

Botschaft zum Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und die Archivierung (GIDA)

Der Staatsrat des Kantons Wallis

an den

Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete

Es ist uns eine Ehre, Ihnen zusammen mit der vorliegenden Botschaft den Entwurf des Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und die Archivierung (GIDA) zu unterbreiten.

I. Allgemeines

1. Einleitung

Die Walliser Behörden arbeiten seit mehreren Jahren an einem Gesetz über die Information der Öffentlichkeit und den Zugang zu den Dokumenten. Der Kanton Wallis hatte bereits einen Entwurf im Bereich der Information ausgearbeitet. Ein Text, der von Professor Denis Barrelet verfasst und am 11. Juli 1984 in die Vernehmlassung gegeben wurde, wurde aber als zu innovativ beurteilt.

Mit einem neuen Gesetzesentwurf über die Öffentlichkeit der Staatstätigkeit wurde einer Motion von Grossrätin Susanne Hugo-Lötscher und der Grossräte Marc Kalbermatter und Benoît Curdy über ein Informationsgesetz, die vom Grossen Rat im Mai 2003 angenommen wurde, Folge geleistet. Eine ausserparlamentarische Kommission unter dem Vorsitz von Fernand Mariétan hat am 7. September 2006 einen Gesetzesentwurf ausgearbeitet (VE-GIDOK).

Da inzwischen das kantonale Gesetz über den Datenschutz (DSG VS) von 1984 mittels einer Teilrevision an die Bundesgesetzgebung und die Abkommen von Schengen und Dublin angepasst werden musste, hat die kantonale Datenschutzkommission am 16. Oktober 2006 die Idee geäussert, diese obligatorische Gesetzesänderung zum Anlass zu nehmen, um das Gesetz über die Information und den Zugang zu den amtlichen Dokumenten mit dem Gesetz über den Datenschutz zusammenzulegen. Am 27. Oktober 2006 folgte die thematische Kommission Institutionen und Familie dieser Meinung mit acht gegen fünf Stimmen und lehnte das Eintreten auf den Entwurf (GIDOK 2006) ab. Am 29. November 2006 lud der Staatsrat die kantonale Datenschutzkommission ein, einen Vorentwurf zu unterbreiten, in dem beide Gegenstände in einem Gesetz vereint werden.

Die kantonale Datenschutzkommission unter dem Vorsitz von Sergio Biondo und mit den Mitgliedern Claude Bumann (Sekretär), Grégoire Iten, Norbert Lutz, Marianne Maret und Jean-Paul Salamin trat sechsmal zusammen. Sie hat ihren Auftrag erweitert und Bestimmungen über die Archivierung aufgenommen, da der Kanton auf diesem Gebiet über kein spezifisches Gesetz verfügte. Die Kommission hat sich ausserdem die Mitarbeit des Föderalismusinstituts der Universität Freiburg gesichert. Sie hat ebenfalls die Kompetenzen der folgenden Mitarbeiter der Verwaltung in Anspruch genommen: Hans-Robert Amann, Michel Delacrétaz, Alain Dubois, Benoît Giroud, Stéphanie Nanchen, Gaby Nanzer, Michel Perrin und Bernard Reist.

2. Entwicklung der Gesetzgebung in der Schweiz auf diesem Gebiet

- 2.1 Allgemein.** Der Begriff der aktiven Information oder Information von Amtes wegen tauchte in der Schweiz in den sechziger Jahren auf. Er hängt zunächst von der Initiative und dem Wohlwollen der Behörde ab, womit die Grenzen bereits aufgezeigt wären. Die Idee, dass die aktive Information durch ein individuelles Bürgerrecht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und eine unabhängige Kontrollinstanz für die Anwendung dieses Rechts ergänzt werden muss, findet deshalb immer mehr Anklang. Diese Art von Information nennt sich „passive Information“ oder „Information auf Verlangen“. Es geht also darum, vom jahrhundertealten Geheimhaltungsprinzip, welches in Ausnahmefällen Öffentlichkeit erlaubt, zum Öffentlichkeitsprinzip, welches in Ausnahmefällen Geheimhaltung vorschreibt, überzugehen.
- 2.2 Auf Bundesebene** ist das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung am 1. Juli 2006 in Kraft getreten. Es beschränkt sich auf die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips (Recht auf Zugang zur Information) und befasst sich nicht mit der aktiven Information, da diese schon in verschiedenen Bestimmungen der Spezialgesetzgebung behandelt wird (insbesondere Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz).
- 2.3 Bei den Kantonen** wird das Problem in jedem Kanton anders angegangen. Die Kantone Bern, Solothurn, Genf, Waadt und Jura kennen ein generelles Zugangsrecht, das jeder Person – ohne dass ein legitimes Interesse nachgewiesen werden muss – ein subjektives Recht auf Einsicht in amtliche Akten verleiht, sofern keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen.

Im Kanton Neuenburg steht das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung in der neuen Kantonsverfassung, die seit dem 1. Januar 2002 in Kraft ist. Das Gesetz über die Öffentlichkeit der Staatstätigkeit (*loi sur la transparence des activités étatiques*; LTAE) ist am 1. Oktober 2007 in Kraft getreten. Das Öffentlichkeitsprinzip wurde auch in die neuen Verfassungen der Kantone Schaffhausen, St. Gallen und Freiburg aufgenommen. Die Arbeiten zum künftigen Freiburger Informationsgesetz begannen im März 2004 und führten zu einem Vorentwurf vom 30. Oktober 2007. Weitere Kantone haben den Begriff der Informationsfreiheit ausgeweitet um daraus ein *Informationsrecht* zu konstituieren, verlangen aber von den betreffenden Personen, dass sie ein schützenswertes Interesse nachweisen (Basel-Landschaft und Appenzell-Ausserrhoden).

Es sei noch auf den besonderen Fall des Kantons Solothurn hingewiesen. In seinem Gesetz von 2001 sind der Datenschutz und der Zugang zu den amtlichen Dokumenten vereint. Die Kantone Zürich und Aargau haben das Solothurner Modell übernommen.

3. Hauptaspekte des Entwurfs GIDA

- 3.1 Gegenwärtiger Stand** Laut dem Wunsch der kantonalen Datenschutzkommission muss dieser vereinheitlichte Text nebst dem Recht auf Information, das bis heute im Kanton Wallis nicht klar gesetzlich geregelt ist, auch das Walliser System des Datenschutzes und das entsprechende Gesetz, das zum Teil überholte Bestimmungen enthält, neu regeln, um es mit dem Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) und der europäischen Gesetzgebung (Richtlinie 95/46) in Übereinstimmung zu bringen. Der Walliser Entwurf muss noch die gesetzliche Regelung der Archivierung beinhalten. Zurzeit werden die Archive hauptsächlich in drei Texten geregelt: Reglement betreffend die Archive der Staatsverwaltung, Reglement über die Archivierung der Gerichtsakten und Beschluss betreffend die Reorganisation der Gemeinde- und Bürgerarchive. Dazu kommen die einschlägigen Bestimmungen im Kulturförderungsgesetz und im Kulturförderungsreglement. Die Frage der Archive wurde also nicht in einem eigenen Gesetz im formellen Sinn geregelt.

- 3.2 Der Entwurf** Der neue Gesetzgebungsentwurf des Kantons Wallis folgt der Gesetzgebungstendenz in den Kantonen Solothurn, Zürich und Aargau. Das GIDA verfolgt das Ziel, in einem einzigen Gesetz das Recht auf Information, dasjenige auf Datenschutz und die Archivierungspflicht zu regeln, die trotz einigen gemeinsamen Berührungspunkten ziemlich verschieden sind und nicht unbedingt dieselbe Regelungsdichte erfordern.
- 3.2.1** Das Öffentlichkeitsprinzip kann mit Rahmenbestimmungen geregelt werden, denn bei der Anwendung haben die Behörden ein breites Ermessen. Im Gesetz kann man sich darauf beschränken, die allgemeinen Grundsätze des Rechts der Öffentlichkeit auf Information zu bestimmen; die Einzelheiten können dann für jede Behörde in der Spezialgesetzgebung geregelt werden. Die richterliche Behörde ist nicht grundsätzlich vom Geltungsbereich ausgeschlossen (Art. 10). Aber man muss für den Zugang zu den amtlichen Dokumenten im Zusammenhang mit einem Zivil-, Straf-, Rechtshilfe- und Verwaltungsverfahren weitgehend auf die Gerichtsorganisations- und Verfahrensgesetze sowie auf die öffentlich-rechtlichen Gerichtsverfahren und die Schiedsgerichtsverfahren verweisen (Art. 12 Abs. 2). Informationen, die aufgrund eines Spezialgesetzes nicht im Geltungsbereich des vorliegenden Entwurfs liegen, unterliegen auch nicht dem Öffentlichkeitsprinzip (z.B. Art. 22 GORBG – 171.1. und Art. 36 und 37 RGR – 171.100). Der Entwurf gewährt dem Bürger in diesen Fällen keinen Zugang, gewisse spezielle Zugangsregelungen bleiben also bestehen. Anders ausgedrückt: Gibt es für eine spezifische Frage eine spezifische Norm, so ist diese anwendbar. Falls jedoch keine spezielle Regelung gefunden werden kann, so ist der vorliegende Gesetzesentwurf massgebend. Das Amtsgeheimnis wird überdies nicht angetastet. Aber seine Wirkung wird künftig von den beantragten neuen Bestimmungen abhängen. Das Amtsgeheimnis wird nur noch für die Informationen gelten, die in den Ausnahmenbestimmungen des Entwurfs (z. B. Art. 15) und in den Geheimhaltungs-Bestimmungen der Spezialgesetze geschützt werden.
- 3.2.2** Das Sammeln und Bearbeiten von Personendaten kann hingegen die Grundrechte schwer beeinträchtigen (s. Art. 13 BV: Schutz der Privatsphäre), weshalb eine ausführlichere Regelung nötig ist. Materiell muss der neue Gesetzestext auch Bestimmungen über die Videoüberwachung oder die Aufbewahrungsdauer der verschiedenen Daten in Übereinstimmung mit der Gesetzgebung des Bundes und Europas enthalten. Formell werden die Aufsichtsaufgaben, die bis jetzt von der Datenschutzkommission wahrgenommen wurden, künftig auf einen Beauftragten und eine kantonale Kommission für Datenschutz und Öffentlichkeit aufgeteilt.
- 3.2.3** Obwohl das Verhältnis zwischen Archivierung und Information der Öffentlichkeit und Datenschutz weniger eng ist als die Beziehung zwischen Information der Öffentlichkeit und Datenschutz, haben schliesslich auch die Bestimmungen über die Archive ihren Platz in einem kombinierten Gesetz: Die Archivierung bildet in der Tat die Schlussphase des Bearbeitens von Daten und das Recht auf Einsicht in die Archive ist ein wesentlicher Gesichtspunkt der Öffentlichkeit der Staatsverwaltung und damit der Information der Öffentlichkeit. Die in diesem Gesetzesentwurf vorgeschlagene Lösung betrifft sowohl die kantonalen Archive als auch diejenigen der Gemeinden und Burgerschaften und übernimmt gewisse Grundsätze, die schon in der genannten Gesetzgebung stehen. Auch auf diesem Gebiet beschränkt sich das GIDA darauf, die grossen Linien und die wesentlichen Fragen bei den Archiven zu regeln, und es wird darauf geachtet, dass der Text nicht unnötig schwerfällig wird.
- 3.2.4** Der Entwurf vereinheitlicht schliesslich alle Bestimmungen über das Verfahren und die Rechtsmittel sowohl bei den Gesuchen um Zugang zu amtlichen Dokumenten als auch zu Personendaten sowie die Inanspruchnahme des einzigen Schlichtungsverfahrens bei einem Beauftragten im Fall, dass der Zugang verweigert wird, und die Inanspruchnahme des Verwaltungsverfahrens (VVRG) bei bestrittenen Verfügungen der Behörden (Verwaltungsgerichtsbarkeit), wenn sie von den Empfehlungen des Beauftragten abweichen.

Der Entwurf ist in sieben Kapitel aufgeteilt: Nach einem ersten Teil mit allgemeinen Bestimmungen (Kap. 1) wird im 2. Kapitel das Öffentlichkeitsprinzip behandelt, der Datenschutz findet sich im 3. Kapitel, die Aufsichtsbehörde wird im 4. Kapitel geregelt und die Archive befinden sich im 5. Kapitel. Ein 6. Kapitel ist schliesslich den Verfahrensbestimmungen und den Rechtsmitteln gewidmet, und in einem 7. Kapitel werden die Gesetzesbestimmungen, die diesem Gesetz widersprechen, aufgehoben und das Inkrafttreten geregelt.

II. Kommentar zu einzelnen Artikeln

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Im ersten Artikel werden die Bereiche, die in diesem Gesetz geregelt werden, aufgezählt: die Information der Öffentlichkeit, der Datenschutz und die Archivierung. Ferner werden die Ziele festgehalten: die Gewährleistung der Öffentlichkeit der Tätigkeiten der Behörden, Gewährleistung des Schutzes der Rechte und Grundfreiheiten eines jeden bei der Bearbeitung von Personendaten durch öffentliche Organe und Gewährleistung der Aufbewahrung und der Einsichtnahme von Dokumenten, die den Archiven zugeführt werden müssen.

Art. 2 Anwendungsbereich

Dieser Artikel definiert weitgehend den Geltungsbereich des Gesetzes. Angesichts dessen, dass eine besondere Bestimmung über die in diesem Gesetz verwendeten Begriffe eingeführt wurde (s. Art. 3 hiernach), wird der Begriff „Behörde“ später definiert. In den Absätzen 2 und 3 werden die allgemeinen Ausnahmen in Zusammenhang mit der Wettbewerbsfähigkeit und der Privatsphäre genannt.

Art. 3 Begriffe

Diese Spezialbestimmung enthält Definitionen von neun Begriffen oder Ausdrücken, die im Gesetz oft verwendet werden und klar und genau definiert werden müssen, nämlich: Behörden, amtliche Dokumente, Personendaten, Bearbeitung, Datensammlung, Inhaber der Datensammlung, besonders schützenswerte Daten, Persönlichkeitsprofil und Archiv. Die Definition von „Archiv“ wurde im Einverständnis mit dem Kantonsarchivar ausgearbeitet.

Im besonderen Fall der Dokumente, wird im Absatz 2 unterschieden zwischen „amtlichen“ und „nichtamtlichen“ Dokumenten; letztere umfassen Dokumente, die zum persönlichen Gebrauch oder für kommerzielle Zwecke bestimmt sind, sowie Dokumente, für die im Rahmen eines nichtstreitigen oder streitigen Verfahrens kein Einsichtsrecht besteht. Nur die amtlichen Dokumente liegen also im Geltungsbereich dieses Gesetzes. Gemäss der vorgeschlagenen Definition erstreckt sich dieser Begriff auf alle Informationen, die im Besitz einer Behörde sind und mit der Ausführung einer öffentlichen Aufgabe stehen und ausserdem definitiv sind, unabhängig vom Informationsträger; es spielt also keine Rolle, ob die fraglichen Informationen auf Papier, Diskette, CD-ROM, der Harddisk eines Computers oder auf einem anderen Informationsträger, der künftig geschaffen werden könnte, aufbewahrt werden. Amtliche Dokumente sind gemäss der nicht abschliessenden Liste in diesem Artikel insbesondere: Dossiers, Botschaften, Berichte, Studien, genehmigte Protokolle, Statistiken, Register, Korrespondenz, Weisungen, Stellungnahmen, Vormeinungen oder Entscheide.

Schliesslich versteht es sich von selbst, dass dieses Gesetz für alle kantonalen, Gemeinde- und Bürgerarchive gilt. Das geht im Übrigen auch aus Abs. 1 Bst. a dieser Bestimmung hervor, wo der Begriff Behörde definiert wird.

Art. 4 Akkreditierung von Medien und Journalisten

Die Akkreditierung der Medien befindet sich unter den allgemeinen Bestimmungen, denn sie betrifft das ganze Gesetz. Sie wird sowohl Journalisten als auch Medien gewährt (Abs. 2), obwohl es oft einfacher ist, Medien zu akkreditieren (was der üblichen Praxis im Wallis zu entsprechen scheint). Mit dieser Bestimmung können auch die Interessen der unabhängigen Journalisten berücksichtigt und die Fälle vorbehalten werden, in denen aus Platz- oder Sicherheitsgründen oder auf Grund der Umstände einer Angelegenheit nur bestimmte Journalisten akkreditiert werden können.

2. Kapitel: Das Öffentlichkeitsprinzip

Der Zweck dieses Kapitels besteht darin, die Information der Öffentlichkeit im Sinn von Art. 1 Abs. 1 Bst. a zu gewährleisten und das Öffentlichkeitsprinzip im Gesetz festzuhalten. Dieses Prinzip umfasst drei Teile: die Öffentlichkeit der Sitzungen (1. Abschnitt), die Information der Öffentlichkeit durch die Behörden (2. Abschnitt) und der Zugang der Öffentlichkeit zu den amtlichen Dokumenten (3. Abschnitt). Diese Normen legen im Gesetz die wichtigsten Grundsätze bei der Information der Öffentlichkeit fest. Sie können allenfalls in der Spezialgesetzgebung näher ausgeführt werden.

1. Abschnitt: Öffentlichkeit der Sitzungen

In diesen Bestimmungen wird festgelegt, dass die Sitzungen grundsätzlich öffentlich sind, wobei die Exekutiven eine wichtige Ausnahme bilden – diese tagen unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Die Ausnahmen von der Öffentlichkeit der Sitzungen müssen natürlich in einer generell-abstrakten materiellen und/oder formellen Bestimmung vorgesehen werden (**Artikel 5, 6, 7**).

Art. 8 Akkreditierte Medien und Journalisten

Dieser Artikel steht in Zusammenhang mit Artikel 4, welcher besagt, dass Medien und Journalisten akkreditiert werden können. Die Medien umfassen nicht nur die Printmedien, sondern auch die elektronischen Medien (Radio, Fernsehen usw.) und die Pressefotografen. Das Medienrecht umfasst nicht nur die direkte oder zeitlich verschobene Übertragung der Beratungen über Radio oder Fernsehen. Der gute Ablauf der Beratungen und überwiegende private oder öffentliche Interessen bleiben aber vorbehalten. Aufgrund unseres visuellen Zeitalters kann man jedoch annehmen, dass Einschränkungen, welche mit dem guten Ablauf der Beratungen begründet werden, eher selten sein werden. Im Justizbereich bleiben Bild- und Tonaufnahmen selbstverständlich die Ausnahme.

2. Abschnitt: Information der Öffentlichkeit

Art. 9 Grundsätze

In diesem Artikel werden die wichtigsten Grundsätze aufgestellt, die bei der Information der Öffentlichkeit gelten. Er gilt im Allgemeinen für alle Behörden, die diesem Gesetz unterstehen. Was die Modalitäten der Information angeht, wurde auf spezielle Bestimmungen innerhalb dieses Gesetzes verzichtet. Diese können jedoch selbstverständlich in den Spezial-Ausführungsgesetzgebungen der einzelnen Behörden geregelt werden.

Art. 10 Laufende Verfahren

Bei den Gerichtsverfahren spielt die Information sowohl für die breite Öffentlichkeit als auch für die betroffenen Personen eine wesentliche Rolle, was Grund genug ist, dafür eine besondere Bestimmung vorzusehen. Diese Bestimmung betrifft alle Behörden, die in irgendeinem Moment in das Gerichtsverfahren eingreifen, wie die Gerichtspolizei, die Untersuchungsrichter, die Gerichte usw. Hingegen beschränkt sich der Artikel darauf, das Prinzip aufzustellen, wonach die Gerichtsbehörden über die laufenden Verfahren informieren, „insofern das öffentliche Interesse dies rechtfertigt“. In diesem Entwurf sollte nicht eine vollständige oder unvollständige Aufzählung der Fälle, in denen das öffentliche Interesse überwiegen könnte, gemacht werden. Diese Frage kann hingegen ausführlicher in einer Verordnung oder in einem Reglement geregelt werden.

Art. 11 Medien

In diesem Artikel wird die Verbreitung der Information behandelt. Diese kann durch die eigenen Kanäle der Behörden oder über die Medien erfolgen. Die Gemeinwesen können ihre eigene Website unterhalten oder von anderen Kommunikationsmitteln wie Anschläge oder Versand an alle Haushaltungen Gebrauch machen, wenn sie ausführliche Informationen kommunizieren müssen, die von den Medien so nicht verbreitet werden können. Die Behörde muss den verschiedenen Bedürfnissen der Medien Rechnung tragen. Eine Internetseite hat nicht die gleichen Bedürfnisse wie eine Tageszeitung oder eine vierteljährliche Fachzeitschrift, ein Lokalradio oder eine nationale Fernsehstation. In Absatz 2 dieser Bestimmung wird sichergestellt, dass alle Medien gleich behandelt und ihren Bedürfnissen, insbesondere jenen der traditionellen Medien (Zeitung, Radio, TV), Rechnung getragen wird. So kann eine Behörde beispielsweise nicht eine Information an eine Zeitung weitergeben und gleichzeitig einem Lokalradio vorenthalten, weil sich dieses wenig kooperativ zeigt. In Absatz 4 wird der Inhalt der Akkreditierung der Journalisten bei Strafverfahren und öffentlichen Zivilverfahren näher ausgeführt.

3. Abschnitt: Zugang zu amtlichen Dokumenten

Vorbemerkungen

Die Bestimmungen dieses Abschnitts bilden den zentralen Teil dieses Kapitels über die Öffentlichkeit, denn in ihnen werden die Modalitäten des Zugangs zu den amtlichen Dokumenten geregelt. Da der Zugang zu amtlichen Dokumenten unter verschiedenen Umständen geschehen kann, müssen einige nähere Hinweise gemacht werden:

Die Tragweite und die Einschränkungen des Zugangsrechts zu öffentlichen Dokumenten werden je nachdem, ob es sich um amtliche Dokumente im Allgemeinen oder um Dokumente, die Personendaten enthalten, verschieden beurteilt. Das Recht auf Zugang zu den amtlichen Dokumenten ist die konkrete Form des Öffentlichkeitsprinzips und steht als solches sämtlichen natürlichen und juristischen Personen zu. Das Recht, Dokumente einzusehen, die Personendaten enthalten, erstreckt sich nur auf Informationen, bei denen die betreffende Person bestimmt oder bestimmbar ist (Art. 3 Abs. 3). In gewissen Fällen kann das Zugangsrecht allenfalls interne (und damit „nichtamtliche“ Dokumente gemäss Definition in Art. 3 Abs. 2) der Verwaltung betreffen, insofern diese Daten über den Gesuchsteller enthalten. Laut Rechtsprechung kann die Einsicht in interne Dokumente eines Verwaltungsverfahrens nicht pauschal verweigert werden, ohne dass die umstrittenen Dokumente besonders geprüft werden (BGE 125 II 473, Erw. 4). Schliesslich sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass das Zugangsrecht zu Dokumenten auch im Rahmen eines (Zivil-, Straf- oder Verwaltungs-) Verfahrens geltend gemacht werden kann. Das Recht der Parteien auf Akteneinsicht gehört zu den allgemeinen Verfahrensgarantien, namentlich zum Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV). Es erstreckt sich auf alle Dokumente, die als Beweise dienen und die Entscheidungsfindung der Behörden beeinflussen könnten; dazu gehören auch Personendaten über Dritte, die nur auf Grund der Gesetzgebung über den Datenschutz nicht zugänglich wären. Das Bundesgericht hat im Übrigen darauf hingewiesen, dass das Recht auf Akteneinsicht im Rahmen eines laufenden Verfahrens und das Zugangsrecht zu Dokumenten im Sinn des Datenschutzgesetzes autonome Rechte sind, die nicht notwendigerweise eine identische Wirkung haben; beide haben ihren eigenen Geltungsbereich. Die Ausnahmen vom Recht auf Akteneinsicht sind nicht dieselben wie diejenigen vom Recht auf Zugang zu den eigenen Daten (Auskunftsrecht); Erstere werden im Allgemeinen von der Rechtsprechung bestimmt, Letztere sind abschliessend im Gesetz festgehalten (BGE 125 II 473, Erw. 4). Das Recht auf Einsicht in die eigenen Akten umfasst im Allgemeinen nicht die internen Dokumente (BGE 113 Ia 286, Erw. 2d). Das Recht auf Einsicht in die eigenen Akten wird nicht in diesem Gesetz geregelt, sondern in der Spezialgesetzgebung und der Rechtsprechung (siehe beispielsweise zum Verwaltungsverfahren die Artikel 25 – 27 VVRG VS; zu den Unterscheidungen des Zugangs zu Dokumenten im Rahmen des Öffentlichkeitsprinzips, des Datenschutzes oder eines Verfahrens, s. Rainer J. Schweizer/Dean Kradolfer/Patrick Sutter, Datenrecht als Teil einer umfassenden Informationsordnung – Das Verhältnis von datenschutzrechtlichen Persönlichkeitsrechten, Verfahrensgerechtigkeit und Amtsöffentlichkeit zueinander, in Perspektive Datenschutz, Zürich 2002, S. 235 ff.).

Art. 12 Zugangsberechtigung

Der Zugang zu den Dokumenten ist die dritte Säule der liberalen Informationshandhabung. Er ergänzt die Öffentlichkeit der Sitzungen und die allgemeine Informationspflicht.

In dieser Bestimmung wird eines der grundlegendsten Prinzipien festgehalten, nämlich das Recht jeder Person auf Zugang zu den amtlichen Dokumenten. Auch durch dieses Recht wird das Öffentlichkeitsprinzip konkretisiert. Es steht sämtlichen natürlichen und juristischen Personen zu. Das allgemeine Zugangsrecht ist demnach unabhängig von Wohnsitz, Nationalität oder Geschäftssitz, wobei Prozessordnungen und Spezialgesetze vorbehalten bleiben. Diese zwei Ausnahmen waren bereits im Vorentwurf von 2006 vorgesehen. Neu im Vergleich zum Vorentwurf von 2006 ist hingegen, dass dem Öffentlichkeitsprinzip durch die Bedingung, dass die gesuchstellende Person ein besonderes Interesse nachweisen muss, gewisse Schranken gesetzt werden. Diese Bestimmung darf jedoch nicht zu eng ausgelegt werden, damit der Sinn des Gesetzes nicht untergraben wird, d.h. damit nicht wiederum das Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt gilt. Das besondere Interesse ist nicht zwangsläufig ein rechtliches oder legitimes Interesse und muss genügend weit ausgelegt werden. Ein Interesse kann aus persönlichen (direkter Zusammenhang eines Dokuments mit der gesuchstellenden Person), beruflichen, wissenschaftlichen, kommerziellen oder sogar rein intellektuellen Gründen gegeben sein. Im Konfliktfall wird der Begriff des besonderen Interesses namentlich durch die Rechtsprechung der in Kapitel 4 des Entwurfs genannten Behörden abzugrenzen sein. Mit Verweis auf die Spezialgesetzgebung werden in diesem Artikel ausserdem gewisse Kategorien von Dokumenten vom Einsichtnahmerecht ausgeschlossen. Es handelt sich einerseits um Dokumente zu laufenden Verfahren (Abs. 2); andererseits behält das Gesetz die Spezialbestimmungen vor, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen oder die von diesem Abschnitt abweichende Zugangsberechtigungen vorsehen (Abs. 3). Es sei darauf hingewiesen, dass der Zugang zu archivierten Dokumenten in den Bestimmungen des 5. Kapitels dieses Gesetzes geregelt wird.

Art. 13 Amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten

Während im vorhergehenden Artikel der Grundsatz festgehalten wird, führt diese Bestimmung eine erste wichtige Einschränkung bei den amtlichen Dokumenten, die Personendaten enthalten, ein, denn diese stellen auch „Informationen“ im Sinn des Gesetzes dar. Da die Bearbeitung von Personendaten immer die Grundrechte der betreffenden Personen beeinträchtigen kann, muss die Gesetzgebung über die Information der Öffentlichkeit Einschränkungen bei der Verbreitung von entsprechenden Dokumenten vorsehen. Abgesehen vom Schutz der betreffenden Personen dient diese Norm auch als Bindeglied zwischen dem Zugang zu den Dokumenten und dem Datenschutz. Sie verlangt von den Behörden eine Interessenabwägung zwischen dem Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu den amtlichen Dokumenten und der Achtung der Privatsphäre.

Diese Bestimmung schreibt den Behörden vor, die fraglichen Dokumente soweit möglich zu anonymisieren (indem beispielsweise Stellen, die Personendaten enthalten, geschwärzt werden) oder, wenn das möglich ist, ohne das Recht auf Information zu beeinträchtigen, Teile, die nur Personendaten enthalten, zu entfernen. Vorbehalten bleiben natürlich die Fälle, in denen die betroffene Person diese Informationen selbst bekannt gegeben hat, denn das Schutzbedürfnis ist dann nicht mehr gegeben (Abs. 1).

Dieses Vorgehen verlangt von den Behörden, dass sie jedes Dokument oder jeden Teil einer Akte anschauen, um zu kontrollieren, ob sie Personendaten enthalten. Diese Arbeit kann oft sehr langwierig und schwierig sein. Es wäre dann unverhältnismässig, die Behörden zu verpflichten, unangemessene Anstrengungen zu unternehmen, um diese Anforderungen zu erfüllen. Im Artikel 2 dieses Artikels werden die Behörden in dieser Art von Fällen von dieser Verpflichtung befreit. Die Bekanntgabe der Personendaten muss dann nach den Artikeln 22 – 26 erfolgen. So kann der Zugang zu Dokumenten, die Personendaten enthalten, beispielsweise gestattet werden, wenn das zur Wahrung eines überwiegenden öffentlichen oder privaten Interesses nötig ist.

Art. 14 Tragweite der Zugangsberechtigung

Dieser Artikel legt die verschiedenen gesetzlichen Formen des Zugangs zu Dokumenten (Einsichtnahme vor Ort, Anfertigung von Kopien, Zustellung) fest. Eine bloss mündliche Auskunft ist ebenfalls möglich.

Art. 15 Ausnahmen

In diesem Artikel werden die Ausnahmefälle, in denen der Zugang zu amtlichen Dokumenten auf Grund öffentlicher oder privater Interessen nicht möglich ist, präzisiert. Man beachte die Aufzählung der Fälle, in denen das öffentliche oder private Interesse als überwiegend betrachtet werden könnte. Diese Aufzählung ist bei den öffentlichen Interessen abschliessend. Sie ist nicht abschliessend bei den privaten Interessen, die berücksichtigt werden könnten. Diese Unterscheidung soll die Bürger bevorzugen und verhindern, dass der Staat irgendein öffentliches Interesse geltend machen kann. Es soll eine breite Palette von privaten Interessen möglich sein. Diese Bestimmung kann den Behörden auch als Grundlage dienen, wenn sie Interessen abwägen müssen.

Wenn die Normen über den Datenschutz in jedem Fall einer Verbreitung dieser Informationen entgegenstehen, sollte deren Mitteilung im Übrigen nicht über die Bestimmungen über die Information möglich gemacht werden.

Absatz 4 kann als eine gesetzliche Ausnahme zum im Artikel 12 Absatz 1 gewährten Zugangsrecht verstanden werden. In Absatz 5 werden die in den Spezialgesetzen zu diesen Behörden genannten Ausnahmen übernommen. Bei Absatz 6 gilt es zu beachten, dass es sich um eine „Kann“-Bestimmung handelt.

Art. 16 Beschränkter Zugang

Dieser Artikel hat eine besondere Bedeutung. Mit ihm sollen unverhältnismässige Weigerungen auf Grund von Artikel 15 verhindert werden. Wenn nur ein Teil eines amtlichen Dokuments im Sinne von Artikel 15 nicht zugänglich ist, bleibt dieser Teil gemäss Artikel vom Zugang ausgenommen; der Zugang zum Rest des Dokuments muss gewährt werden. Der Zugang zu Teilen eines Dokuments wird nicht gewährt, wenn diese so klein sind, dass der Sinn oder die Tragweite des Dokuments dadurch verfälscht werden.

Bei amtlichen Dokumenten, die gewisse schützenswerte Personendaten enthalten, werden diese vor der Mitteilung unkenntlich gemacht, indem sie abgedeckt werden. Kann man diese Stellen auf Grund des Arbeitsaufwands nicht anonymisieren, so sei auf den Teil des GIDA über den Datenschutz verwiesen.

Wenn die Gründe, welche die Nicht-Zugänglichkeit eines amtlichen Dokuments im Sinne von Artikel 15 rechtfertigen, zeitlich begrenzt sind, muss der Zugang ab dem Zeitpunkt, in dem diese Gründe ihre Gültigkeit verlieren, gewährt werden. Es sei darauf hingewiesen, dass der Gesuchsteller in einem solchen Fall das Gesuch nicht erneut stellen muss; die zuständige Behörde gibt ihm das Dokument spontan bekannt.

3. Kapitel: Datenschutz

Das Bundesgericht hat verschiedentlich anerkannt, dass die Bearbeitung von Daten Grundrechte beeinträchtigen kann, insbesondere Art. 13 Abs. 2 BV, der jeder Person das Recht auf Schutz gegen missbräuchlichen Gebrauch der sie betreffenden Daten gewährt; Lehre und Rechtsprechung sprechen unter diesen Umständen vom Recht auf „informationelle Selbstbestimmung“ (zu dieser Frage, s. Rudin, Datenschutzgesetze, S. 23 ff.). Die Auswirkungen, die die Bearbeitung von Daten auf die Rechte der betroffenen Personen haben können, rechtfertigen eine ausführlichere Regelung in einem Gesetz im formellen Sinn wie dem GIDA. Dieses Kapitel ist deshalb dichter als das vorangehende. In diesem 3. Kapitel wird auch die Überwachung des öffentlichen Raums mit Videokameras behandelt. Hingegen enthält es keine Spezialbestimmungen über die Entnahme von ADN, da es sich dabei eher um eine Frage der Strafprozessordnung handelt.

1. Abschnitt: Allgemeine Grundsätze für das Bearbeiten von Daten

Art. 17 Rechtmässigkeit

Das Legalitätsprinzip, wonach alle Behörden bei der Ausübung ihrer Funktionen an das Gesetz gebunden sind, bildet das eigentliche Fundament des Rechtsstaats (Maurer-Lambrou/Vogt, N4 ff. zu Art. 17). Die Art der gesetzlichen Grundlage, auf der jedes Bearbeiten von Daten beruhen muss, nämlich ein Gesetz im formellen oder im materiellen Sinn, hängt grundsätzlich vom Ausmass des Eingriffs ab. Ein Gesetz im formellen Sinn ist namentlich erforderlich, wenn die Grundzüge der Datenbearbeitung und die Rechte der betroffenen Personen festgehalten, die Verfahren, mit denen die betroffenen Personen ihre Rechte geltend machen können, geschaffen werden und die Wirksamkeit und die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde garantiert werden sollen. Ein Gesetz im formellen Sinn ist auch erforderlich, wenn die Bearbeitung von besonders schützenswerten Daten geregelt werden soll (s. Rudin, Datenschutzgesetz, S. 35 f).

Aus dem Absatz 2, in dem die Grundsätze, die bei jeder Datenbearbeitung beachtet werden müssen, festgehalten werden, geht auch hervor, dass die Daten nicht länger aufbewahrt werden dürfen, als dies zur Zweckerfüllung notwendig ist. Das Ziel der Datenerhebung muss von Anfang an angegeben werden; es ist grundsätzlich nicht erlaubt, Daten ohne genauen Zweck zu „lagern“ (Maurer-Lambrou/Vogt, N 14 zu Art. 4). Die Behörden sind verpflichtet, ihre Datensammlungen regelmässig zu prüfen und daraus die Daten, die für das angestrebte Ziel nicht mehr von Belang sind, zu entfernen; die Bestimmungen über die Archive bleiben vorbehalten. Das betrifft vor allem die Daten, die nicht zu amtlichen Dokumenten gehören; deren Aufbewahrung und allfällige Vernichtung werden im 5. Kapitel dieses Gesetzes geregelt. Es geht vor allem um Listen mit vergänglichen Daten, die aus einem bestimmten Anlass erstellt wurden (beispielsweise Teilnehmende an einem Kolloquium oder einer sportlichen Veranstaltung).

Art. 18 Erhebung

Dieser Artikel enthält Bestimmungen zur Herkunft, zur gesetzlichen Grundlage, zum Zweck und zu den Empfängern der Datenerhebung.

Art. 19 Informationspflicht beim Beschaffen von besonders schützenswerten Personendaten oder von Persönlichkeitsprofilen

Der verstärkte Schutz ist für diese Art von Daten gerechtfertigt, weil deren Bearbeitung zu Diskriminierungen führen kann. Er muss also eine präventive Wirkung haben: Wenn der Inhaber der Datensammlung die Person ausführlicher als bei anderen Arten von Daten informieren muss, hat er grosses Interesse daran, davon abzusehen, besonders schützenswerte Daten oder Persönlichkeitsprofile zu bearbeiten, die er nicht unbedingt braucht, um seine Aufgaben zu erfüllen (Botschaft DSG; BBl 2003, 2101). Die Informationspflicht ist nicht absolut: So entfällt die Informationspflicht des Inhabers der Datensammlung, wenn die betroffene Person bereits informiert wurde oder wenn die Daten durch eine Drittperson beschafft wurden und die Speicherung oder die Bekanntgabe der Daten ausdrücklich durch das Gesetz vorgesehen ist oder die Information nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich ist.

Art. 20 Informationspflicht bei automatisierten Einzelentscheiden

Mit dieser Bestimmung soll verhindert werden, dass Persönlichkeiten evaluiert werden, ohne dass eine menschliche Beurteilung vorgenommen wird und ohne dass die betroffenen Personen darüber informiert werden, wie der Entscheid gefällt wurde. Man versteht unter „automatisierte Entscheide“ Entscheide, die sich ausschliesslich auf eine in Zusammenhang mit elektronischen Datenträgern stehende Bearbeitung stützen, ohne dass eine Einsichtnahme in weitere Akten oder Dokumente stattgefunden hätte. Diese Art von Entscheiden kann die berufliche Leistungsfähigkeit einer Person, ihre Kreditwürdigkeit, ihre Zuverlässigkeit oder ihr Verhalten betreffen (s. Art. 15 Abs.1 der

Richtlinie 95/46/EU). Als Beispiel kann man den Fall erwähnen, in dem der Versicherer einen Fahrer in eine gewisse Risikokategorie einreicht.

Art. 21 Datensicherheit

In diesem Artikel werden die Behörden darauf aufmerksam gemacht, dass sie zum Schutz der Daten gegen Risiko von Fälschung, Diebstahl, Verlust, und anderen widerrechtlichen Bearbeitungen geeignete organisatorische und technische Massnahmen treffen müssen. Ein wirksamer Datenschutz setzt tatsächlich voraus, dass genügende Sicherheitsmassnahmen vorhanden sind. Mit diesen Massnahmen wird in erster Linie die Sicherheit der Information, namentlich ihre Vertraulichkeit, die Verfügbarkeit und die Unversehrtheit sichergestellt. In einer Spezialgesetzgebung können konkrete Massnahmen für bestimmte Kategorien von Daten vorgesehen werden. Genügende Sicherheitsgarantien sind besonders wichtig im Rahmen der Videüberwachung (s. Kommentar zu Art. 28 weiter unten).

2. Abschnitt: Bekanntgabe von Daten

Art. 22 Grundsätze

Im ersten Artikel des zweiten Abschnitts werden die Bedingungen genannt, die erfüllt sein müssen, damit die Behörden das Recht haben, Dritten Personendaten und besonders schützenswerte Daten bekannt zu geben (Art. 3 Abs. 3 und Abs. 7).

Abs. 1

Der erste Absatz betrifft die Bekanntgabe von Personendaten im Allgemeinen. Personendaten dürfen Dritten bekannt gegeben werden, wenn eine der folgenden Bedingungen erfüllt ist: eine gesetzliche Bestimmung erlaubt dies; die betroffene Person hat für diesen konkreten Fall ihre Zustimmung gegeben oder ihre Zustimmung geht aus der Gesamtheit der Umstände klar hervor; die Bekanntgabe ist zur Wahrung eines wichtigen öffentlichen oder privaten Interesses unerlässlich. Die ausdrückliche oder implizite Zustimmung muss für den konkreten Fall vorliegen. Damit die Zustimmung der betreffenden Person gültig ist, muss diese über alle Elemente des konkreten Falls verfügen, so dass sie frei entscheiden kann; das bedeutet namentlich, dass sie über die Folgen oder die Nachteile, die eine Weigerung mit sich bringen könnte, informiert werden muss. Um zu bestimmen, ob ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse vorhanden ist, werden dieselben Kriterien wie im Rahmen von Artikel 15 angewendet.

Abs. 2

Im Absatz 2 wird der Zugang zu besonders schützenswerten Daten, der strenger geregelt werden muss, behandelt. Sie dürfen nur bekannt gegeben werden, wenn die Bekanntgabe in einem Gesetz im formellen Sinn vorgesehen ist. Anders als im Absatz 1 reicht irgendeine rechtliche Bestimmung (zum Beispiel in einer Verordnung) nicht. Die Daten dürfen auch bekannt gegeben werden, wenn die Person im konkreten Fall ausdrücklich zugestimmt hat. Dass die Zustimmung aus der Gesamtheit der Umstände hervorgeht, reicht auch nicht aus. Schliesslich dürfen die Behörden besonders schützenswerte Daten bekannt geben, wenn die Bekanntgabe notwendig ist, um das Leben oder die körperliche Integrität der betroffenen Person oder einer Drittperson zu schützen. Das Hauptziel dieser Bestimmung besteht darin, zu verhindern, dass nicht irgendein öffentliches oder privates Interesse reicht, um die Bekanntgabe von besonders schützenswerten Daten an Dritte zu erlauben.

Abs. 3

Im Absatz 3 wird die Bekanntgabe von (besonders schützenswerten oder anderen) Personendaten an die Behörde behandelt. In diesem Fall ist die Bekanntgabe möglich, wenn sie gesetzlich erlaubt ist oder die verlangten Auskünfte für die Erfüllung der Aufgaben des Empfängers notwendig sind.

Art. 23 Bekanntgabe von Daten durch die Einwohnerkontrolle

In dieser Bestimmung wird der besondere Fall geregelt, dass die Einwohnerkontrolle ermächtigt werden kann, gewisse Informationen bekannt zu geben. Für diese Bekanntgabe gelten zwei Bedingungen: Erstens muss der Gemeinderat die Ermächtigung geben, und zweitens muss die gesuchstellende Person ein berechtigtes Interesse glaubhaft machen (Abs. 1). Dabei kann man zum Beispiel an einen Gläubiger denken, der einen Schuldner sucht.

Gemäss dem Wortlaut von Absatz 2 können die Daten systematisch geordnet bekannt gegeben werden, wenn sie ausschliesslich für schützenswerte ideelle Zwecke verwendet werden. Eine Verwendung zu wirtschaftlichen Zwecken, wie zum Beispiel die Lieferung einer Personenliste an Unternehmen, damit sie diesen Personen Werbung zustellen können, ist also ausgeschlossen. Man kann sich aber vorstellen, dass Personen oder Vereinen Informationen über die Bewohner eines Quartiers oder einer Gemeinde wollen, damit diese gewisse Projekte wie den Bau von Kinderspielflächen oder Krippen unterstützen oder fördern (zum Beispiel: Übermittlung einer Liste von Kindern an eine Gruppe von freiwilligen Müttern, die eine Spielgruppe für Kinder ihrer Gemeinde geschaffen haben). Der Gemeinderat muss entscheiden, ob der ideelle Zweck, der von einem Verein verfolgt wird, schützenswert ist.

Es sei darauf hingewiesen, dass das Recht auf Sperrung (Art. 34 GIDA) in diesem Fall besteht.

Art. 24 Bekanntgabe der Daten an Dienstleistungsbetriebe

Diese Bestimmung stammt vollständig aus Artikel 9bis des Gesetzes über den Schutz von Personendaten vom 28. Juni 1994 und war damals zur Anpassung des Gesetzes an die Bedürfnisse der Wirtschaft gefordert worden.

Art. 25 Grenzüberschreitende Bekanntgabe von Daten

Diese Bestimmung wurde neu eingeführt, um in Einklang mit den Anforderungen des internationalen Rechts zu sein, namentlich mit dem Zusatzprotokoll zum Europäischen Übereinkommen Nr. 108; im Art. 2 dieser Verordnung wird der grenzüberschreitende Verkehr von personenbezogenen Daten an einen Empfänger geregelt, der nicht der Rechtsprechung einer Partei des Übereinkommens untersteht.

Es sei namentlich darauf hingewiesen, dass im Absatz 2 Buchstabe f dieser Bestimmung die Bekanntgabe von Daten ins Ausland gestattet ist, namentlich wenn hinreichende vertragliche Garantien ein angemessenes Schutzniveau fürs Ausland gewährleisten. Diese Bestimmung entspricht weitgehend Art. 2 Ziff. 2 Bst. b des Zusatzprotokolls zum Europäischen Übereinkommen STE Nr. 108. In Art. 24 Abs. 3 wird dem Beauftragten die Aufgabe übertragen, diese Garantien zu genehmigen. Das erwähnte Zusatzprotokoll überlässt es den zuständigen Behörden jedes Staates zu beurteilen, ob diese Garantien gemäss dem internen Recht hinreichend sind.

Art. 26 und Art. 27 Daten für nichtpersonenbezogene Zwecke und weitere Einschränkungen der Bekanntgabe der Daten

Im Artikel 25 wird die Bekanntgabe von Daten, welche nicht personenbezogen sind, für Zwecke der Wissenschaft, der Statistik usw. gestattet. Im Art. 27 werden weitere Verbote der Bekanntgabe von Daten geregelt.

3. Abschnitt: Überwachung von öffentlichen Orten mittels Bildaufnahme- und Bildaufzeichnungsgeräten

Art. 28 Grundsätze

Je nach dem verfolgten Zweck kann die Überwachung von öffentlichen Orten mit Kameras (Videoüberwachung) verschiedene Formen annehmen: Die sogenannte Überwachung „zur Beobachtung“ wird im Allgemeinen nur mit dem Zweck angeordnet, Bewegungen oder objektive Phänomene in einem bestimmten Kreis zu beobachten, wie zum Beispiel den Verkehr auf einem

Autobahnteilstück; sie ermöglicht im Allgemeinen nicht die Identifizierung von bestimmten Personen (oder das ist mindestens nicht das Ziel). Eine Videoüberwachung kann sich auch gegen eine oder mehrere bestimmte Personen richten, was häufig bei Straf- oder Polizeiuntersuchungen der Fall ist; man spricht dann von „invasiver“ Überwachung. Meistens wird aber die Videoüberwachung mit einem abschreckenden Ziel angeordnet: Sie richtet sich auf eine unbestimmte Zahl von Personen (alle, die sich zu einer gewissen Zeit am überwachten öffentlichen Ort aufhalten), wobei die Personen identifiziert werden können; wir haben es in diesem Fall mit einer „abschreckenden“ Überwachung zu tun. Eine solche Massnahme wird grundsätzlich ständig eingeführt und soll mithelfen, mögliche Delinquenten von der Begehung einer Straftat abzuhalten (für weitere Einzelheiten s. zum Beispiel Flückiger/Auer, S. 924 f. sowie den kürzlich erschienenen Bericht des BJ, S. 8 f.).

Die Videoüberwachung kann die Privatsphäre der betreffenden Personen schwer beeinträchtigen. Das Bundesgericht hat im Übrigen bestätigt, dass diese Massnahmen Tätigkeiten darstellen, die unter den Geltungsbereich von Art. 13 Abs. 2 BV fallen (zu dieser Frage Flückiger/Auer, S. 11 ff.). Das Risiko, dass die so gesammelten Bilder missbräuchlich verwendet werden, ist bedeutend. In der Regelung der Videoüberwachung muss deshalb ein Gleichgewicht zwischen dem öffentlichen Interesse an der Sicherheit und der Vorbeugung von Straftaten und dem Interesse der überwachten Personen auf Achtung ihrer Privatsphäre gefunden werden.

Die Gesetzmässigkeit der Massnahme muss deshalb nach denselben Kriterien wie jede andere Einschränkung der Grundrechte beurteilt werden (Art. 36 BV). Sie muss deshalb auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen, die angesichts des Ausmasses der möglichen Beeinträchtigungen der Grundrechte formeller Natur sein muss, einem überwiegenden öffentlichen Interesse entsprechen und das Verhältnismässigkeitsprinzip beachten. Letztere Voraussetzung ist wesentlich; das bedeutet namentlich, dass die Massnahme geeignet und nötig sein muss, um den verfolgten Zweck zu erreichen, und dass es keine weniger einschränkende Massnahmen gibt. Das heisst, dass zwischen der Massnahme an sich, der Verwendung, die von den Aufzeichnungen gemacht wird, und dem angerufenen öffentlichen Interesse ein äusserst enger Zusammenhang bestehen muss. Das Prinzip des Bearbeitungszwecks verlangt seinerseits, dass die Daten nur zu einem bestimmten, vorher definierten Zweck bearbeitet werden (s. auch Rudin, Datenschutzgesetz, S. 47 f.). Wenn zum Beispiel eine Kamera in einem Schulhof installiert wird, um die körperliche Integrität der Schülerinnen und Schüler zu schützen und allfälligen Sachbeschädigungen vorzubeugen, dürfen die Aufzeichnungen ausser unter besonderen Umständen nicht verwendet werden, um Schüler, die rauchen, oder als unmoralisch betrachtete Verhaltensweisen anzuzeigen. Es ist deshalb wesentlich, dass der Zweck nicht allzu allgemein oder vage formuliert wird.

Als allfällig weniger einschränkende Massnahmen kann man die verbesserte Beleuchtung an dunklen Orten oder vermehrte Polizeipatrouillen und -kontrollen an heiklen Orten nennen. Schliesslich muss man sich vor Augen halten, dass die Wirksamkeit der Videoüberwachung in der Praxis umstritten ist, und dass diese Art Massnahme auf keinen Fall als „Wundermittel“ betrachtet werden sollte (siehe zu diesen Punkten Flückiger/Auer, S. 935 f.).

Im GIDA wird die Frage der Videoüberwachung in einer einzigen Rahmenbestimmung geregelt; deren Ziel besteht darin, die wichtigsten Grundsätze festzulegen, die beachtet werden müssen, wenn man Videokameras im öffentlichen Raum verwendet. Die Spezialgesetzgebung (zum Beispiel über die Schulen, die Spitäler, die Gerichtsorganisation usw.) muss dann die Einzelfälle ausführlicher regeln. Die Verwendung von technischen Überwachungsapparaten bei Strafverfolgungen wird in der Strafprozessordnung geregelt. Sobald die einheitliche Strafprozessordnung in Kraft tritt, wird diese Frage im Bundesrecht geregelt (s. Art. 279 ff. VE-StPO).

Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass sich der Geltungsbereich dieser Bestimmung auf Bildaufnahmen und -aufzeichnungen, nicht aber auf Tonaufzeichnungen erstreckt. Obwohl Tonaufnahmen als nützlich für die Aufklärung von (Straf-)Angelegenheiten betrachtet werden, würden sie eine zusätzliche Einmischung in die Privatsphäre der betroffenen Personen und demzufolge eine bedeutendere Beeinträchtigung ihrer Grundrechte darstellen. Mit dieser Möglichkeit würde ausserdem das Risiko von Missbräuchen signifikant zunehmen (zum Beispiel Aufzeichnung von Telefongesprächen Dritter auf einem öffentlichen Parkplatz oder auf einem Schulhof). Man muss sich das Hauptziel einer Überwachungsmassnahme vor Augen halten, das darin besteht, allfällige Verletzungen von Personen oder Sachbeschädigungen zu verhüten, und nicht so viel Beweise wie

möglich für alle Arten von Vergehen zusammenzutragen und damit die Arbeit der Polizei zu ersetzen. Die Spezialgesetzgebung (vor allem das Strafrecht), in der Tonaufzeichnungen unter gewissen Voraussetzungen gestattet werden können, bleibt vorbehalten.

Abs. 1

In diesem ersten Absatz werden die Bedingungen, unter denen die Videoüberwachung an öffentlichen Orten gestattet werden kann, allgemein aufgezählt.

Der Begriff „öffentlicher Ort“ muss noch definiert werden (auf dem Verordnungsweg oder in diesem Gesetz, beispielsweise in Art. 3). Darunter versteht man grundsätzlich alle Anstalten und Plätze, die der Öffentlichkeit zugänglich sind, aber nicht diejenigen, zu denen nur ein bestimmter oder bestimmbarer Personenkreis Zugang hat. Man denkt beispielsweise an Bahnhofshallen, Sportanlagen, Parkhäuser oder Ausstellungsplätze (zum Begriff „öffentlicher Ort“ siehe auch Flückiger/Auer, S. 926).

Die gesetzlichen Voraussetzungen, die die Überwachungsmaßnahmen erfüllen müssen, damit sie gestattet werden, werden abschliessend festgehalten. Im Artikel werden das Vorhandensein eines Gesetzes im formellen Sinn und eines öffentlichen Interesses sowie die Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips verlangt. Die gesetzliche Grundlage kann vom Kanton oder von der Gemeinde stammen. Das bedeutet, dass sogar ein Gemeindereglement eine genügende gesetzliche Grundlage zur Einführung einer Massnahme der Videoüberwachung bilden kann, sofern es die Kriterien eines Gesetzes im formellen Sinn erfüllt, nämlich wenn es vom Gesetzgeber im dafür vorgesehenen Verfahren erlassen wurde.

Abs. 2

Auf die Videoüberwachungsmaßnahme muss beispielsweise mit Schildern klar hingewiesen werden. Ausserdem muss mindestens erkennbar sein, welche Behörde zuständig ist, damit die betroffenen Personen wissen, bei wem sie ihre Rechte geltend machen können. Mit dieser Anforderung wird die Informationspflicht beim Beschaffen von besonders schützenswerten Daten im Sinn von Art. 19 GIDA konkret umgesetzt. Die Videoüberwachungsmaßnahmen erlauben den Behörden, besonders schützenswerte Daten über die gefilmten Personen zu beschaffen (politische oder religiöse Tätigkeiten, Rassenzugehörigkeit usw.; s. Art. 3 Ziff. 7 GIDA) und Persönlichkeitsprofile zu erstellen.

Abs. 3

Die Dauer der Aufbewahrung der Aufzeichnungen bildet eine der wesentlichen Fragen im Zusammenhang mit der Videoüberwachung. Die Kantone kennen eher verschiedene Regelungen. Die Fristen gehen von 24 Stunden (was von den Beauftragten der Kantone Zürich, Luzern und Basellandschaft empfohlen wird, siehe für den Kanton Zürich „Videoüberwachung durch öffentliche Organe, Empfehlungen und Checkliste“, Ziff. 3, und für den Kanton Luzern „Merkblatt zur Videoüberwachung durch Gemeinden und Kanton“, Ziff. 4; siehe auch Art. 21 des Vorentwurfs für ein Gesetz über den Schutz von Personendaten des Kantons Waadt) bis 120 Stunden (für den Kanton Schwyz, gemäss VE-SZ). Dazwischen findet man unter anderem den Kanton Genf (Art. 12 Abs. 2 des Entwurfs für ein Gesetz über den Schutz von Personendaten, LPDP) sowie die Stadt Olten (Solothurn verfügt über keine einschlägige kantonale gesetzliche Grundlage) mit 96 Stunden oder die Stadt Lugano mit 100 Stunden (s. Art. 6 *Regolamento concernente la videosorveglianza sul territorio giurisdizionale del comune di Lugano*). Laut dem erläuternden Kommentar zum Genfer Vorentwurf entsprechen diese kurzen Fristen der Bedeutung der Beeinträchtigung auf Grund einer Videoüberwachung mit Aufzeichnung von Daten (S. 63).

Der Bundesgesetzgeber legt je nach den Bedürfnissen der fraglichen Spezialgesetzgebung verschiedene Fristen fest: So sieht die Videoüberwachungsverordnung SBB (SR 742.147.2) eine Frist von 24 Stunden vor (Art. 4), während in anderen Gesetzen längere Fristen festgelegt werden, wie zum Beispiel in der Spielbankenverordnung (VBSG), wo als Spezialfall nicht eine Höchstfrist, sondern eine Mindestfrist für die Aufbewahrung der Aufzeichnungen, nämlich vier Wochen, vorgesehen wird (Art. 30 Abs. 3).

Im Rahmen eines Verfahrens, das das Polizeireglement des Kantons St. Gallen betraf, war das Bundesgericht der Meinung, dass eine Dauer von 100 Tagen angesichts des Überwachungszwecks, der Schwere der Beeinträchtigung der Grundrechte und des Datenschutzes noch gerechtfertigt sei (BGE 133 I 77). Das Bundesgericht hat auch ausdrücklich verlangt, dass der Stadtrat wirksame Massnahmen ergreife, um jede missbräuchliche Verwendung der so beschafften Daten zu verhindern.

Für gewisse Kreise gilt dieser Entscheid als allgemeine Bewilligung für eine Aufbewahrung der Aufzeichnungen während 100 Tagen. Der Kanton Obwalden scheint unter Berufung auf diesen Entscheid ebenfalls eine Frist von 100 Tagen einführen zu wollen (auch wenn die Situation nicht klar ist, denn im Bericht ist zwar von 100 Tagen die Rede, während im Gesetzesentwurf eine Aufbewahrungsdauer von 100 Stunden erwähnt wird). Der erwähnte Bericht des BJ empfiehlt – indem er sich unter anderem auf den erwähnten Bundesgerichtsentscheid beruft – die Videouberwachungsverordnung SBB zu ändern und die Aufbewahrungsdauer für die Aufzeichnungen von heute 24 Stunden auf 100 Tage zu erhöhen! Die Empfehlung einer 100 Mal längeren Frist ist schwer verständlich, und der Bericht hat Mühe, sie zu rechtfertigen; als Hauptargument wird die öffentliche Ordnung und der Schutz der Bevölkerung vor zahlreichen Gefahren, namentlich der Terrorismusgefahr, vorgebracht. Diese Gefahren rechtfertigen nach der Meinung der Verfasser des Berichts eine so schwer wiegende Beeinträchtigung der Grundrechte der Bürger. Die Auswirkungen dieses Berichts auf die Kantone sind hingegen vernachlässigbar, denn dieser schreibt keine weiteren Massnahmen vor und meint, dass eine Harmonisierung zurzeit nicht nötig sei (s. zum Beispiel Bericht des BJ, S. 29). Bevor eine Aufbewahrungsfrist von 100 Tagen gewählt wird, nur weil diese vom Bundesgericht nicht als verfassungswidrig beurteilt wurde, darf man die Tatsache nicht aus den Augen verlieren, dass dieses Urteil im Rahmen eines Verfahrens zur abstrakten Normenkontrolle (in diesem Fall bei einem Gemeindereglement) gefällt wurde. Wenn eine Beschwerde gegen einen allgemein verbindlichen Beschluss gerichtet wird, hebt das Bundesgericht die angefochtenen Bestimmungen nur auf, wenn sie überhaupt nicht verfassungsgemäss ausgelegt werden können oder wenn auf Grund der Umstände davon ausgegangen werden muss, dass ihr Wortlaut mit ziemlicher Wahrscheinlichkeit verfassungswidrig ausgelegt wird (siehe in diesem Sinn auch die Bemerkungen von Rudin zu diesem Entscheid, in DIGMA 2007, S. 34 ff.).

Um die Höchstdauer der Aufbewahrung der Aufnahmen festzulegen, muss zwischen dem angerufenen Interesse der Öffentlichkeit und den Rechten der betroffenen Personen eine Interessenabwägung stattfinden. Während das öffentliche Interesse längere Aufbewahrungsfristen fordert, um zu verhindern, dass Informationen, die sich in (Straf-)Verfahren als nützlich erweisen könnten, zu früh gelöscht werden, verlangt das Recht der Bürger den Schutz der Grundrechte mit kürzeren Fristen, um das Risiko einer missbräuchlichen Verwendung der beschafften Daten so klein wie möglich zu halten. Die Aufbewahrungsfrist dürfte idealerweise zwischen 72 und 100 Stunden liegen. Eine Aufbewahrungsdauer von 100 Tagen scheint auf jeden Fall übertrieben.

Obwohl es in dieser Bestimmung nicht ausdrücklich erwähnt wird, versteht es sich von selbst, dass das Verhältnismässigkeitsprinzip auch vorschreibt, dass die Behörden alle nötigen Massnahmen ergreifen, um die Sicherheit der Daten zu gewährleisten (s. Art. 21). Im Fall der Videouberwachung ist es insbesondere wesentlich, dass der Kreis der Personen, die ermächtigt sind, die Aufnahmen anzusehen, begrenzt ist, und dass die notwendigen Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Überwachungseinrichtungen ergriffen werden.

Bei den möglichen Massnahmen kann man namentlich an die Verschlüsselung der Aufnahmen denken. Angesichts des Aufwands und der Kosten, die verursacht würden, wenn man ständig zu einer solchen Massnahme griffe, hat die Kommission beschlossen, die Verschlüsselung im Gesetz nicht zu erwähnen. In der Spezialgesetzgebung kann die Verschlüsselung der Aufnahmen in gewissen als besonders schützenswerten betrachteten Fällen gefordert werden. Eine andere Massnahme, die in dieselbe Richtung geht, ist die „Verschwommenheit“, ein technisches Verfahren, mit dem eine Person durch Verwischung eines Teils des Bildes unkenntlich gemacht wird.

4. Abschnitt: Aufgaben und Pflichten des Inhabers der Datensammlung

Art. 29 Bearbeiten im Auftrag

In diesem Artikel wird die Pflicht des Inhabers der Datensammlung behandelt, wenn er die Ausführung delegiert.

Art. 30 Register

Vorbemerkungen

Die Register dienen dazu, einen Überblick über alle Dateien mit Personendaten zu geben, die von den Behörden geführt werden. Vom Standpunkt der Öffentlichkeit aus gesehen sind sie absolut notwendig, denn wenn es sie nicht gibt, wird es für die betroffenen Personen äusserst schwierig, ihre Rechte auszuüben. Das Führen eines Register verlangt sowohl von den verantwortlichen Behörden als auch von den Inhabern der Datensammlung viel Disziplin: Werden die Datensammlungen nicht registriert oder den für die Führung der Register verantwortlichen Behörden nicht zur Kenntnis gebracht oder verfügen die Aufsichtsbehörden nicht über genügend Kontrollmittel, verliert die Registerpflicht jeglichen Sinn.

Die Problematik der Register ist Gegenstand mehrerer Bestimmungen des übergeordneten Rechts, die das kantonale Recht beachten muss. So bestimmen die Artikel 18, 19 und 21 Par. 2 der Richtlinie 94/5/EG, dass die Kontrollbehörde ein Register über gewisse voll- oder teilautomatische Bearbeitungen führt. Das Europäische Übereinkommen Nr. 108, das für die Schweiz am 1. Februar 1998 in Kraft getreten ist, verlangt, dass die betroffene Person das Vorhandensein einer automatischen Datensammlung mit personenbezogenen Daten, den Hauptzweck sowie die Identität und den Hauptsitz des Inhabers der Datensammlung erfahren darf (Art. 8 Bst. a). Schliesslich verlangt das Bundesgesetz über den Datenschutz, dass der eidgenössische Beauftragte ein Register der online zugänglichen Datensammlungen, die von jedermann eingesehen werden können, führt (s. neuer Art. 11a, BBl 2006 3550). Diese Bestimmung gilt auf Grund von Art. 37 Abs. 1 (BBl 2006 3555) auch für die Kantone, es sei denn, diese verfügen über eine Regelung im Bereich des Datenschutzes, die ein angemessenes Schutzniveau gewährleistet.

Zusammenfassend erwähnt, ist es absolut erforderlich, dass die Behörden Register über die Datensammlungen, die in ihrem Besitz sind, führen. Obwohl der Begriff des zentralen Registers in einigen Bestimmungen des übergeordneten Rechts steht, sind die Kantone aber nicht verpflichtet, ein solches Register zu führen, sofern ihre Gesetzgebung über den Datenschutz genügend Garantien für die Öffentlichkeit der Staatstätigkeit, die ihren Hauptzweck darstellt, bieten. Bei Fehlen eines zentralen Registers, reichen mehrere öffentliche Register (Rudin, Datenschutz Wegleitung, S. 18).

Um die Öffentlichkeit trotz fehlendem zentralen Register zu gewährleisten, schreibt der Artikel 29 nach dem Vorbild anderer Kantone zunächst vor, dass jede Behörde, die Daten bearbeitet, ein Register führt, welches sämtliche Datensammlungen, die sich in ihrem Besitz befinden, sowie gewisse wesentliche Informationen über sie enthält; dazu gehören namentlich Informationen über die gesetzlichen Grundlagen, den Zweck der Bearbeitung der gesammelten Daten, die zuständigen Behörden und die vorgesehenen Empfänger. Mit dieser Verpflichtung dürfte die Transparenz zunehmen und die Behörden, die Personendaten bearbeiten, hätten die Verantwortung zu tragen. Die betroffenen Personen können ihrerseits bei den Behörden, mit denen sie Kontakt hatten, ihr Auskunfts- und Einsichtsrecht geltend machen. Von dieser Verpflichtung sind Datensammlungen ausgenommen, die regelmässig veröffentlicht werden, da die Transparenz damit garantiert wird. Ausnahmen sind auch Datensammlungen, die nur für den internen Gebrauch der Behörden bestimmt sind und keine Wirkungen nach aussen haben. Diese Art Bestimmung muss allerdings restriktiv ausgelegt werden, denn ein Grossteil der Verwaltungsakten hat Auswirkungen auf Rechte und Pflichten der Personen und deshalb Wirkung nach aussen.

Aus Transparenzgründen, aber auch um die Kontrollaufgaben des Beauftragten zu erleichtern, schreibt Absatz 4 dieser Bestimmung den Behörden vor, jede neue Datensammlung dem Beauftragten zur Kenntnis zu bringen. Damit diese Pflicht umgangen wird, kann man in Betracht ziehen, dass sie nur für Datensammlungen eingeführt wird, die besonders schützenswerte Daten enthalten. Es versteht

sich von selbst, dass der Beauftragte jederzeit bei allen Behörden Kontrollen durchführen und Empfehlungen herausgeben kann, wenn er feststellt, dass das Gesetz verletzt wurde (einschliesslich die Pflicht, die Datensammlungen dem Beauftragten zur Kenntnis zu bringen; s. Art. 37 Abs. 1 Bst. a). Diese Pflicht muss auch auf alle Datensammlungen ausgedehnt werden, die besonders schützenswerte Daten enthalten und vor Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes geschaffen wurden.

5. Abschnitt: Rechte der betroffenen Person

Art. 31 Informations- und Zugangsberechtigung

In dieser Bestimmung wird der Grundsatz festgelegt, wonach jede Person das Recht hat, über die sie betreffenden Datensammlungen Auskünfte zu verlangen und die sie betreffenden Daten einzusehen (Abs. 1). Das Auskunfts- und Einsichtsrecht sollten gratis ausgeübt werden können. Im Absatz 2 wird erwähnt, dass niemand im Voraus auf diese Rechte verzichten kann.

In dieser Bestimmung erhält das Öffentlichkeitsprinzip, das ein wesentliches Element des Datenschutzes bildet, konkrete Gestalt (siehe dazu Rudin, Datenschutzgesetz, S. 52 ff.).

Art. 32 Einschränkungen der Auskunfts- und Zugangsberechtigung

Dieser Artikel darf nur restriktiv angewendet werden (Unverhältnismässigkeit, öffentliches Interesse, privates Interesse).

Art. 33 Gesuch um Berichtigung oder Vernichtung

Absatz 1 enthält die verschiedenen Rechte, die die betroffene Person geltend machen kann: die Korrektur oder die Vernichtung von ungenauen Daten, die Unterbindung der widerrechtlichen Bearbeitung, die Beseitigung der Auswirkungen einer widerrechtlichen Bearbeitung und die Feststellung des widerrechtlichen Charakters einer Bearbeitung. Dass das Gesuch um Berichtigung zugelassen wird, muss vom Inhaber der Datensammlung in einer Verfügung bestätigt werden, die der betroffenen Person zugestellt wird. Wenn der Inhaber der Datensammlung schliesslich das Gesuch um Berichtigung ablehnt, hat die interessierte Person die Möglichkeit, die Eröffnung eines Schlichtungsverfahrens gemäss Artikel 51 – 55 GIDA (Abs. 4) zu verlangen. Die Person, die einen Schaden erleidet, kann jederzeit eine Klage auf Schadenersatz gemäss den Regeln der Staatshaftung einreichen.

Art. 34 Sperrung

Das Recht auf Sperrung oder Einsprache gehört ebenfalls zu den Rechten der Personen, die von einer Bearbeitung von Daten betroffen werden, weshalb es gerechtfertigt schien, es in diesen Abschnitt aufzunehmen (Abs. 1).

Im Falle der Sperrung ist die Bekanntgabe nur zulässig, wenn der Inhaber der Datensammlung dazu gesetzlich verpflichtet ist (Absatz 2). Mit dieser Gesetzesbestimmung wird die Möglichkeit gegeben, Daten bekannt zu geben, gegen die Einsprache erhoben wurde, wenn die gesuchstellende Person glaubhaft machen kann, dass sie die Sperrung im konkreten Fall daran hindert, Rechtsansprüche oder andere schutzwürdige Interessen geltend machen zu können. Man denke in diesem Kontext auch an Fälle, in denen die Person mit der Ausübung ihres Rechts auf Einsprache nur verhindern will, dass jemand zu Daten, die er bräuchte, um seine Interessen zu verteidigen, Zugang erhält. Soweit möglich, muss die Person, die ihr Recht auf Einsprache ausübt, vorher angehört werden (s. auch § 20 Abs. 2 IDG und die dazugehörige Botschaft, S. 32).

4. Kapitel: Aufsichtsbehörde

Art. 35 Grundsätze

Vorbemerkungen

Die Bestimmungen dieses Kapitels bilden einen wesentlichen Punkt des Gesetzes. Zurzeit wird die Aufsicht beim Datenschutz von einer kantonalen Kommission sichergestellt. Dieses System, dessen Betrieb als zu schwerfällig beurteilt wird, kann nur schwer an die Bedürfnisse eines modernen Rechts auf Datenschutz, das immer anspruchsvoller wird, angepasst werden.

Im Entwurf wird das jetzige Modell zu Gunsten einer gemischten Aufsichtsbehörde, die sich aus einem Beauftragten und einer Kommission zusammensetzt, aufgegeben. Mit diesem Wechsel sollen hauptsächlich die Wirksamkeit der Aufsichtsbehörde verstärkt und die Arbeitsbelastung der Kommission vermindert werden.

Weder im Bundesrecht noch im internationalen Recht wird den Kantonen ein genaues Modell vorgeschrieben. Im übergeordneten Recht wird nur gefordert, dass diese Behörde ihre Befugnisse „in völliger Unabhängigkeit“ ausübt (s. Art. 28 Abs. 1 der Richtlinie 95/46/EG und Art. 1 Par. 3 des Zusatzprotokolls zum Europäischen Übereinkommen STE Nr. 108). Die Unabhängigkeit wird anhand von verschiedenen Kriterien geprüft: Zusammensetzung, Art der Bezeichnung, Amtsdauer, genügend Personal und finanzielle Mittel sowie Erlass von Verfügungen durch die Behörde ohne externe Befehle oder Druckversuche. Deshalb muss sie für eine bestimmte Dauer gewählt werden; ein einfacher kündbarer Arbeitsvertrag genügt diesen Anforderungen nicht. Das Unabhängigkeitsprinzip verlangt ausserdem, dass die Aufsichtsbehörde über ein eigenes Budget verfügt.

Die beantragte Regelung

Im beantragten Artikel wird das neue Aufsichtsorgan eingeführt und es wird darauf hingewiesen, dass es sich um die Behörde im Sinne von Artikel 37 Absatz 2 des Bundesgesetzes über den Datenschutz, aber auch um das Organ handelt, das mit der Überwachung der Gesetzgebung über die Information beauftragt ist. Aus Unabhängigkeitsgründen beantragt Absatz 2 dieses Artikels, dass diese Behörde nicht einem Departement oder einer Direktion, sondern der Oberaufsicht des Grossen Rates unterstellt wird, wie das zurzeit bei der Kommission der Fall ist (Abs. 1).

Da der Datenschutz und die Information der Öffentlichkeit auch auf Gemeindeebene sichergestellt werden müssen, wird in Absatz 2 dieser Bestimmung gefordert, dass die Aufsichtsbehörde auch die Aufsicht über die Gemeinden ausübt, damit die Praktiken und die Verfahren vereinheitlicht werden.

Die Kommission muss hauptsächlich strategische Aufgaben übernehmen, während der Beauftragte das ausführende Organ ist. Er wird vom Grossen Rat für vier Jahre ernannt, um seine Unabhängigkeit so gut wie möglich zu gewährleisten (Art. 37), Wiederernennung ist möglich. Das bedeutet, dass sich die Aufgaben der Kommission beträchtlich verringern; diese verliert vor allem an Verfügungsgewalt in konkreten Fällen.

Art. 37 Aufgaben des Beauftragten

Abs. 1

Obwohl die Aufsichtsbehörde gemischt ist, werden die wichtigsten Aufgaben vom Beauftragten wahrgenommen. In diesem neuen Artikel wird ihm ein Grossteil der Funktionen gegeben, für die heute die Kommission zuständig ist; mit diesem Artikel werden die Verpflichtungen, die das internationale Recht der Aufsichtsbehörde vorschreibt, berücksichtigt (s. zum Beispiel Art. 1 Par. 2 Bst. a des Zusatzprotokolls zum Europäischen Übereinkommen STE Nr. 108, s. auch Art. 28 Abs. 3 Richtlinie 95/46/EG).

Der Beauftragte hat hauptsächlich folgende Befugnisse:

- a) Er kontrolliert die Anwendung der Bestimmungen zum Öffentlichkeitsprinzip und zum Datenschutz; dazu kann er jederzeit bei den Behörden Überprüfungen vornehmen. Diese Aufgabe ist wesentlich, denn die korrekte Ausführung der Gesetzgebung verlangt, dass bei allen Behörden, die Daten bearbeiten, regelmässig Kontrollen durchgeführt werden. Wenn der Beauftragte feststellt, dass das Gesetz verletzt wird, muss er die nötigen Massnahmen ergreifen (s. Abs. 3).
- b) Er berät die Behörden bei der Anwendung der Bestimmungen zum Öffentlichkeitsprinzip und zum Datenschutz und informiert Rechtssubjekte über ihre Rechte. Diese Regel weist darauf hin, dass der Beauftragte nicht nur eine repressive Rolle hat, sondern dass eine seiner wichtigsten Aufgaben darin besteht, Behörden und Privatpersonen zu beraten. Das bedeutet, dass der Beauftragte die Behörde ausbilden (zum Beispiel durch Organisation von Seminaren oder Informationssitzungen in den verschiedenen Verwaltungen) und Privatpersonen über ihre Rechte gegenüber den Behörden informieren muss. Diese Arbeit ist wesentlich, denn davon hängt die Ausführung dieses Gesetzes in der Praxis und der Willen der Behörden, es anzuwenden, ab.
- c) Er prüft jede ihm zugehende Anzeige betreffend Verletzung des Gesetzes und dessen Ausführungsreglement; der Beauftragte muss auch die nötigen Massnahmen treffen, wenn ihm Verstösse gegen das Gesetz gemeldet werden. Es handelt sich vor allem darum, Weisungen zuhanden der Behörden zu formulieren gemäss Absatz 3 dieser Bestimmung.
- d) Er erlässt bei Verletzungen der Datenschutzbestimmungen Weisungen zuhanden der zuständigen Behörde und wendet sich an den Staatsrat, wenn diese nicht eingehalten werden; diese Bestimmung verleiht dem Beauftragten das Recht, Weisungen an die Behörden zu richten, wenn er (von sich aus oder auf Anzeige hin) feststellt, dass gegen dieses Gesetz verstossen wurde. An dieser Stelle sei erwähnt, dass der Beauftragte über zwei Arten von Instrumenten verfügt, um für die korrekte Anwendung dieses Gesetzes zu sorgen: Erstens kann er den zuständigen Behörden Weisungen über die richtige Anwendung dieses Gesetzes erteilen; diese Weisungen können allgemein gültig sein oder sich auf genaue Fälle beziehen. Beachtet die fragliche Behörde die Weisungen nicht, so kann der Beauftragte die Angelegenheit vor den Staatsrat bringen. Da der Entscheid des Staatsrats eine Entscheidung, die „in Anwendung dieses Gesetzes getroffen wurde“, bildet, kann er mit Beschwerde beim Kantonsgericht im Sinn von Art. 57 GIDA angefochten werden. Der Beauftragte kann auch handeln. Zweitens kann er Empfehlungen formulieren. Die Empfehlung ist eine Stellungnahme des Beauftragten nach einem gescheiterten Schlichtungsverfahren. Anders als die Weisungen betreffen die Empfehlungen immer konkrete Fälle und haben deswegen beschränkte Wirkung. Ausserhalb eines Schlichtungsverfahrens kann der Beauftragte keine Empfehlungen formulieren. Die Behörde, die einer Empfehlung nicht Folge leisten will, muss eine begründete Verfügung erlassen. Das darauf folgende Verfahren wird in Art. 57 dieses Gesetzes geregelt.
- e) Er tritt als Mediator zwischen Behörden und privaten Personen auf; der Beauftragte übernimmt die Rolle des Mediators im Schlichtungsverfahren nach Art. 54 dieses Gesetzes.
- f) Er genehmigt die in Artikel 25 Absatz 2 Buchstabe f erwähnten Garantien.
- g) Er nimmt andere Aufgaben wahr, die ihm von der Kommission übertragen werden. Diese Bestimmung zeigt vor allem, dass dieser Katalog von Befugnissen nicht abschliessend ist. Da der Beauftragte hierarchisch der Kommission unterstellt ist, kann diese ihm weitere Aufgaben übertragen.

Abs. 2

Eine weitere Aufgabe des Beauftragten besteht darin, die Bearbeitung von besonders schützenswerten Daten und der Vereinigung oder Verkettung von Datensammlungen zu autorisieren. Man versteht unter „Vereinigung“ das Zusammenlegen von mehreren Datensammlungen und unter „Verkettung“

die Verknüpfung von mehreren Datensammlungen, dank der sie mit einem einzigen Suchgrund gleichzeitig verwendet werden können. Mit diesen beiden Operationen können Persönlichkeitsprofile erstellt werden.

Man muss dem Beauftragten die Möglichkeit geben, vor der Bearbeitung von besonders schützenswerten Daten Kontrollen durchzuführen (s. auch Art. 20 Richtlinie 95/46/EG, laut dem die Staaten die Bearbeitungen bezeichnen, die besondere Risiken für eine Verletzung der Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen mit sich bringen, und dafür sorgen, dass diese Bearbeitungen vor der Ausführung geprüft werden). Aus dieser Bestimmung folgt, dass eine vorherige Kontrolle für gewisse Bearbeitungen, die auf Grund ihrer Art, ihrer Wirkung oder ihren Zielen besondere Risiken für eine Verletzung der Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen mit sich bringen, obligatorisch ist. Die Aufsichtsbehörde kann in diesen Fällen die Behandlung von besonders schützenswerten Daten bewilligen. Der Staatsrat oder der Gemeinde- oder der Burgerrat haben das Recht, gegen diesen Entscheid beim Kantonsgericht Beschwerde einzulegen.

Abs. 3

Die Verpflichtung zur gegenseitigen Hilfe wird an dieser Stelle eingeführt, und die Pflicht zur Zusammenarbeit betrifft alle Aufsichtsbehörden auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebenen.

Abs. 4

Der Beauftragte muss der Kommission regelmässig, nämlich jährlich, einen Bericht zu seinen Tätigkeiten unterbreiten. Diese Berichte werden veröffentlicht.

Art. 38 Kantonale Datenschutz- und Öffentlichkeitskommission

Die Zusammensetzung (fünf Mitglieder) und die Organisation der Kommission werden in dieser Bestimmung geregelt. Die wichtigste Neuigkeit bildet die Tatsache, dass ihr Sekretariat dem Beauftragten übertragen wird.

Art. 39 Aufgaben der Kommission: allgemeine Aufsicht

Das allgemeine Prinzip ist, dass die Kommission sich mit der strategischen Rolle begnügen muss, während der Beauftragte auf der ausführenden Ebene handelt. Sie hat drei Hauptaufgaben:

Erstens legt sie die allgemeinen Grundsätze in den Bereichen Öffentlichkeitsprinzip und Datenschutz im gesamten Kanton und die strategischen Ziele des Kantons in diesen Bereichen fest. Die Kommission muss also gestützt auf dieses Gesetz eine allgemeine kantonale Politik beim Datenschutz und beim Öffentlichkeitsprinzip festlegen, die von allen Behörden und vom Beauftragten befolgt werden muss.

Zweitens leitet die Kommission die Tätigkeit des Beauftragten und Meinungsabgabe zu wichtigen Dossiers. Diese Funktion ergibt sich aus der Pflicht der Kommission, die allgemeine Aufsicht beim Datenschutz und bei der Öffentlichkeit zu gewährleisten. Den Beauftragten „zu leiten“ heisst nicht, sich in die Verwaltung aller laufenden Angelegenheiten einzumischen; der Beauftragte hat eine grosse Handlungs- und Entscheidungsfreiheit, aber er muss der Kommission Rechenschaft ablegen, namentlich in seinen jährlichen Berichten. Es versteht sich von selbst, dass der Beauftragte jederzeit die grossen strategischen Prinzipien, die von der Kommission festgelegt wurden, beachten muss und dass die Kommission von ihm Rechenschaft fordern darf, wenn sie dies als nötig erachtet. Ausserdem wird am Ende von Absatz 1 Buchstabe b der Kommission die Zuständigkeit gegeben, ihre Stellungnahme zu wichtigen Fällen abzugeben. Das bedeutet, dass der Beauftragte die Stellungnahme der Kommission einholen muss, bevor Entscheide in gewissen als wichtig beurteilten Fällen gefällt werden. Die Kommission wird entscheiden müssen, welche Arten von Fällen als „wichtig“ betrachtet werden müssen. Man kann sich beispielsweise vorstellen, dass der Beauftragte die Stellungnahme der Kommission einholen muss, bevor er eine Beschwerde gegen einen Entscheid des Staatsrats einlegt.

Drittens gibt die Kommission ihre Stellungnahme zu gesetzgeberischen Entwürfen, die mit dem Öffentlichkeitsprinzip und dem Datenschutz in Verbindung stehen oder in anderen vom Gesetz vorgesehenen Fällen ab.

Art. 40 Aufgaben der Kommission: Kontrolle

Die Kommission hat auch Kontrollaufgaben wahrzunehmen. Diese Bestimmung wurde dem Gesetz über den Schutz von Personendaten vom 28. Juni 1984 entnommen. Es handelt sich um Art. 22 dieses Gesetzes, welcher am 14. Juni 2007 revidiert wurde, um die Kompatibilität mit dem europäischen Recht (Schengen/Dublin und von der Schweiz ratifiziertes Zusatzprotokoll zur entsprechenden europäischen Vereinbarung) zu gewährleisten.

Art. 41 Gemeinsame Bestimmungen

Diese Bestimmung betrifft die Aufsichtsbehörde, nämlich den Beauftragten und die Kommission. In ihr wird auf das Unabhängigkeitsprinzip (Abs. 1) hingewiesen und werden der Aufsichtsbehörde die Mittel gegeben, um ihre Funktionen wirksam ausüben zu können (Abs. 2). Die Aufsichtsbehörde selbst ist dem Amtsgeheimnis unterstellt.

5. Kapitel: Archivierung

In diesem Kapitel werden in sieben Bestimmungen die groben Grundsätze, die das Archivrecht regeln, festgelegt. Diese Bestimmungen gelten sowohl für das Kantonsarchiv als auch für die Gemeinde- und Bürgerarchive. Sie sollen aber nicht alle gegenwärtig geltenden Normen der Spezialgesetzgebung ersetzen. So sollen die Bestimmungen über die Organisation der Archive in der Spezialgesetzgebung (unter anderem im Kulturförderungsgesetz und im Kulturförderungsreglement) beibehalten werden. Ausserdem wird in der beantragten Regelung darauf geachtet, dass die einschlägigen Befugnisse der Gemeinden und der Burgerschaften soweit möglich bewahrt werden.

Art. 42 Allgemeine Grundsätze

Im Absatz 1 dieser Bestimmung wird zunächst den Behörden, ihren Mitgliedern sowie den von ihnen abhängigen Beamten und Angestellten vorgeschrieben, Dokumente in geordneter Weise zu verwalten und aufzubewahren. Darunter versteht man im Allgemeinen „amtliche Dokumente“ im Sinne von Art. 3 GIDA. Laut Absatz 2 regelt jede Behörde die Klassierungs- und Aufbewahrungsmodalitäten in enger Zusammenarbeit und im Einvernehmen mit dem betroffenen Archiv. Zweck dieses Artikels ist es, zu verhindern, dass archivierungswürdige Dokumente beseitigt oder vernichtet werden.

Art. 43 Archivzuführung

Dieser Artikel bildet eine Schlüsselbestimmung dieses Kapitels, denn er legt den Moment und die Art fest, wie die Übergabe an das Archiv stattzufinden hat (s. Art. 30 des Kulturförderungsgesetzes SR/VS 440.1). In Absatz 1 wird eine allgemeine Aufbewahrungsdauer von zehn Jahren für alle amtlichen Dokumente festgelegt. Diese Frist läuft ab der Schaffung des fraglichen Dokuments. Nach dieser Frist sind die Behörden verpflichtet, diese Dokumente dem betreffenden Archiv anzubieten, sofern sie sie nicht selbst archivieren müssen. In der Spezialgesetzgebung können namentlich für Gerichtsakten längere Fristen vorgesehen werden.

Die Archive müssen nicht alle ihnen angebotenen Dokumente aufbewahren: In Zusammenarbeit mit den betreffenden Behörden, beurteilen sie zunächst den Archivwert der Dokumente und beschliessen dann, was mit ihnen geschehen soll, ob sie archiviert oder vernichtet werden (Abs. 2). Das bedeutet implizit, dass nur die Archive beschliessen können, ob ein Dokument, das allenfalls aufbewahrt werden sollte, vernichtet wird, und nicht die Behörde, die das Dokument herausgegeben hat.

Art. 44 Einsichtnahme in archivierte Dokumente

Abs. 1

In dieser Bestimmung werden die Modalitäten des Zugangs zu den Dokumenten geregelt, die in den Archiven aufbewahrt werden. Es handelt sich um eine wesentliche Norm dieses Gesetzes, denn sie stellt die Verbindung zwischen dem Öffentlichkeitsprinzip, dem Datenschutz und der Archivierung her.

Man muss zwischen zwei Kategorien von Dokumenten unterscheiden: Dokumente, die auf Grund des Öffentlichkeitsprinzips der Öffentlichkeit schon vor der Archivierung zugänglich waren, und übrige (geheime) Dokumente. Für die Dokumente der ersten Kategorie ändert die Archivierung nichts: Sie bleiben der Öffentlichkeit zugänglich. Für die übrigen Dokumente muss eine Schutzfrist, während der sie grundsätzlich unzugänglich sind, vorgesehen werden. Die Schutzfrist gemäss Art. 21 Abs. 2 des Walliser Kulturförderungsreglements beträgt 30 Jahre. Diese Frist von 30 Jahren bildet einen gerechten Kompromiss zwischen den verschiedenen auf dem Spiel stehenden Interessen. Die Spezialgesetzgebung kann für gewisse Kategorien von Dokumenten längere Fristen vorsehen, wie das bereits bei den Gerichtsakten der Fall ist, wo die Schutzfrist 50 Jahre beträgt (Art. 10 des Reglements über die Archivierung der Gerichtsakten). Vorbehalten bleibt der Fall, dass ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse einer Einsicht in das Dokument entgegensteht.

Abs. 2

In diesem Absatz werden die Dokumente behandelt, die besonders schützenswerte Daten oder Persönlichkeitsprofile enthalten; für diese Dokumente muss eine besondere Regelung getroffen werden, denn das Schutzbedürfnis ist hier wichtiger. Solche Dokumente sind frühestens 10 Jahre nach dem Ableben der Person zugänglich. Es ist aber möglich, dass das Todesdatum nicht bekannt ist, in diesem Fall läuft die Frist 100 Jahre nach Abschluss des Falles ab.

Abs. 3

Die Behörden, von denen die Dokumente stammen, und die betreffenden Personen haben jederzeit Recht auf Zugang.

Art. 45 Einschränkungen

In diesem Artikel werden zwei Situationen vorbehalten, in denen der Zugang zu Dokumenten eingeschränkt oder verweigert werden kann. Das ist zunächst der Fall, wenn durch den Zugang ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse gefährdet werden könnte (s. Art. 15 GIDA). Der Verantwortliche des Archivs muss die beteiligten Interessen abwägen. Das gilt auch, wenn der Zugang die Originaldokumente gefährden könnte. Die Spezialgesetzgebung, die weitere Einschränkungen vorsehen kann, bleibt vorbehalten.

Art. 46 Einsichtnahme vor Ablauf der Schutzfrist

Anders als im vorhergehenden Artikel kann der Zugang nach Anhörung der Behörde, von welcher die fraglichen Dokumente ausgehen, bereits vor Ablauf der Schutzfrist erlaubt werden, wenn dies aus wissenschaftlichen Gründen erfolgt oder aufgrund eines überwiegenden öffentlichen oder privaten Interesses gerechtfertigt ist.

Art. 47 Erledigung von Streitigkeiten

Bei Streitigkeiten in Zusammenhang mit der Einsichtnahme in archivierte Dokumente sind Artikel 51 bis 55 des vorliegenden Gesetzes anwendbar. Das bedeutet, dass der Gesuchsteller selbst oder eine andere betroffene Person beim Beauftragten die Eröffnung eines Schlichtungsverfahrens verlangen kann. In diesem Verfahren geht es lediglich um das Recht, ein Dokument einzusehen, das in den Archiven aufbewahrt wird, denn mit dieser Bestimmung sollen das Öffentlichkeitsprinzip und der Zugang zu den amtlichen Dokumenten im Archivbereich verwirklicht werden; es gibt in der Tat keinen Grund, Dokumente unterschiedlich zu behandeln, abhängig davon, ob sie bei den herausgebenden Behörden oder in den Archiven aufbewahrt werden. Der Mediator, d. h. der

Beauftragte, muss versuchen, einen Kompromiss zwischen den verschiedenen beteiligten Interessen zu finden, auch diejenigen der herausgebenden Behörde sowie des Verantwortlichen des Archivs und des Gesuchstellers. Der Beauftragte kann auf keinen Fall über archiveigene Fragen, wie zum Beispiel den Archivwert eines Dokuments, entscheiden.

Art. 48 Organisation und Aufsicht

In diesem Gesetz wird die Organisation der verschiedenen Archive (Kantonsarchiv, Gemeinde- und Bürgerarchive) nicht geregelt, aber es wird dazu auf die Spezialgesetzgebung verwiesen (Abs. 1). So behalten die Gemeinden und Burschaften alle ihre Befugnisse auf diesem Gebiet. Nur die Aufsicht über sämtliche Archive, für die das GIDA gilt, wird vom Staatsarchiv Wallis gewährleistet; dieses kann zu diesem Zweck Weisungen erlassen. Auf Grund ihrer Natur sind die Weisungen für die Behörden, an die sie sich richten, verbindlich (Abs. 2).

6. Kapitel: Verfahrensbestimmungen und Rechtspflege

Dieses Kapitel ist den Verfahrensfragen gewidmet. Es gilt für alle Zugangsgesuche für amtliche Dokumente, unabhängig davon, ob sie Personendaten enthalten und ob sie in den Archiven oder bei den herausgebenden Behörden aufbewahrt werden.

Art. 49 Gesuch um Zugang

Das Gesetz schreibt grundsätzlich keine bestimmte Form oder eine zwingende Begründung des Gesuchs vor. Dieses muss lediglich genügend Angaben enthalten, damit das Dokument identifiziert werden kann. Diese Bestimmung könnte auf den ersten Blick wie ein Widerspruch zu Artikel 12 erscheinen, in dem für das Recht auf Zugang zu einem amtlichen Dokument der Nachweis eines besonderen Interesses verlangt wird. Artikel 12 kann jedoch als ein Zulässigkeitskriterium des formellen Rechts aufgefasst werden (juristische Frage, welche in juristischen Kreisen wohlbekannt ist), während es sich bei der Begründung um ein Kriterium des materiellen Rechts handelt. Anders gesagt: Das Gesetz schreibt zwar vor, dass zwischen der gesuchstellenden Person und dem Gegenstand des Gesuchs ein gewisser Zusammenhang zu bestehen hat, die gesuchstellende Person ist jedoch in keiner Weise dazu verpflichtet, einen Grund oder Zweck für das Gesuch anzugeben.

Art. 50 Adressat des Gesuchs

Hier wird festgelegt, an welche Behörde das Gesuch gerichtet werden muss.

Im Absatz 3 wird darauf hingewiesen, wer der Adressat des Gesuchs ist, wenn dieses ein Dokument betrifft, das in den Archiven aufbewahrt wird. Man unterscheidet zwei Möglichkeiten, je nach dem Moment, in dem das Gesuch formuliert wird: Wird das Gesuch vor Ablauf der Schutzfrist (s. Art. 44 GIDA) gestellt, so muss es an die herausgebende Behörde gerichtet werden. Ist die Schutzfrist abgelaufen, so muss das Gesuch direkt an den Verantwortlichen des Archivs gerichtet werden.

Art. 51 Behandlung des Gesuchs

In dieser Bestimmung wird für die Behandlung des Gesuchs eine Frist von 10 Tagen festgelegt; diese kann ausnahmsweise verlängert werden. Ausserdem wird die Behörde verpflichtet, den Gesuchsteller bei seinem Vorgehen zu unterstützen.

Nach dieser Prüfung hat die Behörde drei Möglichkeiten: Sie kann das Gesuch gutheissen, es abweisen oder Dritte anhören, die von ihrem Entscheid betroffen werden könnten.

Art. 52 Konsultation von Dritten

Diese Bestimmung wird angewendet, wenn die Behörde, die bereit ist, auf ein Gesuch einzutreten (siehe vorhergehenden Artikel), feststellt, dass bei einer positiven Antwort Interessen Dritter berührt werden könnten. In diesem Fall kann die Behörde den Zugang so lange nicht erlauben, bis sie die weiteren Personen angehört und ihnen die Möglichkeit zur Einsprache gegeben hat (Abs. 1).

Eine allfällige Einsprache muss schriftlich in einer Frist von 10 Tagen vom Datum an eingereicht werden, an dem diese Personen von der Behörde über das Gesuch informiert wurden.

Art. 53 Stellungnahme der Behörde

Wenn die Behörde, an die ein Gesuch gerichtet wurde, den Zugang zu den Dokumenten einschränken oder verweigern will oder eine Einsprache im Sinne des vorhergehenden Artikels abweisen will, muss sie die betroffenen Personen informieren. Bei dieser Gelegenheit setzt sie ihnen eine 10-tägige Frist, in der sie die Eröffnung eines Schlichtungsverfahrens beim Beauftragten verlangen können; dieses Verfahren ist obligatorisch. Die betroffenen Personen können von der Behörde nicht verlangen, dass sie eine verpflichtende Verfügung erlässt, bevor sie die Schlichtung abgeschlossen haben, deren Zweck darin besteht, den Parteien die Möglichkeit zu geben, von den erläuternden Ratschlägen des Beauftragten zu profitieren und einen Kompromiss zu finden. Es sei darauf hingewiesen, dass das Schlichtungsverfahren auch zur Anwendung gelangt, wenn das Gesuch ein archiviertes Dokument betrifft.

Art. 54 Schlichtung

Eine Schlüsselrolle des Beauftragten im Rahmen dieses Gesetzes ist seine Funktion als Mediator. Das ist auch seine wichtigste Funktion bei der Öffentlichkeit und dem Zugang zu amtlichen Dokumenten.

Diese Bestimmung kommt gelangt zur Anwendung, wenn ein Schlichtungsverfahren eröffnet wurde. Es versteht sich von selbst, dass der Beauftragte grundsätzlich über dieselben Rechte verfügen muss wie diejenigen, die ihm das Gesetz bereits beim Datenschutz verleiht. Die betreffenden Behörden müssen zusammenarbeiten. Es ist auch offensichtlich, dass die Behörde das fragliche Dokument während des Schlichtungsverfahrens nicht bekannt geben darf.

Nach dem Schlichtungsverfahren gibt es zwei mögliche Lösungen: Entweder ist das Schlichtungsverfahren erfolgreich, dann wird die Angelegenheit eingestellt, oder es ist nicht erfolgreich, dann muss der Beauftragte Empfehlungen abgeben. Diese Empfehlungen sind keine Verwaltungsverfügungen im Sinn von Art. 5 VVRG und die Behörden müssen sie nicht befolgen (zu dieser Frage siehe auch die Bemerkungen zu Art. 37 Abs. 3 GIDA). Aus Gründen der Rechtssicherheit und damit das Verfahren beschleunigt wird, ist es vernünftig, dass dem Beauftragten eine Frist zur Abgabe seiner Empfehlungen gesetzt wird. Gemäss der beantragten Lösung beträgt diese Frist 10 Tage ab dem Misserfolg des Schlichtungsverfahrens.

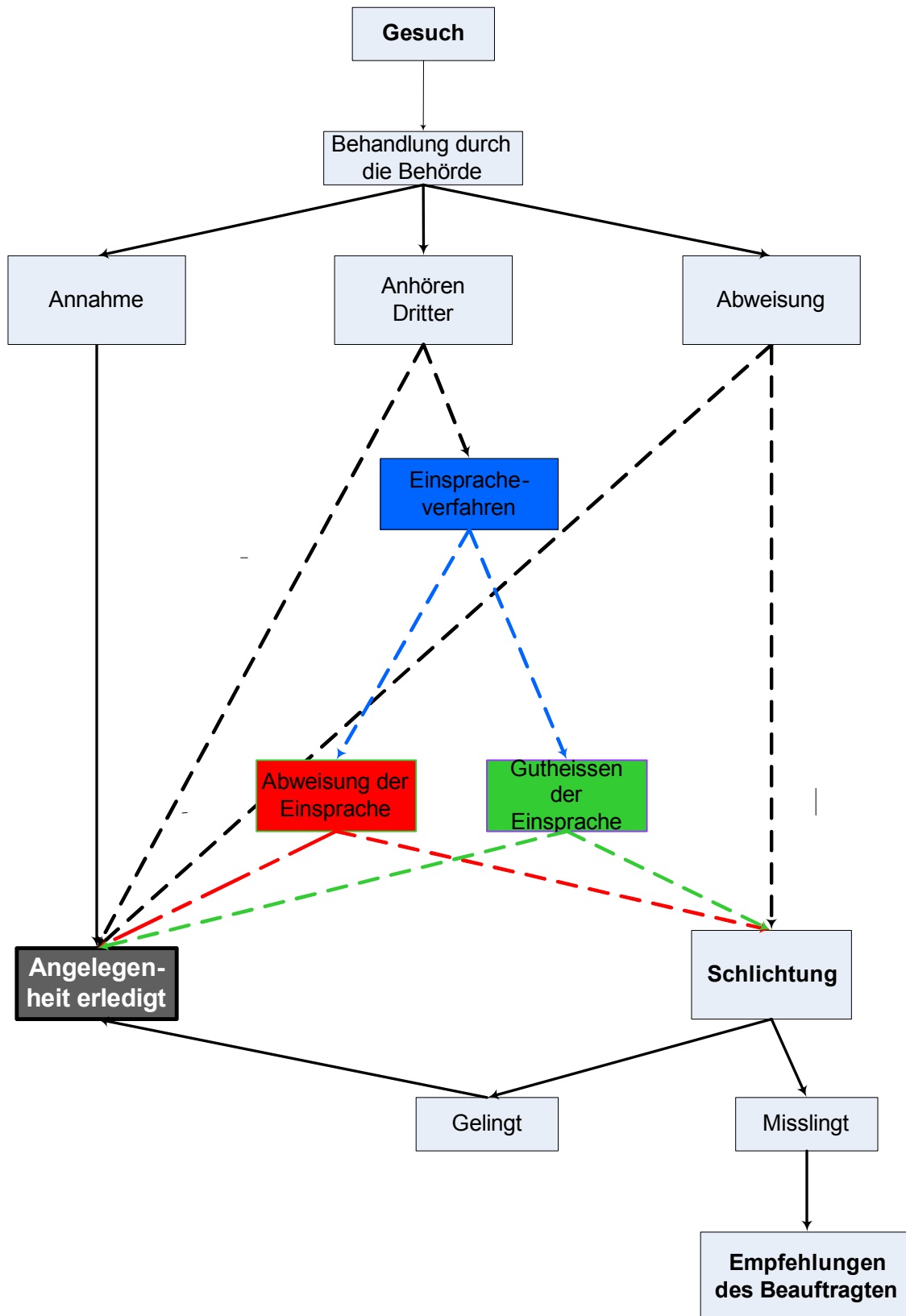
Art. 55 Entscheid der Behörde

In diesem Artikel wird zunächst festgehalten, dass die Behörde nicht in jedem Fall gebunden ist, verpflichtende Verfügungen zu erlassen. Zweck dieser Bestimmung ist es, das Verfahren nicht unnötig zu verlängern und es weniger formell zu machen. So gilt das Gesuch mit der Stellungnahme der Behörde als erledigt, wenn die betroffene(n) Person(en) die Eröffnung des Schlichtungsverfahrens nicht verlangen. Wenn hingegen ein Schlichtungsverfahren eröffnet wird und nicht zum Erfolg führt, muss die Behörde eine begründete Verfügung erlassen (Absatz 2).

Art. 56 Unentgeltlichkeit und Gebühren

Auch das Schlichtungsverfahren muss gratis sein, denn es darf keine abschreckende Wirkung haben.

Die Behandlung der Gesuche läuft nach folgendem Schema ab:

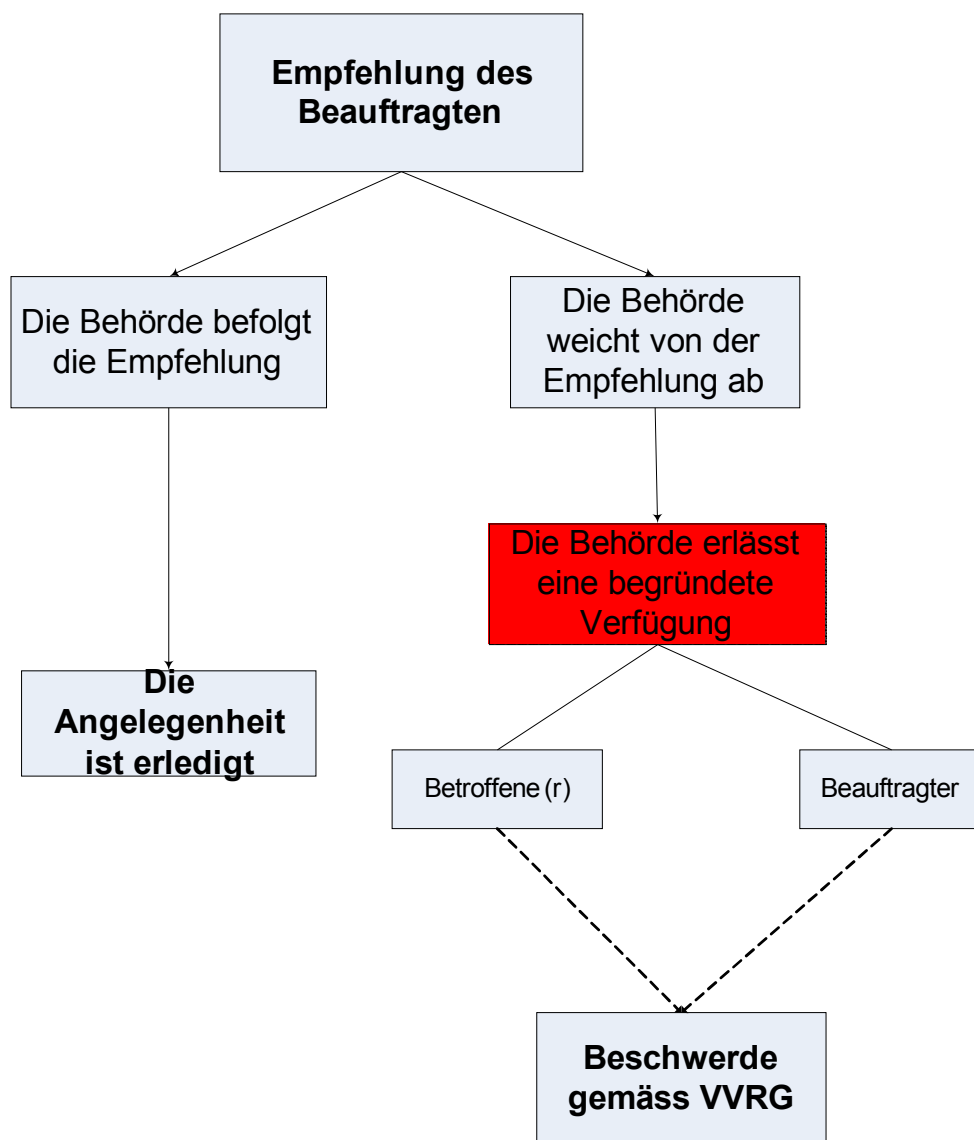


Art. 57 Rechtspflege

Für die Rechtsmittel der betroffenen Personen verweist dieses Gesetz auf die Bestimmungen des VVRG. Das bedeutet, dass gegen alle Entscheide, die von den Behörden im Rahmen dieses Gesetzes getroffen werden, gemäss dem Gesetz über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege Beschwerde eingelegt werden kann (Abs. 1). Auf Grund der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) ist es notwendig, dass die Angelegenheit in letzter kantonaler Instanz vor eine Gerichtsbehörde gebracht werden kann. Die vorgeschlagene Lösung scheint am einfachsten und am vernünftigsten. So ist es nicht erforderlich, besondere Bestimmungen zu schaffen, die nur im Rahmen dieses Gesetzes anwendbar sind. Denkbar wäre auch, das Kantonsgericht als einzig urteilende Instanz über Beschwerden gegen Entscheide in Anwendung dieses Gesetzes zu bestimmen, so müsste man allenfalls nicht mehr über den Staatsrat gehen. Diese Frage ist der Beurteilung des Walliser Gesetzgebers überlassen.

Im Absatz 2 wird schliesslich darauf hingewiesen, dass der Beauftragte bei sämtlichen Behörden der Verwaltungsrechtspflege Beschwerde einlegen kann. Dies ist eine Anforderung des übergeordneten Rechts.

Das Beschwerdeverfahren würde also nach folgendem Schema ablaufen:



7. Kapitel: Schluss- und Übergangbestimmungen

Das Gesetz über den Schutz von Personendaten vom 28. Juni 1984 und der Artikel 31 des Kulturförderungsgesetzes vom 15. November 1996 werden aufgehoben. Der Staatsrat muss den Artikel 21 des Kulturförderungsreglements vom 17. Juli 1999 aufheben.

III. Finanzielle Auswirkungen

Bei den finanziellen Auswirkungen kann man dieselben Schlüsse ziehen, die schon im Entwurf des GIDOK für das 2. Kapitel des Gesetzesentwurfs (Öffentlichkeitsprinzip) gemacht wurden. Sie dürften deshalb in vernünftigen und annehmbaren Grenzen bleiben. Die Erfahrungen der Kantone, welche bereits ein solches Gesetz haben, zeigen, dass dem so ist.

Was die aktive Information angeht, so verfügen der Staatsrat und seine Verwaltung in Form des Informationschefs bereits über entsprechende Strukturen.

Allgemein ist aufgrund des Ausbaus des Internet-Informationsangebots für die Öffentlichkeit ein leichter Kostenanstieg zu erwarten. Auch ohne das neue Gesetz würde es zu einem Kostenanstieg auf diesem Gebiet kommen, insbesondere aufgrund des Bundesprojekts „Guichet virtuel“ www.ch.ch, zu welchem alle Kantone und Gemeinden ihren Teil beisteuern.

Was den Grossen Rat angeht, so sollte der Parlamentsdienst die durch diesen Gesetzesentwurf verursachten Arbeiten übernehmen können.

Was die Gemeinden angeht, so hat die Praxis – insbesondere im Kanton Bern, wo das Informationsgesetz bereits seit 1995 in Kraft ist – gezeigt, dass die entsprechenden Kosten in einem sehr bescheidenen Rahmen geblieben sind, da in den meisten Fällen die durch das Gesetz auferlegten Aufgaben durch einen bereits vorhandenen Mitarbeiter oder den Gemeindeschreiber ausgeführt werden können.

Um die Aufgabe der Gemeindeverwaltungen und des Kantons zu erleichtern, werden schliesslich Leitfäden zur Verfügung gestellt, die alle nützlichen praktischen Angaben dazu enthalten, wie die Gesuche um Einsicht oder die Gesuche um Zugang zu Dokumenten zu behandeln sind. Darin werden auch Antworten auf die wichtigsten Fragen gegeben, die sich im Zusammenhang mit der neuen Gesetzgebung ergeben können. Diese Leitfäden enthalten auch verschiedene Musterformulierungen für Verfügungen im Zusammenhang mit den Bestimmungen des neuen Gesetzes.

Beim Datenschutz und bei der Archivierung bleiben die Kosten gleich wie bei der Ausführung der bisherigen Gesetzgebung, denn die Datenschutzgesetzgebung wird aufgehoben und durch das 3. Kapitel dieses Entwurfs ersetzt und das 5. Kapitel über die Archivierung enthält nur gesetzliche Rahmenbestimmungen.

Offen bleibt die Frage des Gehalts des Beauftragten. Da im Entwurf vorgesehen ist, dass er vom Grossen Rat ernannt wird, bezieht er sein Gehalt aus dessen Budget. Zwei Möglichkeiten können in Betracht gezogen werden. Entweder arbeitet der Beauftragte im Auftragsverhältnis oder er bezieht ein Jahresgehalt. Aus den Erfahrungen der übrigen Kantone kann man schliessen, dass der Beauftragte nicht übermässig beansprucht werden wird. Bei einer Lösung mit Jahresgehalt könnte man in etwa von einem Betrag in der Höhe von Fr. 1000.- im Monat ausgehen.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Grossrätinnen und Grossräte, unserer vorzüglichen Hochachtung und empfehlen Sie zusammen mit uns dem Machtschutz Gottes.

Sitten, den 20. Februar 2008

Der Präsident des Staatsrates: **Jean-Jacques Rey-Bellet**
Der Staatskanzler: **Henri v. Roten**