



KANTON
APPENZELL INNERRHODEN

LEITFADEN ÖFFENTLICHSPRINZIP

Hinweise für die
Behandlung von
Gesuchen um
Dateneinsicht

Herausgegeben von der
Standeskommission

Appenzell, 2019



Inhaltsverzeichnis

1 Zweck des Leitfadens	1
2 Öffentlichkeitsprinzip	1
2.1 Gesetzesregelung	1
2.2 Sachlicher Geltungsbereich	2
2.3 Persönlicher Geltungsbereich	2
2.4 Amtliche Dokumente	2
2.5 Ausschluss der Einsicht	3
2.6 Abgrenzung zu allgemeinen Auskünften	3
2.7 Abgrenzung zur Einsicht in eigene Personendaten	4
2.8 Abgrenzung zur Einsicht in Verfahrensakten	4
3 Ausnahmen	4
3.1 Abweichende Regelungen in anderen Erlassen	4
3.2 Öffentliche Interessen	4
3.3 Private Interessen	5
3.4 Sonderfall Steuerakten	6
3.5 Protokolle nicht öffentlicher Sitzungen	6
3.6 Kommerzielle Nutzung	6
3.7 In Bearbeitung stehende Daten	7
3.8 Verhandlungspositionen	7
3.9 Persönliche Dokumente	7
4 Gesuche	7
4.1 Form der Gesuche	7
4.2 Zuständigkeit für Behandlung und Bewilligung	8
4.3 Prüfung des Gesuchs	9
4.4 Entscheid über die Einsichtsgabe	10
4.5 Form der Einsichtsgabe	11
4.6 Einigungsverfahren	11
5 Rechtsmittel	11
6 Gebühren	11
7 Kontaktstelle	12
8 Anhang	13
8.1 Zuständigkeit für Entscheid über Einsicht	13
8.2 Ablaufschema	14

1 Zweck des Leitfadens

Die Landsgemeinde vom 28. April 2019 hat ein neues Datenschutz-, Informations- und Archivgesetz (DIAG, GS 172.800) verabschiedet. Das Gesetz tritt am 1. Januar 2020 in Kraft.

Hinsichtlich des Einsichtsrechts in amtliche Dokumente der Verwaltung wird mit dem neuen Gesetz ein Wechsel vollzogen. Bisher galten amtliche Dokumente grundsätzlich als geheim. Wer solche Dokumente einsehen wollte, musste einen persönlichen Interessensnachweis leisten. Mit dem neuen Gesetz fällt dieser Interessensnachweis weg. Grundsätzlich besteht ein voraussetzungsloser Anspruch auf eine Einsicht, allerdings bestehen in sachlicher und inhaltlicher Hinsicht verschiedene Ausnahmen und Einschränkungen.

Mit diesem Leitfaden sollen die Vorgaben im Gesetz konkretisiert und der administrative Ablauf für die Gesuchsbearbeitung dargelegt werden. Damit soll eine möglichst einheitliche Praxis in der Einsichtsgabe erreicht werden.

2 Öffentlichkeitsprinzip

2.1 Gesetzesregelung

Nach Art. 25 DIAG können bestehende amtliche Dokumente eingesehen werden. Es besteht aber kein Anspruch darauf, dass die Daten für die Einsicht in einer bestimmten Weise aufbereitet werden.

Das Einsichtsrecht besteht voraussetzungslos. Es muss also kein Interesse oder eine besondere Betroffenheit nachgewiesen werden, damit man Akten einsehen darf. Es reicht die bloße Anmeldung des Anspruchs. Dies dürfte vor allem bei Medienschaffenden eine Rolle spielen, die in der Regel nicht selber betroffen sind und ihre Schreibabsichten gerne verschleiern halten.

Die Einsicht wird nach Art. 26 Abs. 1 DIAG verweigert, wenn

- in einem anderen Erlass eine anderweitige Regelung besteht;
- ihr ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht;
- es sich um Protokolle nicht öffentlicher Sitzungen handelt.

Kann allerdings überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen mit einer Anonymisierung oder einer Teilaussonderung Rechnung getragen werden, ist die Einsicht in dieser Weise zu gewähren oder es kann eine zusammenfassende Auskunft gewährt werden. Allenfalls kann auch eine Einsicht oder Auskunft unter bestimmten Auflagen erteilt werden.

Weiter ist nach Art. 26 Abs. 2 DIAG keine Einsicht möglich in Daten, die

- kommerziell genutzt werden;
- sich auf Verhandlungspositionen beziehen;
- noch in Bearbeitung sind;
- zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind.

Das Öffentlichkeitsprinzip gilt nach Art. 41 Abs. 3 DIAG nur für Akten, die nach dem 1. Januar 2020 erstellt oder eingegangen sind. Für frühere Akten gilt die bisherige Praxis. Für eine Einsichtnahme in diese Altbestände muss daher weiterhin ein erhöhtes persönliches Interesse oder eine erhöhte persönliche Betroffenheit nachgewiesen werden.

2.2 Sachlicher Geltungsbereich

Das Öffentlichkeitsprinzip gilt unmittelbar für den Kanton, die Bezirke, die Schulgemeinden, die Feuerschaugemeinde, die Korporationen des kantonalen Rechts und die kantonalen Anstalten. Ausgenommen ist die Appenzeller Kantonalbank. Sodann können die Korporationen und Anstalten für sich beschliessen, das Einsichtsrecht weiterhin so zu gewähren, dass ein besonderes Interesse nachgewiesen werden muss. Machen sie dies nicht, gilt auch für sie das Öffentlichkeitsprinzip.

2.3 Persönlicher Geltungsbereich

Einsicht in amtliche Dokumente kann jedermann nehmen. Die Befreiung vom Nachweis eines besonderen Interesses führt dazu, dass auch Personen ohne näheren Bezug zum Kanton ein Einsichtsgesuch stellen können. Die Person muss weder im Kanton oder in der Schweiz leben, noch muss sie die Anfrage in deutscher Sprache stellen. Sie muss aber gegebenenfalls für den Aufwand aufkommen, der mit der Übersetzung der Anfrage anfällt und dafür einen Vorschuss leisten. Ein Anspruch auf Übersetzung der amtlichen Dokumente in die jeweilige Sprache ist allerdings nicht vorgesehen und wäre auch nicht Sache der Verwaltung.

Anfrageberechtigt sind nicht nur natürliche Personen, sondern auch juristische Personen, beispielsweise eine Presseagentur. Vorausgesetzt ist allerdings, dass die juristische Person rechts- und handlungsfähig ist. In der Regel dürfte es allerdings auf dieses Kriterium kaum ankommen, weil jeder einzelne für die juristische Person Handelnde bereits für sich anfrageberechtigt ist.

Grundsätzlich können auch öffentliche Organe das Einsichtsrecht geltend machen. Für die Wahrnehmung ihres Auftrags besteht jedoch in der Regel Spezialrecht zum direkten Datenaustausch auf dem Wege der Rechtshilfe.

2.4 Amtliche Dokumente

Als amtliche Dokumente gelten alle Akten und Aufzeichnungen, die zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe erstellt wurden oder angefallen sind. Nicht dazu gehören private Unterlagen, die jemand ausserhalb des amtlichen Auftrags bei sich im Büro aufbewahrt. Ebenfalls nicht als amtliche Dokumente gilt die für die Erfüllung der Amtspflichten angeschaffte Literatur.

Soweit anstatt physische Akten lediglich elektronische Aufzeichnungen bestehen, gelten auch diese als Dokumente. Es kommt nicht darauf an, ob es sich um Textaufzeichnungen, Rechnungstabellen oder um grafische oder fotografische Aufzeichnungen handelt. Voraussetzung ist aber, dass die Aufzeichnungen bereits bestehen und einfach ausgedruckt oder weitervermittelt werden können. So gelten etwa E-Mails, auch wenn sie nicht ausgedruckt wurden, als Dokumente. Müssen Aufzeichnungen aber erst noch aufwendig produziert werden, gelten sie nicht als «bestehende amtliche Dokumente» im Sinne von Art. 25 DIAG. Als Grenzfall sind Dokumente oder Aufzeichnungen zu beurteilen, die zwar noch nicht als solche elektronisch abgelegt sind, die aber aus einer Datenbank herausgezogen werden können. Können sie als Standardanwendung leicht aus einer Datenbank generiert werden, sollten sie noch als bestehende Dokumente behandelt werden, andernfalls nicht mehr.

Im Bestand des Landesarchivs befinden sich teilweise auch Dokumente und Daten, die nicht der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienen, aber gleichwohl mit einem öffentlich-

rechtlichen Auftrag archiviert werden. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um private Nachlässe. Nach der Übergabe an das Landesarchiv werden sie von einem öffentlichen Organ verwaltet. Sie sind damit amtliche Dokumente im Sinne von Art. 3 Abs. 3 DIAG. Sie fallen nach Art. 25 Abs. 1 DIAG ebenfalls unter das Öffentlichkeitsprinzip.

2.5 Ausschluss der Einsicht

Das Öffentlichkeitsprinzip gilt nicht für alle amtlichen Dokumente. Einerseits bestehen generelle Ausschlüsse für bestimmte Dokumente. So sind insbesondere alle Unterlagen, die noch in Bearbeitung sind, ausgeschlossen. Andererseits ist für nicht ausgeschlossene Dokumente in jedem Einzelfall zu prüfen, ob und auf welche Weise Einsicht gegeben werden kann.

Für Dokumente, für welche das Öffentlichkeitsprinzip nicht gilt, muss grundsätzlich wie bisher der Nachweis eines besonderen Interesses oder einer erhöhten Betroffenheit nachgewiesen werden. Vorbehalten bleiben abweichende Regelungen in Spezialerlassen, beispielsweise über die absolute Geltung des Steuergeheimnisses gegenüber Dritten (Art. 122b Steuergesetz, StG).

Dies bedeutet allerdings nicht, dass über die entsprechenden amtlichen Verrichtungen in jedem Fall Stillschweigen gewahrt werden müsste. Das verantwortliche Organ kann nach Art. 24 DIAG von sich aus in geeigneter Weise über wichtige Vorgänge und allgemein interessierende Angelegenheiten informieren. Es besteht einfach kein Anspruch auf eine Einsicht in die Dokumente.

2.6 Abgrenzung zu allgemeinen Auskünften

Häufig wünschen Interessenten von der Verwaltung nicht eine Einsicht in spezifische Dokumente, sondern wollen einfach Auskunft über einen bestimmten Sachverhalt haben. Diese Konstellation wird in Art. 28 DIAG geregelt.

Es besteht grundsätzlich kein Anspruch auf Erteilung einer Auskunft. Fällt eine Auskunft in Betracht, sind die Grundsätze über den Ausschluss des Einsichtsrechts sinngemäss anzuwenden. Das heisst insbesondere, dass über kommerzielle Belange eines Geschäfts, laufende Geschäfte oder provisorische Positionen grundsätzlich keine Auskünfte gegeben werden können.

Allgemeine Auskünfte über einen Gegenstand werden normalerweise in der gleichen Form beantwortet wie die Anfrage eingegangen ist. Ein Anspruch darauf besteht allerdings nicht. Die auskunftserteilende Stelle ist in der Wahl der Form frei.

Beim Kanton ist für die Zuständigkeit zur Erteilung allgemeiner Auskünfte das Kommunikationskonzept der kantonalen Verwaltung massgeblich (intern siehe unter: intranet.ai.ch/verwaltung/kommunikation/nuetzliche-dokumente). Demgemäss ist für Standeskommissionsgeschäfte grundsätzlich der regierende Landammann oder das fachlich zuständige Standeskommissionsmitglied zuständig. Für Auskünfte über Departementsgeschäfte mit politischem Hintergrund ist die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher zuständig, für fachliche, rein technische Auskünfte grundsätzlich die Amtsleiterin oder der Amtsleiter.

2.7 Abgrenzung zur Einsicht in eigene Personendaten

Bezüglich den persönlichen Daten, die in der Verwaltung in einer Datensammlung enthalten sind, hat jede betroffene Person einen Anspruch auf Einsicht. Diesfalls spielen die Ausnahmen für das allgemeine Einsichtsrecht nicht mehr in gleicher Weise. So kommt es insbesondere nicht darauf an, ob die Datensammlung im Zusammenhang mit einer kommerziellen Nutzung steht oder noch in Bearbeitung ist. Sind in einer Datensammlung persönliche Angaben registriert, kann die betroffene Person Einsicht nehmen, sobald der Bearbeitungsstand dies zulässt. Dieser Vorbehalt bezieht sich insbesondere auch auf den Fall des Aufbaus einer elektronischen Datenbank. Eine Einsichtnahme wird hier erst nach der eigentlichen Inbetriebnahme der Datenbank möglich sein.

2.8 Abgrenzung zur Einsicht in Verfahrensakten

Für Verwaltungsverfahren, Strafverfahren oder Gerichtsverfahren bestehen Sonderregelungen über die Akteneinsicht im jeweiligen Prozess- oder Verfahrensrecht. Diese Regelungen gehen der allgemeinen Einsichtsregelung gemäss dem Datenschutz-, Informations- und Archivgesetz vor und überlagern diese.

3 Ausnahmen

3.1 Abweichende Regelungen in anderen Erlassen

Neben der Sonderregelung im Prozess- oder Verfahrensrecht gibt es noch weitere Erlasse, in denen spezifische Einsichtsfragen geregelt werden. So besteht beispielsweise für im Landesarchiv lagerndes Archivgut die Regelung, dass nach einer gewissen Schutzdauer alle Akten öffentlich sind. Diese beträgt für gewöhnliches Archivgut 30 Jahre, für solches mit schützenswerten Personendaten 90 Jahre. Dies bedeutet, dass nach diesen Fristen beispielsweise keine Aussonderung von Akten mehr vorgenommen wird, die kommerziell genutzt wurden oder die einen Verfahrensstand vor der endgültigen Verabschiedung wiedergeben.

Weitere Sonderregelungen finden sich etwa im Bereich des Schulrechts, wo beispielsweise in Art. 47 und Art. 57 des Landesschulkommissionsbeschlusses zum Schulgesetz die Einsichtsrechte von Eltern in Prüfungen ihrer Kinder geregelt werden. Die diesbezüglichen Regelungen gehen ebenfalls der allgemeinen Regelung im Datenschutz-, Informations- und Archivgesetz vor.

Sodann ist beispielsweise bei öffentlichen Ganten das Protokoll während wenigstens dreier Werktage zu jedermanns Einsicht aufzulegen (Art. 92 Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, EG ZGB). Eine Beurteilung, ob dem übergeordnete öffentliche oder private Interessen entgegenstehen, wird nicht vorgenommen, und auch die übrigen Ausnahmetatbestände gemäss Datenschutz-, Informations- und Archivgesetz gelten nicht.

3.2 Öffentliche Interessen

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

Überwiegende öffentliche Interessen liegen namentlich vor, wenn mit der Kenntnissgabe von amtlichen Dokumenten behördliche Massnahmen oder Strategien vereitelt oder geschädigt

werden können. Eine Schädigung ist bereits anzunehmen, wenn mit der Veröffentlichung Verhandlungspositionen oder Positionen in einem politischen Prozess gefährdet würden. Ein öffentliches Interesse kann auch in der Wahrung der Integrität des Kantons und seiner Körperschaften erblickt werden. Ob das öffentliche Interesse am Ansehen des Kantons dann aber auch tatsächlich überwiegt, ist in der Interessenabwägung zu entscheiden.

Ein wichtiges öffentliches Interesse besteht in der Gewährleistung der Sicherheit für die Bevölkerung und die öffentlichen Institutionen. Insbesondere die körperliche oder psychische Unversehrtheit der im Kanton lebenden Personen ist ein hohes Gut, das nicht durch eine Veröffentlichung von Informationen gefährdet werden darf. Enthalten beispielsweise amtliche Dokumente Inhalte, die bei einer unkontrollierten Veröffentlichung zu einer Panik führen könnten, ist auf eine Einsichtsgabe zu verzichten. Stattdessen müssen sich die Behörden überlegen, in welcher Weise und zu welchem Zeitpunkt sie selber mit den fraglichen Inhalten an die Öffentlichkeit gelangen will.

3.3 Private Interessen

Jede Person hat Anspruch auf den Schutz ihrer Privatsphäre. Dieser Grundsatz wird bereits in Art. 13 der Bundesverfassung (SR 101) ausdrücklich festgehalten. Er umfasst namentlich den Schutz des Privat- und Familienlebens, der Wohnung sowie des Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs. Zudem hat jede Person Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten. Dieser Grundsatz wird im kantonalen Datenschutzrecht konkretisiert.

Behörden dürfen Personendaten nach Art. 14 DIAG grundsätzlich nur bekanntgeben, wenn die Weitergabe für den Vollzug von Bundes- oder kantonalem Recht notwendig ist. Besonders schützenswerte Personendaten, also beispielsweise gesundheitliche Daten, dürfen nur herausgegeben werden, wenn dafür eine gesetzliche Regelung besteht oder die Einwilligung der betroffenen Personen vorliegt. Diese Grundsätze gelten auch im Zusammenhang mit der Einsichtsgabe in amtliche Dokumente. Zu beachten ist, dass die Einsichtsgabe weder für den Vollzug von Bundes- oder kantonalem Recht notwendig ist, noch die entsprechende Regelung im Datenschutz-, Informations- und Archivgesetz eine gesetzliche Grundlage für die Herausgabe von Personendaten bildet. Die Regelung gemäss diesem Gesetz enthält ausdrücklich den Vorbehalt, dass der Einsichtnahme nicht überwiegende private Interessen entgegenstehen. Ein solches Interesse ist der Datenschutz. Der Schutz umfasst nicht nur die direkte Nennung von Namen und Adressen, sondern bereits die Schilderung von Sachverhalten, die auf eine bestimmte Person schliessen lässt.

Im Falle von Personen, die im öffentlichen Leben stehen, besteht hinsichtlich ihrer öffentlichen Tätigkeit ein gesenktes Schutzbedürfnis. Sobald die Daten aber nichts mit dem öffentlichen Wirken zu tun haben, dürfen sich auch Personen des öffentlichen Interesses auf den Schutz ihrer Persönlichkeit berufen. Die Grenzziehung ist oftmals heikel. Haben private Vorgänge etwas mit der öffentlichen Aufgabe zu tun, indem sie sich beispielsweise klar nachteilig auf die Beurteilung der Amtseignung der entsprechenden Person auswirken, ist eher von einem gesenkten Schutzbedürfnis auszugehen. Haben sie mit der Amtsführung nichts zu tun und sind sie nur deshalb interessant, weil es sich um eine öffentliche Person handelt, dürfte demgegenüber ein erhöhtes Schutzbedürfnis vorliegen.

Ein weiterer Anwendungsfall für ein privates Interesse ist anzunehmen, wenn mit Ausführungen in einem amtlichen Dokument das Berufsgeheimnis einer Person tangiert wird. So kann sich beispielsweise ein Arzt darauf berufen, dass Informationen, die er in seiner beruflichen Tätigkeit erlangt hat, dem Berufsgeheimnis unterstehen. Demgemäss darf das Gesundheits- und Sozialdepartement, das solche Informationen im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeit er-

langt hat, diese nicht einfach so nach aussen geben. Es gilt, das Berufsgeheimnis des Arztes in der Abwägung als privates Interesse angemessen zu berücksichtigen.

3.4 Sonderfall Steuerakten

Bereits das Steuergesetz enthält in Art. 122 die klare Anweisung, dass Dritten der Einblick in amtliche Akten zu verweigern ist. Das Datenschutz-, Informations- und Archivgesetz wiederholt die Unversehrbarkeit des Steuergeheimnisses, indem es in Art. 26 Abs. 1 lit. b festhält, dass für Steuerakten das Einsichtsrecht gemäss Art. 25 nicht besteht. Zu den amtlichen Akten im Sinne des Steuergesetzes gehören die eigentlichen Steuerakten. Nicht darunter fallen die bereits heute veröffentlichten Daten über das Gesamtvolumen der Steuern, aus denen denn auch nicht auf die steuerlichen Verhältnisse Einzelner geschlossen werden kann. Auch Akten des Steueramts, die nichts mit der steuerlichen Einschätzung zu tun haben, stehen nicht unter dem Steuergeheimnis, beispielsweise Akten zur Anschaffung von Büromobiliar.

3.5 Protokolle nicht öffentlicher Sitzungen

Sind Sitzungen einer Kommission nicht öffentlich, gelten auch die darüber ausgefertigten Protokolle als nicht öffentlich. Sitzungen öffentlicher Organe gelten als nicht öffentlich, ausser sie sind ausdrücklich als öffentlich erklärt.

Da die Sitzungen der Standeskommission nicht öffentlich sind, sind auch die Protokolle der Standeskommission weiterhin nicht öffentlich. Für die Einsichtnahme in diese Akten ist also wie bisher ein besonderes Interesse nachzuweisen. Gleiches gilt für Sitzungen von Arbeits- und Projektgruppen der Verwaltung oder Besprechungen mit Privaten. Soweit darüber Protokolle erstellt werden, sind diese geheim.

Klar ist die diesbezügliche Situation für die Kommissionen des Grossen Rates. Nach Art. 34b des Geschäftsreglements des Grossen Rates (GrGR, GS 171.210) sind deren Sitzungen ausdrücklich geheim. Im Gegensatz dazu sind die Sessionen des Grossen Rates selber grundsätzlich öffentlich.

Hinsichtlich der Protokolle geheimer Sitzungen bleibt es bei der bisherigen Situation. Eine Einsicht ist nur gegen den Nachweis eines besonderen Interesses möglich.

3.6 Kommerzielle Nutzung

Tritt die öffentliche Hand in einem Bereich in Konkurrenz zu privaten Anbietern auf, unterstehen die diesbezüglichen Akten nicht dem Öffentlichkeitsprinzip. Solche Situationen bestehen beispielsweise im Spital- oder Altersbereich, wo die öffentlichen Institutionen im Wettbewerb zu privaten Anbietern stehen. Soweit also das Gesundheitszentrum Appenzell für sich das Öffentlichkeitsprinzip nicht ausschliesst, würden viele Daten diesem Prinzip trotzdem nicht unterstehen, weil sie der kommerziellen Nutzung dienen. Darunter würden insbesondere Daten über die Geschäftsstrategie und die Betriebsplanung fallen. Andere Beispiele können die Herausgabe einer topografischen Karte, der Handel mit Pflanzen oder der Kauf einer Liegenschaft mit Mitteln des Finanzvermögens sein.

Auch hier bedeutet die Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip nicht, dass über die Tätigkeit der öffentlichen Hand nicht angemessen zu berichten wäre. Es besteht aber kein Einsichtsrecht in einzelne Aktenstücke. Das zuständige Organ informiert die Öffentlichkeit von sich aus über wichtige Belange.

3.7 In Bearbeitung stehende Daten

Solange ein Dokument in Bearbeitung ist, unterliegt es nicht dem Öffentlichkeitsprinzip. Das Einsichtsrecht gilt also nicht für Skizzen, provisorische Fassungen eines Berichts, Notizen einer Sitzung und Vorentwürfe für einen Erlass. Erst wenn das fragliche Dokument fertiggestellt ist, gelangt es in den Bereich des Öffentlichkeitsprinzips.

In der Regel ist die Fertigstellung eines Dokuments dann anzunehmen, wenn es durch das zuständige Organ verabschiedet und weitergegeben wird. Im Falle eines Briefs ist davon auszugehen, dass mit dem Setzen der Unterschrift und dem Versand an den Adressaten die Fertigstellung erfolgt ist. Bei einem Bericht ist dies der Fall, wenn er an das Organ geht, demgegenüber Bericht zu erstatten war.

3.8 Verhandlungspositionen

Eine besondere Situation bietet sich dann, wenn eine Behörde hinsichtlich eines Gegenstands in Verhandlungen mit Anderen steht. Selbst wenn ein Dokument als endgültige Verhandlungsposition verabschiedet würde, kann es nicht öffentlich gemacht werden, bevor die Verhandlungen abgeschlossen sind. Mit einem anderen Vorgehen würde man die Verhandlungschancen regelmässig arg kompromittieren.

Gleiches gilt auch in einer Ausschreibungssituation. Hat das ausschreibende Organ das Pflichtenheft für ein neu anzuschaffendes Produkt oder eine bestimmte Leistung verabschiedet, sind die Verhandlungen noch nicht beendet. Das Ende ist vielmehr erst mit der Rechtskraft des Vergabeentscheids anzunehmen. Mit Blick auf die Öffentlichkeit des Pflichtenhefts kann es sich freilich anders verhalten, wenn eine offene Ausschreibung vorgenommen wird.

3.9 Persönliche Dokumente

Dokumente, die einzig der persönlichen Meinungsbildung dienen, unterstehen dem Öffentlichkeitsprinzip nicht. Dies gilt auch, wenn es um die Meinungsbildung in einer Arbeits- oder Projektgruppe geht oder zwischen einer oder einem Mitarbeitenden und der vorgesetzten Person besprochen wird. Zu den Dokumenten, die dem persönlichen Gebrauch einer Sachbearbeiterin oder eines Sachbearbeiters dienen, gehören neben persönlichen Notizen beispielsweise auch Arbeitskopien von Dokumenten. Erst wenn solche persönlichen Dokumente in ein eigentliches amtliches Dokument Eingang gefunden haben, verlieren sie den Charakter als persönliches Dokument.

4 Gesuche

4.1 Form der Gesuche

Einsichtsgesuche sind schriftlich und unterzeichnet einzureichen. Auf Einsichtsgesuche mittels E-Mail, Telefon oder unmittelbaren Vorsprechens ist nicht einzutreten. Gewährt man trotzdem Einsicht, handelt es sich um eine Kulanzleistung. Das mag in Einzelfällen sachgerecht sein. Häufen sich solche Kulanzleistungen, wird sich aber rasch eine Praxis entwickeln, mit der es schwierig wird, im Einzelfall dann doch wieder nicht auf ein solches Gesuch einzutreten. Es wird daher empfohlen, stets ein schriftliches und unterzeichnetes Gesuch zu verlangen.

Die Dokumente, in die Einsicht verlangt werden, müssen möglichst genau bezeichnet werden. Wer die Einsicht in ein Dokument verlangt, muss das Zumutbare zur Eingrenzung der

Suche beitragen. In vielen Fällen wird die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller aber nicht präzise sagen können, welches Dokument ganz genau betroffen ist. Vielfach wird jemand einfach wissen, dass es zu einem Thema oder einem Entscheid Akten gibt, aber nicht, welche Einzeldokumente ganz genau dazu bestehen. Man darf daher keine überspannten Ansprüche hinsichtlich der Detailangaben zu den Dokumenten stellen.

Wird Einsicht in Dokumentenreihen verlangt, beispielsweise in alle Standeskommissionsprotokolle des Jahres 2018, kann man verlangen, dass eine Einschränkung auf Dokumente zu einem bestimmten Sachverhalt vorgenommen wird. Es müsste also beispielsweise eine Einschränkung auf den Entscheid der Standeskommission zum Kredit über das neue Verwaltungsgebäude vorgenommen werden.

Das Gesetz sagt nicht genauer, was eine Dokumentenreihe ist. In der Praxis sollte bei allgemeinen Anfragen ab einem Bestand von mehr als zehn Dokumenten eine Präzisierung verlangt werden. Darunter macht es in der Regel wenig Sinn, eine Präzisierung zu verlangen, weil diesfalls relativ einfach weitere Einzelgesuche gestellt werden und damit die Gesamteinsicht auf anderem Wege erwirkt werden kann.

Auch Anfragen bezüglich eines konkreten Einzelgeschäfts können sich letztlich auf eine Vielzahl von Dokumenten beziehen. Bei diesen Einsichtsgesuchen kommt es in der Frage, ob eine Präzisierung verlangt werden kann, auf die Umstände an. Lässt sich der Gegenstand leicht und sinnvoll eingrenzen, sollte bei diesen Konstellationen ebenfalls eine Anfrage in eine Dokumentenreihe in Betracht gezogen werden. Trifft dies nicht zu, wird man auf eine Präzisierung verzichten, die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller mit Blick auf die Kostenpflicht aber auf die Menge der Dokumente hinweisen.

Präzisierungen einer Einsichts-anfrage müssen nicht zwingend ebenfalls schriftlich und mit Unterschrift vorgenommen werden. Es können auch mündlich oder mit einfacher E-Mail vorgenommene Präzisierungen entgegengenommen werden.

4.2 Zuständigkeit für Behandlung und Bewilligung

In der kantonalen Verwaltung gilt für die Erteilung von Bewilligungen folgende Zuständigkeitsordnung:

- Für Archivgut ist das Landesarchiv zuständig. Im Falle von Archivgut, das besonders schützenswerte Personendaten enthält, ist die Standeskommission zuständig.
- Für Daten, die in den Räumen der Verwaltung aufbewahrt werden, ist die Leitung des sachlich zuständigen Amtes oder der sachlich zuständigen Dienststelle für die Herausgabe zuständig. Wiederum sind Gesuche, die besonders schützenswerte Personendaten berühren, der Standeskommission zum Entscheid vorzulegen. Ist die Zuständigkeit unsicher, legt die Amts- oder Dienststellenleitung das Gesuch der Standeskommission zum Entscheid vor.
- Für die kantonalen Anstalten und das Gymnasium legt die jeweilige Leitung die Zuständigkeit für die Erteilung von Einsichtsbewilligungen fest. Dies sollte mit einem generellen Beschluss gemacht werden.

Regelmässig kommt es auch vor, dass für die tägliche Arbeit Akten aus einem anderen Amt verwendet werden. Solche amtsfremden Akten finden sich daher recht häufig als Kopien oder Zweiddokumente in Arbeitsdossiers anderer Ämter. Bezieht sich eine Einsichts-anfrage auf ein solches Dossier mit gemischten Akten, ist im Rahmen der Gesuchsbehandlung Rücksprache mit der für das fragliche Fremddokument zuständigen Amtsstelle zu nehmen.

Liegt ein Teil der Akten, in die Einsicht gewünscht wird, im Archiv, ein Teil in den Räumlichkeiten eines Amtes, ist ebenfalls eine Koordination nötig. Der Entscheid für die Einsichtsgabe sollte diesfalls einheitlich durch das Amt vorgenommen werden. Hierfür ist aber vorab die Haltung des Landesarchivs einzuholen.

Die Vorbereitung von Einsichtsgesuchen, für welche die Standeskommission zuständig ist, obliegt dem sachlich zuständigen Departement. Nur dort kann die Sachlage umfassend, das heisst unter Beachtung der im fraglichen Bereich geltenden öffentlichen oder privaten Interessen und unter Berücksichtigung eines weiteren Umfelds, überprüft werden.

In den Bezirken, Schul- und Kirchengemeinden sowie in den Korporationen und anderen Organisationen legt das jeweils oberste Exekutivorgan die Zuständigkeit für Einsichtsgesuche fest. Als oberstes Exekutivorgan gilt das oberste gewählte Gremium, also der Bezirksrat, der Schulrat, der Kirchenrat oder der Korporationsvorstand.

In kleineren Körperschaften, in Korporationen und in anderen Organisationen dürfte es regelmässig so sein, dass über Einsichtsgesuche das oberste Exekutivorgan selber entscheidet. Dieses Organ kann hierfür aber auch ein anderes Organ oder eine Verwaltungsstelle für zuständig erklären. Eine solche Delegation sollte aber nicht fallweise vorgenommen werden, sondern mittels einer generellen, schriftlichen Anordnung.

Die Leitungen der Kantonalen Versicherungskasse, des Gesundheitszentrums Appenzell und der kantonalen Ausgleichskasse regeln die Zuständigkeiten für sich ebenfalls selbständig. Ihre Datenbestände werden aber ohnehin weitgehend vom Einsichtsrecht ausgenommen sein, weil der Offenlegung dieser teilweise sehr heiklen persönlichen Daten in aller Regel überwiegende Interessen entgegenstehen. Sie können für sich auch generell beschliessen, dass das Öffentlichkeitsprinzip für sie nicht gilt, sodass für eine Einsichtnahme weiterhin ein besonderes Interesse nachgewiesen werden muss.

Beim Gymnasium St. Antonius legt ebenfalls das oberste Schulorgan, also die Schulleitung, die Zuständigkeiten für die Einsicht fest. Sie kann diese Zuständigkeit bis auf die Ebene der Lehrpersonen und der Verwaltung regeln.

4.3 Prüfung des Gesuchs

In einem ersten Schritt ist zu prüfen, ob auf ein Einsichtsgesuch einzutreten ist. Wurde das Gesuch nicht schriftlich oder ohne Unterschrift eingereicht, wird auf das Gesuch nicht eingetreten. Im Regelfall wird man die gesuchstellende Person auf diesen Umstand hinweisen, bevor ein schriftlicher Entscheid ergeht, zumal das Gesuch sofort wieder gestellt werden kann.

In einem zweiten Schritt ist abzuklären, ob die fraglichen Akten dem Öffentlichkeitsprinzip unterliegen. Ist dies nicht der Fall, wird das Gesuch abgewiesen.

Ein Spezialfall bilden Dokumente, bei denen mit einer Einsicht öffentliche oder private Interessen tangiert wären. Bei diesen Gesuchen ist zunächst eine Interessensabwägung vorzunehmen. Die berührten öffentlichen oder privaten Interessen sind hierbei dem Interesse der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers, das hinter der Gesuchseinreichung steht, gegenüberzustellen. Hierbei kann es in gewissen Fällen durchaus angezeigt sein, die Person, welche Einsicht wünscht, nach dem jeweiligen Interesse zu fragen. Die entsprechende Interessensbekundung darf nicht mit dem Nachweis eines persönlichen Interesses verwechselt werden, das bei Dokumenten ausserhalb des Öffentlichkeitsbereichs erforderlich ist. Bei Gesuchen gestützt auf das Öffentlichkeitsprinzip kann sich die gesuchstellende Person auch

auf allgemeine Interessen berufen. So kann sie geltend machen, die Öffentlichkeit habe ein Interesse an der Bekanntgabe bestimmter Inhalte oder der Klärung eines Sachverhalts.

Allenfalls kann es einer raschen Abwicklung eines Gesuchs dienen, wenn die betroffene Person oder Behörde angefragt wird, ob sie mit der Einsicht einverstanden ist. Liegt das Einverständnis vor, kann die Einsicht gewährt werden. Wird das Einverständnis nicht gegeben, muss die Interessenabwägung vorgenommen werden.

In der Abwägung privater Interessen ist zu berücksichtigen, dass Privatpersonen unter dem Schutz der Persönlichkeit stehen. Sie müssen es grundsätzlich nicht hinnehmen, dass sie plötzlich mit Name und allenfalls sogar mit Foto in den Medien erscheinen. Nur bei Bestehen besonderer Konstellationen, beispielsweise wenn die Person selber bereits für eine Veröffentlichung des Namens in den Medien gesorgt hat, dürfte das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe eines Namens überwiegen. Im Regelfall ist dann, wenn mit einer Veröffentlichung der Schutz einer Persönlichkeit tangiert wird oder werden kann, von einem überwiegenden privaten Interesse auszugehen, das zumindest einer vollständigen Einsichtnahme entgegensteht.

Überwiegen die öffentlichen oder privaten Interessen jenen, die mit dem Gesuch verbunden sind, ist in einem nächsten Schritt abzuklären, ob den öffentlichen oder privaten Interessen durch eine Anonymisierung, Schwärzungen von Textpassagen oder mit einer zusammenfassenden Auskunft soweit Rechnung getragen werden kann, dass sie nicht mehr überwiegen. Das im Verwaltungsrecht allgemein geltende Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt dieses Vorgehen.

Eher selten dürfte es der Fall sein, dass eine Einsicht unter Auflagen bewilligt wird. Solche Auflagen werden sich in der Praxis darauf konzentrieren, dass Inhalte aus einem bestimmten Dokument nicht weitergegeben oder veröffentlicht werden dürfen. Solche Auflagen können Sinn machen, wenn die Einsicht rein aus persönlichem Interesse gewünscht wird und aufgrund der Umstände davon ausgegangen werden kann, dass die Auflagen eingehalten werden. Bei Medienanfragen werden sie nicht in Betracht fallen.

4.4 Entscheid über die Einsichtsgabe

Wird die Einsicht gewährt, teilt die Behörde dies der gesuchstellenden Person mit oder stellt die gewünschten Dokumente direkt zu. Auf den Erlass einer Verfügung ist zu verzichten. Wird allerdings mit der Einsichtsgabe in die Persönlichkeitsrechte einer Privatperson eingegriffen, kann es geboten sein, zunächst dieser Person gegenüber eine Verfügung zu erlassen, dass in ein bestimmtes Dokument Einsicht gegeben wird. Diese Anforderung ergibt sich aus Art. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 30. April 2000 (VerwVG, GS 172.600). Wird nämlich mit einer Anordnung in die Rechte einer Privatperson eingegriffen oder wird mit ihr das Bestehen oder Nichtbestehen von Rechten und Pflichten von Privatpersonen verbindlich festgelegt, ist sie mittels Verfügung zu erlassen. In diesen Fällen ist die effektive Einsichtsgabe an eine Gesuchstellerin oder einen Gesuchsteller erst nach Eintritt der Rechtskraft der Verfügung gegenüber der Privatperson zu gewähren.

Wird die Einsichtsgabe verweigert oder nur teilweise gewährt, wird dies der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller schriftlich mitgeteilt. Der Erlass einer Verfügung ist auch in diesen Fällen nicht nötig. Weil die Mitteilung aber eine Frist auslöst, sollte sie mit A-Post Plus verschickt werden.

4.5 Form der Einsichtgabe

Die Einsichtgabe wird im Regelfall mittels Zustellung von Kopien der betreffenden Dokumente vorgenommen. Die Behörde kann aber auch eine elektronische Zusendung vornehmen. In Ausnahmefällen mag es auch angezeigt sein, die gesuchstellende Person auf die Amtsstelle zu bitten und die Dokumente dort einsehen zu lassen. Es besteht kein Anspruch auf eine bestimmte Form der Einsicht. Die Behörde bestimmt über die Form. Der Zugang zu den Dokumenten darf aber nicht mit Schikanen verbunden werden.

4.6 Einigungsverfahren

Wird die gewünschte Einsicht teilweise oder ganz verweigert, kann die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller innert 30 Tagen nach der Mitteilung beim Datenschutzorgan ein Einigungsverfahren einleiten.

Das Einigungsverfahren kann schriftlich geführt werden oder mittels eines gemeinsamen Gesprächs. Die oder der Datenschutzbeauftragte kann die Form festlegen.

Bleibt das Einigungsverfahren erfolglos, muss die Behörde auf einfaches schriftliches Verlangen der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers eine begründete Verfügung erlassen. Das Begehren um Erlass einer Verfügung muss nicht begründet werden. Es reicht die einfache Mitteilung, dass man eine Verfügung haben möchte.

5 Rechtsmittel

Gegen abschlägige Verfügungen der oder des Datenschutzbeauftragten kann bei der Standeskommission Rekurs geführt werden. Dies gilt auch dann, wenn es um ein Gesuch geht, über das die Standeskommission bereits vor der Einigungsverhandlung entschieden hat. Da in diesen Verfahren mit der Einigungsverhandlung bereits ein umfassendes Vorverfahren durchgeführt wurde, wird sich die Standeskommission im Regelfall darauf beschränken, der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller nur noch kurz die Möglichkeit für eine Stellungnahme einzuräumen und dann zu entscheiden. Dieser Entscheid ist als Verfügung zu erlassen und entsprechend zu begründen.

Die Verfügung der Standeskommission kann innert 30 Tagen mit Beschwerde beim kantonalen Verwaltungsgericht angefochten werden.

6 Gebühren

Nach Art. 37 DIAG werden für Verrichtungen und Dienstleistungen Gebühren gemäss dem verursachten Arbeits- und Materialaufwand und den angefallenen Barauslagen erhoben.

Unter Vorbehalt von Missbrauchsfällen werden für einfache mündliche Auskünfte, für die Auskunft und Einsicht in eigene Daten und für Verrichtungen der oder des Datenschutzbeauftragten keine Gebühren erhoben. Barauslagen können aber auch in diesen Fällen stets erhoben werden. Beziehen sich die Barauslagen allerdings lediglich auf einzelne Briefzustellungen, wird man üblicherweise gestützt auf Art. 8 Abs. 2 der Gebührenverordnung vom 24. Juni 2019 (GebV, GS 172.510) und auf den Gebührentarif der Standeskommission zur Gebührenverordnung (GebT, GS 172.511) auf eine Einforderung der Auslagen verzichten.

Als Verrichtung der oder des Datenschutzbeauftragten gilt auch das Einigungsverfahren für ein Einsichtsgesuch. Diese Kosten gehen grundsätzlich zu Lasten des Staates.

Für den Aufwand einer Behörde zur Behandlung eines gewöhnlichen Einsichtsgesuchs kann eine Gebühr erhoben werden. Gemäss Art. 5 Abs. 2 GebV richtet sich diese nach dem Zeitaufwand und einem Stundenansatz gemäss Gebührentarif.

Zu beachten sind die allgemeinen Gebührenrahmen nach Art. 13 GebV. Für Ämter und Verwaltungsstellen beträgt dieser Fr. 10.-- bis Fr. 2'500.--, für Departemente Fr. 20.-- bis Fr. 3'000.-- und für die Standeskommission Fr. 50.-- bis Fr. 6'000.--.

Für Bezirke, Gemeinden und Korporationen können eigene Gebühren gelten. Diese müssen aber so angesetzt sein, dass sie dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip entsprechen. Sie dürfen also nicht höher sein als die durch die entsprechende Verrichtung entstehenden Kosten und müssen in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert der Leistung stehen.

In einem Rechtsmittelverfahren über ein Einsichtsgesuch gelten die Gebührenregelungen gemäss dem jeweiligen Verfahrensrecht, so etwa für das Verwaltungsgericht die Verordnung über die Gebühren der Gerichte (GGV, GS 173.810).

7 Kontaktstelle

Für Verfahrensfragen im Zusammenhang mit dem Öffentlichkeitsprinzip steht die Kommunikationsstelle der Ratskanzlei zur Verfügung (michaela.inauen@rk.ai.ch, 071 788 93 22).

8 Anhang

8.1 Zuständigkeit für Entscheid über Einsicht

a) Kantonale Verwaltung

1. Archivgut ausserhalb der Schutzfristen		Öffentlich
2. Archivgut innerhalb der Schutzfristen		
	Grundzuständigkeit	Landesarchiv
	Dokumente mit besonders schützenswerten Personendaten	Standeskommission
3. Dokumente in der Verwaltung		
	Grundzuständigkeit	Departemente, Ämter, Dienststellen
	Dokumente mit besonders schützenswerten Personendaten	Standeskommission

b) Anstalten des kantonalen Rechts und Gymnasium

Eigene Zuständigkeitsregelung durch oberstes Exekutivorgan.

c) Bezirke, Schulgemeinden, Kirchengemeinden

Eigene Zuständigkeitsregelung durch oberstes Exekutivorgan.

d) Korporationen

Eigene Zuständigkeitsregelung durch oberstes Exekutivorgan.

e) Private mit öffentlichem Auftrag

Eigene Zuständigkeitsregelung durch oberstes Exekutivorgan.

8.2 Ablaufschema

Dargestellt wird der Ablauf eines Normalgesuchs. In besonderen Fällen, z.B. Einsicht in eigene Daten oder Einsicht in nicht öffentliche Daten, bestehen teilweise erhebliche Abweichungen.

Einreichung Gesuch	
Zuständig für Bearbeitung	Wenn nein: Weiterleiten an zuständige Stelle (Kopie an Gesuchstellerin oder Gesuchsteller)
Schriftliches Gesuch	Wenn nur mündlich oder unvollständig: Nachbesserung
Dokument identifizierbar	Gegebenenfalls Präzisierung verlangen
Dokument schon öffentlich	Mitteilung
Dokument Teil eines Verfahrens	Behandeln nach Verfahrensgesetzen
Behandlung des Gesuchs	
- Abweichendes Spezialrecht	z.B. Steuergesetz
- Überwiegende öffentliche oder private Interessen	Vollständige Geheimhaltung oder Offenlegung mit Anonymisierung, als Auszug, mit Auflagen etc.
- Protokoll einer nicht öffentlichen Sitzung	Nicht öffentlich
- Kommerzielle Nutzung	Nicht öffentlich
- Verhandlungsposition	Nicht öffentlich
- Noch in Bearbeitung	Nicht öffentlich
- Dokument zum persönlichen Gebrauch	Nicht öffentlich
Entscheid über Einsicht	Gemäss jeweiliger Zuständigkeitsordnung. Einfache schriftliche Mitteilung, keine Verfügung, aber A-Post Plus.
Einigungsverfahren	Innert 30 Tagen nach Zustellung verlangbar
Wenn keine Einigung	Kann Verfügung der oder des Datenschutzbeauftragten verlangt werden.
Rekurs und Verwaltungsgerichtsbeschwerde	Gegen Verfügung der oder des Datenschutzbeauftragten kann Rekurs bei der Ständekommission erhoben werden, gegen deren Entscheid Beschwerde beim Verwaltungsgericht.