscheid fällen können.

Gefährdung von Verhandlungspositionen

- **die Position des öffentlichen Organs in laufenden oder absehbaren Verhandlungen gefährdet werden könnte** (Art. 13 Abs. 2 Bst. b IDAG): Eine Behörde kann Verhandlungen nicht erfolgreich führen, wenn sie gezwungen werden kann, ihre Karten auf den Tisch zu legen, bevor das Ergebnis der Verhandlung feststeht. Aus diesem Grund kann der Zugang zu amtlichen Dokumenten, welche die Verhandlungsposition der Behörde schwächen würden, verweigert, eingeschränkt oder bis zum Abschluss der Verhandlungen aufgeschoben werden. Erfasst werden nicht nur laufende Verhandlungen, sondern auch solche, die in absehbarer Zukunft vermutlich stattfinden werden. Keinen Grund zur Einschränkung des Zugangsrecht stellen hingegen Verhandlungen dar, deren Eintreten ungewiss ist oder die lediglich denkbar sind. Unerheblich ist, mit wem die Behörde diese Verhandlungen führt oder führen wird. Es werden somit Verhandlungen sowohl mit Privaten als auch mit Kantonen, Gemeinden oder anderen Anstalten und Körperschaften und dem Bund erfasst.

Vereitelung behördlicher Massnahmen

- **die zielkonforme Durchführung konkreter Massnahmen öffentlicher Organe beeinträchtigt werden könnte** (Art. 13 Abs. 2 Bst. c IDAG): Wenn die Bekanntgabe gewisser Informationen dazu führen kann, dass die Durchführung einer Massnahme ernsthaft gefährdet oder verunmöglicht würde, kann der Zugang zu diesen Informationen verweigert oder aufgeschoben werden. Bei der Anwendung dieser Bestimmung ist allerdings Zurückhaltung zu üben. Zu denken ist etwa an einen Polizeieinsatz, der nur unter strenger Geheimhaltung zum Erfolg führen kann.

Behördliche Zusicherung der Geheimhaltung

- **Informationen vermittelt werden könnten, welche dem öffentlichen Organ von Dritten freiwillig und unter Zusicherung der Geheimhaltung mitgeteilt worden sind** (Art. 13 Abs. 2 Bst. d IDAG): Der Zugang zu einem amtlichen Dokument darf nicht vom Willen eines Dritten abhängen. Ausnahmsweise ist dies jedoch zulässig, wenn die Informationen freiwillig, d. h. nicht im Rahmen einer gesetzlichen oder vertraglichen Pflicht, mitgeteilt worden sind und das öffentliche Organ sich dabei verpflichtet hat, die Vertraulichkeit der betreffenden Informationen zu wahren. Die Zusicherung sollte nur in Einzelfällen und aus Beweisgründen schriftlich erfolgen. Die öffentlichen Organe sollten nicht von sich aus auf die Möglichkeit der Zusicherung der Vertraulichkeit hinweisen oder gewohnheitsmässig Geheimhaltung zusichern, ansonsten der Zweck des Öffentlichkeitsprinzips unterlaufen würde.

Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit

- **die öffentliche Ordnung oder Sicherheit gefährdet werden könnte** (Art. 13 Abs. 2 Bst. e IDAG): Dieser Einschränkungsgrund betrifft in erster Linie polizeiliche Massnahmen. Erforderlich ist eine ernsthafte Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit der Bevölkerung. Geringfügige Unannehmlichkeiten rechtfertigen keine Einschränkung des Zugangsrechts.

Beeinträchtigung Beziehungen zu anderen Gemeinwesen

- **die Beziehungen zu anderen Gemeinwesen beeinträchtigt werden könnten** (Art. 13 Abs. 2 Bst. f IDAG): Informationen, die einem öffentlichen Organ von aussen mitgeteilt worden sind, sind nach dem IDAG grundsätzlich zugänglich. Wo das Verhältnis zu einem anderen Gemeinwesen (Gemeinde, Kanton, interkantonale Einrichtung, Bund, Ausland usw.) durch die Bekanntgabe beeinträchtigt werden könnte, kann der Zugang jedoch eingeschränkt werden.

Weitere öffentliche Interessen

Die Aufzählung der öffentlichen Interessen in Artikel 13 Absatz 2 IDAG ist nicht abschliessend; weitere Einschränkungsgünde möglich. Die Annahme weiterer Einschränkungsgünde muss mit Zurückhaltung erfolgen und darf nur gewichtige öffentliche Interessen umfassen. In keinem Fall vermag es ein öffentliches Interesse darzustellen, wenn ein Zugangsgesuch einer Behörde lediglich lästig oder unangenehm ist. Auch der unverhältnismässige Aufwand, welchen die Bearbeitung eines Gesuches allenfalls verursachen kann, vermag keinen Einschränkungsgrund darzustellen. Auch in solchen Fällen hat die gesuchstellende Person Anspruch auf Zugang zu den gewünschten amtlichen Dokumenten. Bei erheblichem Aufwand bei der Bearbeitung des Gesuches ist es der Behörde allerdings möglich, Gebühren zu erheben (Art. 54 Abs. 2 Bst. a IDAG).

3.7.6. Überwiegende private Interessen

Nicht abschliessende Aufzählung privater Interessen

Artikel 13 Absatz 3 IDAG enthält eine beispielhafte Aufzählung privater Interessen, die eine Einschränkung des Öffentlichkeitsprinzips rechtfertigen können:

Schutz der Privatsphäre

- **Schutz der Privatsphäre** (Art. 13 Abs. 3 Bst. a IDAG): Der Schutz der Privatsphäre entspricht dem Grundrecht auf Schutz der Persönlichkeit. Er umfasst den Anspruch jeder Person auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung, ihres Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs sowie den Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer Personendaten. Als verfassungsmässig geschütztes Grundrecht steht der Schutz der Privatsphäre über dem gesetzlichen Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten. Der Schutz der Privatsphäre geht daher dem Zugangsrecht grundsätzlich vor.

Personen des öffentlichen Lebens

Bei Personen, die in der Öffentlichkeit stehen (z. B. Politikerinnen und Politiker, Prominente), sind Daten, die sich auf das Wirken dieser Personen in der Öffentlichkeit beziehen, dem Öffentlichkeitsprinzip eher zugänglich. Soweit sich die Daten aber nicht auf ihr öffentliches Leben beziehen, geniessen auch diese Personen den Schutz der Privatsphäre.

Berufsgeheimnis

- **Berufsgeheimnis** (Art. 13 Abs. 3 Bst. b IDAG): Das Berufsgeheimnis umfasst Informationen, die einer Person im Zusammenhang mit ihrer beruflichen Tätigkeit anvertraut wurden oder die sie in der Ausübung ihres Berufes wahrgenommen hat. Auf den Schutz des Berufsgeheimnisses können sich insbesondere Geistliche, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, Ärztinnen und Ärzte, Apothekerinnen und Apotheker, Steuerberaterinnen und Steuerberater, Psychologinnen und Psychologen sowie ihre Hilfspersonen berufen (vgl. Art. 321 Abs. 1 StGB). Der Zweck dieser Bestimmung liegt darin, die Vertraulichkeit der bei der Ausübung dieser Berufe erlangten Informationen zu wahren und damit das Vertrauen jener Personen, die sich auf die Vertraulichkeit verlassen haben, zu schützen.

Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnis

- **Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnis** (Art. 13 Abs. 3 Bst. b IDAG): Unter das Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnis fallen Informationen aus der Geschäftstätigkeit schweizerischer und ausländischer Unternehmen. Die kantonale Verwaltung sowie die Gemeinden erhalten solche Informationen z. B. im Rahmen von Bewilligungsverfahren, der Vergabe öffentlicher Aufträge, bei Subventionen, bei der Steuererhebung usw. In diesen Unterlagen finden sich Informationen aus dem Geschäftsbereich von Unternehmen, die nicht für Dritte bestimmt sind und an deren Geheimhaltung ein Unternehmen in hohem Masse interessiert sein kann. Geschützt sind allerdings nicht sämtliche Informationen über die Geschäftstätigkeit, sondern nur wesentliche Daten, die Auswirkungen auf das Geschäftsergebnis haben könnten und deren Kenntnis durch die Konkurrenz zu Marktverzerrungen führen könnte. Darunter fallen insbesondere Informationen über die Betriebsorganisation, über die Kalkulation der Preise, Bezugsquellen, Kundenlisten, Pläne, Rezepte und Verfahren.

- **Urheberrechte** (Art. 13 Abs. 3 Bst. c IDAG): Bei Zugangsgesuchen muss darauf geachtet werden, dass kein fremdes geistiges Eigentum verletzt wird. Bei Dokumenten, welche von der Behörde selbst erstellt wurden, wird regelmässig keine Verletzung fremden geistigen Eigentums drohen. Handelt es sich indes um Erzeugnisse Dritter, muss diesem Aspekt gebührend Beachtung geschenkt werden.

Beispiel: Eine Person wünscht eine Kopie eines von der Behörde erstellten amtlichen Dokuments sowie einer wissenschaftlichen Abhandlung eines Dritten, auf welche sich die Behörde für die Erstellung ihres Dokuments gestützt hat. Am amtlichen Dokument besteht kein fremdes geistiges Eigentum. Es können daher Kopien erstellt und ausgehändigt werden. Die wissenschaftliche Abhandlung wurde hingegen von einem Dritten erstellt und ist durch das Urheberrecht geschützt. Die Erstellung einer Kopie ist daher nicht zulässig.

3.8. Materielle Beurteilung des Zugangsgesuchs

Erhält eine Behörde ein Gesuch um Zugang zu einem amtlichen Dokument, hat sie in einem ersten Schritt im Rahmen der materiellen Beurteilung zu prüfen, ob Ausschlussgründe (Zugangsverbote) bestehen (Art. 12, 62 IDAG). So ist das Gesuch abzuweisen, wenn das betroffene amtliche Dokument vor Inkrafttreten des IDAG erstellt oder empfangen worden ist. Ebenfalls abzuweisen ist das Gesuch, wenn es sich auf Unterlagen und Protokolle nicht öffentlicher Sitzungen oder auf Dokumente noch nicht abgeschlossener Geschäfte bezieht oder wenn und soweit spezialgesetzliche Geheimhaltungsvorschriften bestehen. In all diesen Fällen braucht die Behörde die Interessen nicht zu prüfen, da der Zugang zum betroffenen Dokument ohne jegliche Ausnahme ausgeschlossen ist. Auch eine lediglich teilweise Gewährung des Zugangs ist nicht möglich. Die beabsichtigte Abweisung des Gesuchs ist der gesuchstellenden Person mitzuteilen (Art. 50 Abs. 1 IDAG; Vorlage 7). Möchte sie am Zugangsgesuch festhalten, so kann die gesuchstellende Person innert 30 Tagen seit der Mitteilung bei der Behörde den Erlass einer anfechtbaren Verfügung verlangen (Art. 51 IDAG). Diesfalls hat die Abweisung durch Entscheid zu erfolgen. Der Entscheid ist anfechtbar und ist mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen. Macht die gesuchstellende Person von der Möglichkeit, den Erlass einer anfechtbaren Verfügung zu verlangen, keinen Gebrauch, so wird das Zugangsgesuch gegenstandslos und kann abgeschrieben werden (Vorlage 15).

Sind keine Ausschlussgründe (Zugangsverbote) ersichtlich, so hat die Behörde zu prüfen, ob überwiegende öffentliche oder private Interessen vorliegen, welche dem Zugangsgesuch entgegenstehen (Art. 13 IDAG). Massgeblich hierfür ist der Inhalt des angefragten amtlichen Dokuments.

Die Behörde hat die Interessen der gesuchstellenden Person an ihrem Zugangsgesuch gegen die entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Interessen abzuwägen (Art. 13 Abs. 1 IDAG). Überwiegt das Interesse der gesuchstellenden Person, ist das Gesuch gutzuheissen und der Zugang zum amtlichen Dokument zu gewähren. Dieser Zugang erfolgt in der Regel ohne Erlass einer Verfügung, indem der gesuchstellenden Person das gewünschte

amtliche Dokument durch Aushändigung einer Kopie, elektronische Übermittlung oder Einsichtnahme vor Ort zugänglich gemacht wird. Der Erlass einer anfechtbaren Verfügung bei Gutheissung des Gesuchs kann sich dort aufdrängen, wo eine Gebühr erhoben wird.

Verweigerung oder
Einschränkung des
Zugangsgesuchs

Kommt die Behörde hingegen zum Schluss, dass überwiegende öffentliche oder private Interessen der Zugangsgewährung entgegenstehen, muss sie den Zugang zum amtlichen Dokument ganz oder teilweise verweigern oder mit geeigneten Auflagen (z. B. Einsichtnahme lediglich vor Ort) versehen und das Gesuch entsprechend ganz oder teilweise abweisen. Sie muss abklären, welche Teile des amtlichen Dokuments betroffen sind. Die Behörde hat sich dabei am Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu orientieren und muss prüfen, ob das überwiegende private oder öffentliche Interesse wirklich eine vollständige Verweigerung des Zugangs erfordert. Wenn immer möglich, sind weniger einschneidende Massnahmen zu ergreifen. So kann es ausreichen, das amtliche Dokument lediglich teilweise freizugeben, indem diejenigen Teile des Dokuments abgedeckt bzw. geschwärzt werden, die nicht zugänglich gemacht werden dürfen. Schliesslich muss die Behörde auch berücksichtigen, dass eine Verweigerung oder Einschränkung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten nach Ablauf einer gewissen Zeit nicht mehr gerechtfertigt sein kann. Mit der Zeit nimmt das Interesse an der Geheimhaltung von Informationen ab, so dass das Interesse der gesuchstellenden Person die entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Interessen überwiegen kann. Die Behörde muss daher prüfen, ob allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt der vollständige Zugang zum betroffenen amtlichen Dokument gewährt werden kann. In diesem Fall ist der Zugang zum amtlichen Dokument aufzuschieben. Einschränkungen des Zugangs zu einem amtlichen Dokument muss die Behörde gegenüber der gesuchstellenden Person in Form einer Verfügung mit Rechtsmittelbelehrung erlassen, sofern die gesuchstellende Person nach vorgängiger Mitteilung (Vorlage 11) der Abweisungsabsicht innert 30 Tagen den Erlass eines anfechtbaren Entscheids verlangt (Art. 51 IDAG). Die gesuchstellende Person erhält mit Erlass der Verfügung (Vorlage 12) die Möglichkeit, sich gegen die Einschränkung oder Verweigerung des Zugangs bei der Rechtsmittelinstanz zu wehren. Macht die gesuchstellende Person von der Möglichkeit, eine anfechtbare Verfügung zu verlangen keinen Gebrauch, so wird das Zugangsgesuch gegenstandslos und kann abgeschrieben werden (Vorlage 15).

3.9. Dokumente mit Personendaten Dritter

Personendaten Dritter

Amtliche Dokumente können Personendaten Dritter enthalten. Als Personendaten gelten alle Angaben, die sich auf eine bestimmte natürliche Person beziehen. Ist die Drittperson nicht namentlich genannt, kann aber anhand der Angaben im Dokument auf die Identität der Person geschlossen werden und ist die Person damit bestimmbar, gelten die Angaben ebenfalls als Personendaten (Art. 5 Abs. 1 IDAG).

Zugang zu eigenen
Personendaten

Ersucht die gesuchstellende Person um Zugang zu Personendaten, die sie selbst betreffen, so geht das datenschutzrechtliche Zugangsrecht nach den Artikel 36 und 37 IDAG dem informationsrechtlichen Zugangsrecht nach den

Artikeln 11 bis 13 IDAG vor (Art. 48 Abs. 1 IDAG). Das Zugangsgesuch ist nach den datenschutzrechtlichen Bestimmungen abzuhandeln.

Personendaten Dritter vom Zugangsgesuch betroffen

Wird ein Zugangsgesuch zu einem amtlichen Dokument gestellt, das Personendaten Dritter enthält, hat die Behörde bei der Beurteilung des Gesuches folgendermassen vorzugehen:

Anonymisierung oder Pseudonymisierung Personendaten Dritter

1. Die Behörde hat sämtliche Personendaten Dritter vor der Gewährung des Zugangs zum amtlichen Dokument zu anonymisieren oder zu pseudonymisieren (Art. 13 Abs. 4 IDAG). Dies kann z. B. dadurch erfolgen, dass bei elektronisch aufbewahrten Dokumenten die Namen durch beliebige Initialen ersetzt werden. Liegt das Dokument nur in Papierform vor, so können die Personendaten Dritter geschwärzt werden. Die Behörde prüft im konkreten Einzelfall, was am meisten Sinn macht. Können die Personendaten Dritter erfolgreich anonymisiert oder pseudonymisiert werden und liegen keine anderen Gründe für die Verweigerung des Zugangs vor, so lässt die Behörde der gesuchstellenden Person das anonymisierte oder pseudonymisierte Dokument zukommen. Ist die gesuchstellende Person mit der Anonymisierung oder Pseudonymisierung nicht einverstanden, so kann sie den Erlass einer anfechtbaren Verfügung verlangen.

Anhörung Drittperson falls Anonymisierung oder Pseudonymisierung nicht möglich

2. Kann die Behörde die Personendaten Dritter nicht anonymisieren oder pseudonymisieren, hat sie die betroffene Drittperson vor einer allfälligen Bekanntgabe anzuhören (Art. 50 Abs. 2 IDAG). Sie teilt der Drittperson mit, für welches amtliche Dokument ein Zugangsgesuch gestellt wurde, welche Personendaten von ihr dieses enthält und welche sie bekanntzugeben beabsichtigt. Gleichzeitig fordert die Behörde die Drittperson auf, innert einer angesetzten Frist mitzuteilen, ob sie mit der Gewährung des Zugangs einverstanden ist oder diesen ablehnt (Vorlagen 8 und 9). Lässt sich die Drittperson innert Frist nicht vernehmen, so gilt dies als Verweigerung der Zustimmung. Von einer Anfrage bei der Drittperson kann abgesehen werden, wenn das Einholen der Zustimmung mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden wäre, z. B. wenn die Adresse einer Drittperson trotz Nachforschungen nicht ermittelt werden kann. Auch in diesem Fall gilt die Zustimmung als verweigert.

Drittperson verweigert Zustimmung zur Bekanntgabe

3. Stimmt die Drittperson der Bekanntgabe zu (Vorlage 9), so gewährt die Behörde der gesuchstellenden Person den Zugang zum amtlichen Dokument, ohne die Personendaten der Drittperson zu anonymisieren oder zu pseudonymisieren. Lehnt die Drittperson den Zugang hingegen ab oder kann ihre Zustimmung nicht eingeholt werden, so hat die Behörde eine Interessenabwägung zwischen den Interessen der Drittperson an der Geheimhaltung ihrer Personendaten und den Interessen der gesuchstellenden Person am Zugang zu den Informationen durchzuführen. Dabei hat sie auch weitere, allenfalls betroffene öffentliche oder private Interessen zu berücksichtigen. Kommt die Behörde in ihrer Interessenabwägung zum Schluss, dass sie der gesuchstellenden Person trotz ver-

weigerter Zustimmung der Drittperson Zugang zu den amtlichen Dokumenten mit Personendaten Dritter gewähren will, so teilt sie der Drittperson die Bekanntgabeabsicht mit (Art. 50 Abs. 3 IDAG; Vorlage 10). Die Drittperson kann innert 30 Tagen nach der Mitteilung den Erlass einer anfechtbaren Verfügung verlangen, mit welcher die Behörde gleichzeitig über das Zugangsgesuch entscheidet (Art. 51 IDAG). Die Verfügung ist sowohl der Drittperson als auch der gesuchstellenden Person zu eröffnen (Vorlage 13). Verlangt die Drittperson hingegen keine Verfügung, gewährt die Behörde der gesuchstellenden Person den Zugang zu den nachgefragten amtlichen Dokumenten mit den Personendaten der Drittperson formlos (Vorlage 14).

Betroffenheit Privater in anderen schutzwürdigen Interessen

Sind Dritte in anderen schutzwürdigen Interessen betroffen (z. B. Geschäftsgeheimnisse, Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit), so findet das Verfahren für den Zugang zu Personendaten Dritter analog Anwendung. Das heisst, die betroffenen Drittpersonen sind ebenfalls vorgängig über das Zugangsgesuch zu informieren (Vorlagen 8 und 9) und ihnen muss, sollten sie mit der Bekanntgabe der Informationen nicht einverstanden sein, die Möglichkeit offenstehen, bei beabsichtigter Bekanntgabe der Informationen durch die Behörde den Erlass einer anfechtbaren Verfügung zu verlangen (Art. 50 Abs. 2 und 3, Art. 51 IDAG; Vorlage 10).

4. Archivierte amtliche Dokumente

Vorrang archivrechtliches Zugangsrecht

Archivwürdige amtliche Dokumente bleiben nicht auf Dauer bei der Behörde, welche sie erstellt hat, sondern werden nach einer gewissen Zeit dem zuständigen Archiv (z. B. Landesarchiv) für archivische Zwecke übergeben. Artikel 49 Absatz 3 IDAG sieht vor, dass die Zuständigkeit zur Beurteilung eines Zugangsgesuches mit der Übernahme der amtlichen Dokumente durch das zuständige Archiv ebenfalls auf dieses übergeht. Das archivrechtliche Zugangsrecht geht dem informationsrechtlichen Zugangsrecht ab der Übernahme der amtlichen Dokumente durch das zuständige Archiv vor (Art. 48 Abs. 1 IDAG). Betrifft ein bei einer Behörde eingegangenes Zugangsgesuch archivierte amtliche Dokumente, so leitet die Behörde dieses, unter entsprechender Mitteilung an die gesuchstellende Person, an das zuständige Archiv weiter.

Vor Ablauf der Schutzfrist

Vor Ablauf der Schutzfrist kann das zuständige Archiv Privaten einen Zugang zu archivierten amtlichen Dokumenten gewähren, wenn diese dafür ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse nachweisen können. Ein solches ist vermutungsweise gegeben, wenn das Zugangsgesuch eigene Personendaten oder Angaben zu einer Person des öffentlichen Lebens betrifft (Art. 40 VIDAG). Das zuständige Archiv prüft, ob Ausschlussgründe gegeben sind oder ob der Zugang aus schutzwürdigen Gründen eingeschränkt oder gar verweigert werden muss (Art. 47 Abs. 1 IDAG). Sind dabei Personendaten Dritter oder sonstige schutzwürdigen Interessen Dritter betroffen, so hört das zuständige Archiv diese gemäss den Vorgaben von Artikel 50 IDAG an und eröffnet ihnen und der gesuchstellenden Person die Rechtsschutzmöglichkeiten nach Artikel 51 IDAG, falls erforderlich. Darüber hinaus zieht das

zuständige Archiv das öffentliche Organ, welches die amtlichen Dokumente abgeliefert hat, zur Beurteilung des Gesuches bei, indem es dieses vorgängig anhört (Art. 46 Abs. 2 Bst. c IDAG).

Nach Ablauf der Schutzfrist

Nach Ablauf der Schutzfrist hat jede Person ein Recht auf Zugang zu archivierten amtlichen Dokumenten (Art. 46 Abs. 1 IDAG). Eine Einschränkung oder gar die Verweigerung des Zugangs nach Artikel 47 IDAG ist nur noch in Ausnahmefällen möglich.

5. Kosten

5.1. Kostenlosigkeit als Regelfall

Kostenlosigkeit

Art. 54 Abs. 1 IDAG bestimmt, dass das Zugangsverfahren in der Regel kostenlos ist. Dieser Grundsatz gilt für sämtliche gesuchstellenden Personen, unabhängig von ihrem Wohnort, ihrer Staatsangehörigkeit oder den Motiven ihres Zugangsgesuchs. Abgrenzungskriterium für die Erhebung von Kosten ist – mit Ausnahme der Erhebung von Kanzleigebüren für die Erstellung von Kopien (Art. 54 Abs. 2 Bst. b IDAG) – alleine der zeitliche Aufwand für die Bearbeitung des Gesuches.

5.2. Kostenfolge als Ausnahme

5.2.1. Aufwendiges Verfahren

Aufwendiges Verfahren

Verursacht die Behandlung eines Zugangsgesuchs erheblichen Aufwand, dürfen gemäss Artikel 54 Absatz 2 Buchstabe a IDAG kostendeckende Gebühren erhoben werden. Da der Zugang zu amtlichen Dokumenten in der Regel kostenlos ist, muss bei der Einschätzung, wann der damit verbundene Aufwand erheblich ist, Zurückhaltung geübt werden. Die Erhebung von Kosten hat die Ausnahme zu bleiben. Eine Auferlegung von Kosten kann sich rechtfertigen, wenn z. B. umfangreiche Anonymisierungen oder Pseudonymisierungen vorgenommen werden müssen oder komplizierte Verhältnisse vorliegen. Letzteres kann aufgrund des Umfangs der gewünschten Dokumente und des damit verbundenen Aufbereitungsaufwandes, aufgrund einer grossen Anzahl anzuhörender Personen oder aufgrund einer schwierigen Interessenabwägung der Fall sein. Als Richtschnur gilt ein Bearbeitungsaufwand von mehr als drei Stunden (Art. 47 VIDAG). Dabei gilt es zu beachten, dass keine Kosten erhoben werden dürfen, wenn der Aufwand dadurch entsteht, dass die betroffene Behörde über keine systematische Aktenführung verfügt und deshalb lange nach gewünschten amtlichen Dokument suchen muss.

Missbräuchliche Erneuerung eines Gesuches

Neben dem aufwendigen Verfahren kann die Behörde auch Gebühren erheben, wenn die gesuchstellende Person wiederholt ohne schutzwürdiges Interesse oder in rechtsmissbräuchlicher Art und Weise die gleichen Begehren beim gleichen öffentlichen Organ oder bei mehreren öffentlichen Organen wiederholt stellt (Art. 48 VIDAG).

Höhe und Bemessung

5.2.2. Höhe und Bemessung der Gebühren

Das IDAG legt die Höhe der Gebühren, welche bei einem Zugangsgesuch, dessen Bearbeitung einen erheblichen Aufwand verursacht, erhoben werden können, nicht fest. Als allgemeiner Grundsatz gilt, dass die Behörde durch die eingeforderten Gebühren keinen Gewinn erzielen, sondern höchstens ihren effektiven Aufwand decken darf. Der Gebührenrahmen, die Gebührenhöhe und die Bemessung richten sich nach der landrätlichen Verordnung über amtliche Kosten im Verwaltungsverfahren und in der Verwaltungsrechtspflege (KostenV; GS III G/2) (Art. 54 Abs. 3 IDAG). Nach Artikel 2 Absatz 2 KostenV können durch die Behörden für das Erstellen von Fotokopien ein Franken je Seite in Rechnung gestellt werden und für die Prüfung und Bearbeitung von Zugangsgesuchen generell zwischen 50 und 5000 Franken (Art. 7 Abs. 1 KostenV).

Vorgängige Information der gesuchstellenden Person

5.2.3. Vorgehen bei Gebührenerhebung

Gelangt die Behörde aufgrund der Prüfung des Zugangsgesuchs zur Auffassung, dass dessen Bearbeitung einen erheblichen Aufwand generieren wird oder die Kosten für anzufertigende Fotokopien in Rechnung gestellt werden sollen und deshalb die Erhebung von Gebühren angezeigt ist, hat sie dies der gesuchstellenden Person mitzuteilen (Art. 46 VIDAG). Der Person ist die voraussichtliche Höhe der Gebühren mitzuteilen und sie ist darauf aufmerksam zu machen, dass sie die Erhebung von Gebühren vermeiden kann, indem sie das Gesuch zurückzieht. Hierzu ist der gesuchstellenden Person eine angemessene Frist anzusetzen (Vorlage 5). Äussert sich die gesuchstellende Person nicht innert Frist, ist davon auszugehen, dass sie am Zugangsgesuch festhält. Zieht sie hingegen das Gesuch zurück, so ist dieses abzuschreiben (Vorlage 6). Kann durch eine andere Form der Einsichtnahme (z. B. durch Einsicht vor Ort oder durch elektronische Zustellung des amtlichen Dokuments) die Erhebung von Gebühren vermieden werden, ist die gesuchstellende Person auf diese Möglichkeit aufmerksam zu machen. Hält die gesuchstellende Person an ihrem Gesuch fest, ist ihr nach oder gleichzeitig mit der Gewährung oder Verweigerung des Zugangs zum gewünschten amtlichen Dokument eine Rechnung über die erhobene Gebühr zuzustellen oder u.U. darüber zu verfügen.

Verfahren und Rechtsschutz

6. Verfahren und Rechtsschutz

Das IDAG enthält nur wenige spezifische Regelungen zum Verfahren und zum Rechtsschutz. Im Übrigen verweist es in Artikel 53 Absatz 1 auf die Bestimmungen des VRG. Beabsichtigt die Behörde, ein Gesuch ganz oder teilweise abzuweisen oder gewährt sie den Zugang, obwohl eine betroffene Drittperson die Zustimmung dazu verweigert hat, hat sie unter vorgängiger Gewährung des rechtlichen Gehörs (Art. 50 IDAG) auf Verlangen eine anfechtbare Verfügung zu erlassen und diese der gesuchstellenden Person und den betroffenen Drittpersonen zuzustellen (Art. 51 IDAG). Eine anfechtbare Verfügung ist u.U. auch dann zu erlassen, wenn für die Bearbeitung des Gesuches Gebühren erhoben werden. Die Instanz, bei welcher ein Rechtsmittel gegen die Verfügung eingereicht werden kann, und die Dauer der Rechtsmittelfrist richten sich – unter Vorbehalt von Artikel 53 Absatz 2 IDAG – nach den

Bestimmungen des VRG. Ein Rechtsmittel ist grundsätzlich immer gegeben, erstinstanzliche Entscheide der Schlichtungsbehörde, des Kantonsgerichts und des Obergerichts sind beim Verwaltungsgericht, erstinstanzliche Entscheide des Verwaltungsgerichts sind beim Obergericht anfechtbar (Art. 53 Abs. 2 IDAG).

7. Vorlagen

Musterdokumente

Bei den Officeatwork-Vorlagen (Ordner 000 Allgemein) finden sich nachfolgende Musterdokumente (V1–V15; Unterordner Öffentlichkeitsprinzip). Die Vorlagen decken nicht alle Varianten und Alternativen ab. Sie sind den Gegebenheiten des Einzelfalles anzupassen.

1. Weiterleitung an zuständige Behörde
2. Aufforderung zur Präzisierung
3. Abschreibung infolge unterlassener Präzisierung
4. Hinweis auf bereits allgemein öffentlich zugängliche amtliche Dokumente
5. Hinweis auf Kostenfolge
6. Abschreibung infolge Rückzug aufgrund Kostenfolge
7. Mitteilung betreffend beabsichtigte Abweisung aufgrund Vorliegens eines Ausschlussgrundes
8. Anfrage betreffend Zugang zu amtlichen Dokumenten mit Personendaten Dritter / bei Betroffenheit Dritter in schutzwürdigen Interessen
9. Zustimmungsförmular
10. Mitteilung Bekanntgabeabsicht
11. Mitteilung betreffend beabsichtigte Abweisung aufgrund überwiegender Interessen
12. Ablehnung des Gesuchs um Zugang zu amtlichen Dokumenten (Verfügung in Briefform)
13. Gutheissung des Gesuchs um Zugang zu amtlichen Dokumenten mit Personendaten Dritter / Betroffenheit Dritter in schutzwürdigen Interessen (Verfügung)
14. Zugangsgewährung
15. Abschreibung infolge Verzicht auf Erlass anfechtbare Verfügung

