



Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen

Dieses Dokument stellt eine Anzahl von Fragen zusammen, die im Laufe der bisherigen Arbeiten am Öffentlichkeitsgesetz immer wieder aufgeworfen wurden. Es fasst im Wesentlichen einen Teil der Ausführungen in der Botschaft und in den Erläuterungen zur Verordnung zusammen. Ein Teil der hier zusammengestellten Informationen finden sich auch im Dokument "Leitfaden für die Gesuchsbeurteilung".

Dieses Dokument ersetzt das Dokument vom 26. Juni 2006.

Inhaltsübersicht

1. Allgemeines
 - 1.1 Internationaler Datenaustausch
 - 1.2 Amtsgeheimnis
 - 1.3 Amtsgeheimnisverletzungen
 - 1.4 Haftungsfolgen
2. Geltungsbereich
 - 2.1 Aktive und passive Information
 - 2.2 Kommerziell genutzte Informationen
 - 2.3 Dokumente, die von Behörden, Organisationen oder Personen stammen, die dem BGÖ nicht oder nur teilweise unterstellt sind
 - 2.4 Geltung für ausserparlamentarische Kommissionen
 - 2.5 Parlamentarische Kommissionen
 - 2.6 Gesuche von Parlamentarierinnen und Parlamentariern
3. Koordination mit anderen Gesetzen
 - 3.1 Dokumente, die erstinstanzliche Verwaltungsverfahren betreffen
 - 3.2 Vorbehalt von spezialgesetzlichen Geheimhaltungsbestimmungen
 - 3.3 Dokumente, die Personendaten enthalten
 - 3.4 Zugang zu archivierten Dokumenten während der archivrechtlichen Schutzfrist
 - 3.5 Schutz von Urheberrechten
4. Begriff des "amtlichen Dokuments"; Spezialfälle
 - 4.1 Fertig gestelltes Dokument
 - 4.2 Dokumente, die zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind
 - 4.3 Klassifizierte Dokumente
 - 4.4 Datenbanken
 - 4.5 E-Mail
 - 4.6 "Interne" Dokumente

5. Ausnahmebestimmungen, besondere Bestimmungen
 - 5.1 Schutz der verwaltungsinternen Entscheidungsprozesse
 - 5.2 Bilaterale Vereinbarung der Vertraulichkeit
 - 5.3 Schutz für Marktteilnehmer
 - 5.4 Mitberichtsverfahren
 - 5.5 Ämterkonsultationsverfahren
 - 5.6 Zugänglichkeit von Evaluationsberichten

6. Verfahren
 - 6.1 Gesuch
 - 6.2 Form und Inhalt des Gesuchs
 - 6.3 Missbräuchliche Gesuche
 - 6.4 Massengesuche
 - 6.5 Teilweiser Zugang
 - 6.6 Einsichtnahme
 - 6.7 Stellungnahme der Behörde

7. Gebühren
 - 7.1 Erlass oder Herabsetzung der Gebühren für bedürftige Personen
 - 7.2 Gebühren für Gesuche von Medienschaffenden
 - 7.3 Gebührenerhebung bei Beschränkung oder Verweigerung des Zuganges
 - 7.4 Vorschuss und Vorauszahlung der Gebühren
 - 7.5 Streitigkeiten über Gebühren

8. Beschwerdeverfahren
 - 8.1 Zugang zu Dokumenten im Schlichtungs- und Beschwerdeverfahren
 - 8.2 Behördenbeschwerde

1. Allgemeines

1.1 Internationaler Datenaustausch

Frage: Verschiedene Bundesstellen beteiligen sich an internationalen Datenaustauschprogrammen. Wie wird der Gefahr begegnet, dass diese Behörden allenfalls keine Daten mehr erhalten werden, wenn die Möglichkeit besteht, dass diese in der Schweiz Dritten zugänglich sind?

Antwort: Da die überwiegende Zahl der Industrieländer das Öffentlichkeitsprinzip kennt, ist unwahrscheinlich, dass dessen Einführung in der Schweiz den internationalen Datenaustausch gefährdet. Für den Zugang zu Daten, die auf diesen Kanälen empfangen werden, ist der Zugang gegebenenfalls in Anwendung einer Ausnahmeklausel aufzuschieben, zu beschränken oder zu verweigern. Zu denken ist an den Schutz internationaler Beziehungen oder von Geschäftsgeheimnissen; allenfalls auch an die Geheimhaltung im gegenseitigen Einverständnis. Informationen, welche durch die Behörde selbst gewerblich genutzt werden, sind vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ohnehin ausgenommen.

Verweise: Art. 7 Abs. 1 Bst. d, g, h BGÖ; Botschaft BGÖ BBI 2003 2010 ff.

1.2 Amtsgeheimnis

Frage: Wenn künftig das Öffentlichkeitsprinzip die Regel und die Geheimhaltung die Ausnahme ist, welche Bedeutung verbleibt dann für das Amtsgeheimnis?

Antwort: Das Amtsgeheimnis wird in seiner Tragweite indirekt neu definiert. Dem Amtsgeheimnis werden künftig nur noch Informationen unterliegen, die nicht in den Geltungsbereich des BGÖ fallen, die durch spezialgesetzliche Bestimmungen als geheim erklärt werden, oder die unter eine der im Öffentlichkeitsgesetz selbst vorgesehenen Ausnahmebestimmungen fallen.

Dies bedeutet indessen nicht, dass alle Informationen, die nicht nach Öffentlichkeitsgesetz zugänglich sind, automatisch dem Amtsgeheimnis unterliegen. Wie heute schon, gilt das Amtsgeheimnis nur dann, wenn die Information selbst tatsächlich ein Geheimnis darstellen (also insb. nicht ohnehin allgemein bekannt sind). Dies ist per Definition dann nicht mehr der Fall, wenn die zuständige Stelle entscheidet, dass die Information publik gemacht werden soll, denn dann fehlt es am Geheimhaltungswillen des "Geheimnisherrn".

Verweise: Art. 3, 4, 8 BGÖ; Botschaft BGÖ BBI 2003 1989 f., 2013 ff.

1.3 Amtsgeheimnisverletzungen

Frage: Besteht aufgrund der Ermessensspielräume, die das Öffentlichkeitsgesetz einräumt, nicht ein Risiko für die Angestellten des Bundes, wegen Amtsgeheimnisverletzung strafrechtlich verfolgt zu werden, wenn sie ein Dokument zugänglich machen, etwa wenn sich erst nachträglich herausstellt, dass ein bestimmtes Dokument ein Geschäftsgeheimnis enthielt?

Antwort: Voraussetzung einer Amtsgeheimnisverletzung im Sinne des Strafbuches ist, dass die Täterin oder der Täter vorsätzlich oder eventualvorsätzlich handelt, dass sie oder er also weiss, dass ein Geheimnis vorliegt, und dieses Geheimnis mit Absicht unbefugten Personen bekannt gibt.

Wird das Gesuch so behandelt und beurteilt, wie dies die einschlägigen Rechtsgrundlagen vorsehen, und trifft die nach den Regeln des Gesetzes und der Verordnung, sowie der ergänzend dazu durch die Departemente und Ämter erlassenen Weisungen dafür zuständige Stelle bzw. Person den Entscheid, so besteht kein Risiko einer Amtsgeheimnisverletzung.

1.4 Haftungsfolgen

Frage: Wird der Bund haftbar, wenn ein Dokument zugänglich gemacht wird und dies für Dritte zu einem Schaden führt? Unter welchen Voraussetzungen müsste die zuständige Sachbearbeiterin oder der zuständige Sachbearbeiter für einen Schaden aufkommen?

Antwort: Der Bund haftet für eine schädigende Informationstätigkeit nur dann, wenn diese Tätigkeit *widerrechtlich* ist. Wenn ein Dokument zu Recht zugänglich gemacht wird, ist eine Haftungsfolge ausgeschlossen.

Ist ein Schaden entstanden und hat sich im Nachhinein gezeigt (z.B. durch einen Gerichtsentscheid), dass ein Dokument zu Unrecht zugänglich gemacht wurde, so ist ein Rückgriff auf die handelnde Amtsperson, also die zuständige Sachbearbeiterin oder den zuständigen Sachbearbeiter, nur denkbar, wenn diese oder dieser den Schaden vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht hat.

Auch hier gilt also, dass kein Risiko besteht, wenn die Beurteilung der Zugänglichkeit eines Dokument sorgfältig und im Rahmen des festgelegten Verfahrens durchgeführt wird.

2. Geltungsbereich

2.1 Aktive und passive Information

Frage: Verpflichtet das Öffentlichkeitsgesetz die Behörden auch dazu, bestimmte Dokumente von sich aus zugänglich zu machen (Bring-Prinzip)?

Antwort: Das Öffentlichkeitsgesetz regelt nur den Zugang zu amtlichen Dokumenten auf Gesuch hin (Hol-Prinzip). Es verpflichtet nicht zur Publikation bestimmter Dokumente und es stellt keine Rechtsgrundlage zur Publikation bestimmter (insb. personenbezogener) Informationen dar. Es sieht auch keine Einschränkungen der aktiven Informationstätigkeit der Behörden vor.

Die Verordnung sieht vor, dass wichtige Dokumente so schnell wie möglich zu publizieren sind. Welche Dokumente "wichtig" sind, wird sich in der Regel aus dem jeweiligen Geschäftskontext ergeben. Als wichtige Dokumente gelten insbesondere Dokumente mit besonderer Aussagekraft für die breite Öffentlichkeit, z.B. Dokumente, die zu einer bestimmten Fragestellung eine Übersicht bieten, die Varianten aufzeigen etc. Zudem sind die Behörden dazu verpflichtet, Informationen über die verfügbaren Informationen zu veröffentlichen.

Verweise: Art. 17 ff. VBGÖ; Erläuterungen VBGÖ Ziff. 7.

2.2 Kommerziell genutzte Informationen

Frage: Können Private Informations- bzw. Datenbestände, die von Behörden kommerziell genutzt werden, aufgrund des Öffentlichkeitsprinzips gratis erhalten und ihrerseits entsprechende Produkte auf dem Markt anbieten?

Antwort: Informationen, welche durch die Behörde selbst kommerziell genutzt werden, sind vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes ausgenommen. Dies gilt auch für Informationen, z.B. Datenbanken, die hauptsächlich zur Herstellung von marktgängigen Produkten dienen.

Rechtsgutachten oder Berichte, die von einer Behörde im Auftrag von Privaten gegen eine Gebühr verfasst werden, gelten nicht als kommerziell genutzte Dokumente. Sie sind also grundsätzlich zugänglich. Dasselbe gilt für Verträge, welche dem Gesetz unterstehende Behörden mit Dritten abschliessen.

Verweise: Art. 5 Abs. 3 Bst. a BGÖ; Art. 1 Abs. 1 VBGÖ; Botschaft BGÖ BBL 2003 1996; Leitfaden Gesuchsbeurteilung Ziff. 1.1.

2.3 *Dokumente, die von Behörden, Organisationen oder Personen stammen, die dem BGÖ nicht oder nur teilweise unterstellt sind*

Frage: Sind Dokumente, von Behörden, Organisationen oder Personen, die dem BGÖ nicht oder nur teilweise unterstellt sind, zugänglich, wenn sie sich im Besitz einer dem Gesetz unterstellten Behörde befinden?

Antwort: Jedes Dokument, das die im BGÖ festgelegten Kriterien erfüllt, ist als "amtliches Dokument" grundsätzlich zugänglich. Dies gilt insbesondere auch für Dokumente, die einer Behörde von Dritten, die nicht (z.B. Privatpersonen, Unternehmen, Swisscom) oder nur teilweise (z.B. Post, SBB) dem Öffentlichkeitsprinzip unterstehen, übermittelt worden sind. Dabei spielt es auch keine Rolle, ob die Dokumente aus einer in- oder ausländischen Quelle stammen. Solche Dokumente sind zugänglich, soweit im konkreten Fall keine Ausnahmebestimmungen nach BGÖ oder spezialgesetzliche Bestimmungen (wie dies z.B. für Dokumente parlamentarischer Kommissionen der Fall ist; Ziff. 2.5 unten) anwendbar sind.

Organisationen, die dem BGÖ nur teilweise unterstellt sind, weil sie nicht zur Bundesverwaltung gehören, aber dennoch Verfügungen erlassen, haben dort als "Dritte" zu gelten, wo sie selbst dem BGÖ nicht unterstehen. In solchen Bereichen können sie namentlich bilaterale Vertraulichkeitsvereinbarungen mit Behörden treffen, wenn sie bestimmte Informationen freiwillig liefern.

Verweise: Art. 5 Abs. 1 Bst. b BGÖ; Botschaft BGÖ BBI 2003 1993; Leitfaden Gesuchsbeurteilung Ziff. 1.1.

2.4 *Geltung für ausserparlamentarische Kommissionen*

Frage: Gilt das Öffentlichkeitsgesetz auch für ausserparlamentarische Kommissionen?

Antwort: Ja. Ausserparlamentarische Kommissionen sind ihrer Funktion nach entweder Verwaltungs- oder Behördenkommissionen. Verwaltungskommissionen haben beratende und vorbereitende Funktionen; Behördenkommissionen sind mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattet. Ausserparlamentarische Kommissionen sind Teil der dezentralen Bundesverwaltung. Sie sind somit dem BGÖ unterworfen.

Expertenkommissionen, Arbeitsgruppen und andere ad-hoc-Kommissionen, die von der Verwaltung für bestimmte Aufgaben eingesetzt werden, unterstehen ebenfalls dem Öffentlichkeitsgesetz.

Verweise: Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ; Art. 8a Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV; SR 172.010.1); s. a. Art. 7a Entwurf OLOGA, der voraussichtlich am 1. August 2010 in Kraft tritt.

2.5 *Parlamentarische Kommissionen*

Frage: Gilt das Öffentlichkeitsgesetz auch für Dokumente parlamentarischer Kommissionen, die sich im Besitz der Verwaltung befinden?

Antwort: Die Arbeiten der parlamentarischen Kommissionen bleiben weiterhin vertraulich, wie dies im Parlamentsgesetz vorgesehen ist. Die Vertraulichkeit gilt namentlich für Protokolle der Beratungen in den Kommissionen. Auch Dokumente, die von der Verwaltung im Auftrag von parlamentarischen Kommissionen erstellt werden, sind vertraulich. Die Parlamentsverwaltungsverordnung regelt den Zugang zu solchen Dokumenten und zu Kommissionsprotokollen.

Verweise: Art. 47 Parlamentsgesetz (SR 171.10), Art. 4 ff. Parlamentsverwaltungsverordnung (SR 171.115).

2.6 *Gesuche von Parlamentarierinnen und Parlamentariern*

Frage: Können auch Parlamentarierinnen und Parlamentarier Einsicht in amtliche Dokumente nach BGÖ verlangen.

Antwort: Die Mitglieder der eidgenössischen Räte haben gestützt auf Artikel 7 Parlamentsgesetz (SR 171.10) besonders geregelte Informationsrechte. Sie haben Anspruch darauf, über jede Angelegenheit des Bundes Auskunft zu erhalten und Unterlagen einzusehen, soweit dies für die Ausübung des parlamentarischen Mandates erforderlich ist. Ein einzelnes Ratsmitglied hat nach dieser Bestimmung keinen Anspruch auf Informationen, die der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesrates dienen (Mitberichtsunterlagen), die den Bereich des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste betreffen oder die aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes vertraulich gehalten werden. Die Informationsrechte der Ratsmitglieder gehen also grundsätzlich weiter als das allgemeine Zugangsrecht nach BGÖ.

Kommissionen und Delegationen haben jeweils weiter gehende Informationsrechte als die einzelnen Ratsmitglieder.

Dienststellen der Parlamentsdienste verfügen über die gleichen Informationsrechte wie die Organe der Bundesversammlung, in deren Auftrag sie tätig sind.

Verweise: Art. 7, 67, 150, 153, 154 und 166 Parlamentsgesetz (SR 171.10).

3. Koordination mit anderen Gesetzen

3.1 *Dokumente, die erstinstanzliche Verwaltungsverfahren betreffen*

Frage: Richtet sich auch bei Dokumenten, die erstinstanzliche Verwaltungsverfahren (also Verfahren, die im Erlass einer Verfügung ausmünden) betreffen, der Zugang nach dem einschlägigen Verfahrensrecht (d.h. in der Regel nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz)?

Antwort: Nein. Dokumente, die sich auf ein erstinstanzliches Verfahren beziehen, sind dem Recht auf Zugang nach BGÖ unterstellt. Ebenfalls zum erstinstanzlichen Verfahren gehört ein Einspracheverfahren, das allenfalls (je nach den Spezialregeln zum Verfahren im jeweiligen Sachbereich) vor dem definitiven Entscheid der erstinstanzlich zuständigen Behörde durchzuführen ist. Das Verfahrensrecht gilt aber – wie bisher – für die Einsichtnahme der Parteien in die Verfahrensakten.

Ist ein Dokument Teil der Verfahrensakten eines verwaltungsinternen Beschwerdeverfahrens, eines gerichtlichen Verfahrens bzw. Streitbeilegungs- oder Schiedsverfahrens, so fällt es nicht unter den Zugang nach BGÖ. Dies gilt für Dokumente, die laufende Verfahren betreffen, wie auch für solche, die abgeschlossene Verfahren betreffen. Es spielt auch keine Rolle, ob es sich um Verfahren handelt, die vor kantonalen oder vor Bundesbehörden geführt werden.

Dokumente, die ein erstinstanzliches Verwaltungsverfahren betreffen, sind erst dann zugänglich, wenn die Verfügung rechtskräftig ist.

Verweise: Art. 3 Abs. 1 Bst. b und Art. 8 Abs. 2 BGÖ; Botschaft BGÖ BBI 2003 1989; Leitfaden Gesuchsbeurteilung Ziff. 1.4.

3.2 *Vorbehalt von spezialgesetzlichen Geheimhaltungsbestimmungen*

Frage: Wann ist davon auszugehen, dass eine spezialgesetzliche Bestimmung bestimmte Informationen als "geheim" bezeichnet und deshalb Vorrang vor dem Zugangsrecht hat?

Antwort: Der Vorbehalt von spezialgesetzlichen Geheimhaltungsbestimmungen gilt immer dann, wenn ein Gesetz bezüglich bestimmter Informationen den Kreis derjenigen, die davon Kenntnis haben dürfen, ausdrücklich beschränkt. Dies ist namentlich dann der Fall, wenn eine Gesetzesbestimmung von "Geheimhaltungspflicht" spricht, oder davon, dass über bestimmte Tatsachen "Stillschweigen" zu bewahren ist bzw. dass diese "vertraulich" zu behandeln sind.

Es ist dagegen nicht erforderlich, dass die betreffende Information oder das fragliche Dokument auch formell als GEHEIM klassifiziert ist. Die Klassifizierung als solche kann keinen Vorrang vor dem Recht auf Zugang beanspruchen. Ist ein Dokument klassifiziert, ist zunächst zu prüfen, ob das Dokument entklassifiziert werden kann (vgl. 4.3).

Verweise: Art. 4 Abs. 1 Bst. a BGÖ; Art. 11 Abs. 5 VBGÖ; Botschaft BGÖ BBI 2003 1989 f.; Erläuterungen VBGÖ Ziff. 4.5.

3.3 *Dokumente, die Personendaten enthalten*

Frage: Können Dokumente, die Personendaten enthalten, gestützt auf das BGÖ zugänglich gemacht werden?

Antwort: Grundsätzlich nicht. Dabei sind verschiedene Fälle zu unterscheiden.

Enthält ein Dokument ausschliesslich Personendaten der gesuchstellenden Person, so kommt das Datenschutzgesetz zur Anwendung. Artikel 8 DSG regelt das Recht auf Auskunft über die eigenen Personendaten.

Wenn es darum geht, offen zu legen, wer in welcher amtlichen Funktion wie gehandelt oder welche Auffassung eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter einer Behörde in ihrer oder seiner amtlichen Funktion – oder eine andere Personen, die in einer amtlichen Funktion tätig ist – vertreten hat, sind persönliche Daten zu diesen Personen soweit zugänglich (insb. Namen und Funktionsbezeichnungen). Diese Personen sind in diesem Fall nicht gleichzusetzen mit privaten "Dritten". Ihr Schutzanspruch muss in diesem Fall vor dem Transparenzanspruch zurücktreten. Wenn die Zugänglichmachung für die betroffenen Mitarbeiter einer Behörde konkrete nachteilige Folgen hätte oder mit grosser Wahrscheinlichkeit haben könnte, so ist darauf zu verzichten. Grundsätzlich gilt der Vorrang des Schutzes von Personendaten indessen auch für die Personendaten von Mitarbeitenden der dem

Gesetz unterstellten Behörden. So liegt z.B. auf der Hand, dass Personaldossiers von Bundesangestellten nicht zugänglich sind.

Enthält ein Dokument, zu dem Zugang verlangt wird, Personendaten Dritter, so ist es grundsätzlich zu anonymisieren, bevor der Zugang gewährt wird. Eine Anonymisierung ist dann nicht notwendig, wenn die ausdrückliche oder implizite Zustimmung der betroffenen Person für die Veröffentlichung vorliegt. Als Personendaten gelten alle Angaben, die sich auf bestimmte oder ohne grösseren Aufwand bestimmbare Personen – auch juristische Personen bzw. Firmen – beziehen.

Bei der Anonymisierung von Dokumenten gilt es, den Personenbezug so zu unterbrechen, dass eine Reidentifikation durch Dritte mit einem verhältnismässigen Aufwand nicht möglich ist. Gleichzeitig muss dagegen darauf geachtet werden, dass der Informationsgehalt des fraglichen Dokuments so weit wie möglich erhalten bleiben.

Ist eine Anonymisierung nicht möglich und liegt keine Zustimmung vor, so erlaubt das Öffentlichkeitsgesetz in Ausnahmefällen das Zugänglichmachen von Dokumenten, die Personendaten enthalten. Dies ist dann der Fall, wenn überwiegende öffentliche Interessen daran bestehen, den Zugang zu gewähren. Denkbar wäre die Veröffentlichung etwa dann, wenn es um Dokumente geht, die im Zusammenhang mit der Gewährung namhafter wirtschaftlicher Vorteile an Einzelne stehen (Verträge, Subventionen), wenn Inhaber von Bewilligungen und Konzessionen betroffen sind oder wenn es sich um Verträge handelt, die der Staat mit Privaten abgeschlossen hat. Die Betroffenen sind dabei vorgängig anzuhören und können am weiteren Verfahren teilnehmen.

Das Öffentlichkeitsgesetz kann aber nicht generell als gesetzliche Grundlage für die Bekanntgabe von Personendaten im Sinne des Datenschutzgesetzes gelten.

Verweise: Art. 7 Abs. 2, Art. 9 und 11 BGÖ; Art. 6 VBGÖ; Art. 19 Abs. 2 und 4 DSG; Botschaft BGÖ BBI 2003 2013, 2016 f., 2022; Leitfaden Gesuchsbeurteilung Ziff. 3.1.

3.4 *Zugang zu archivierten Dokumenten während der archivrechtlichen Schutzfrist*

Frage: Sind für die Beurteilung von Gesuchen um Zugang zu archivierten Dokumenten während der Schutzfrist die Kriterien der Archivierungsgesetzgebung oder die Kriterien des BGÖ massgeblich?

Antwort: Ein Gesuch um Zugang zu archivierten Dokumenten während der Schutzfrist wird durch die abliefernde Behörde auf Antrag des Bundesarchivs beurteilt. Zunächst muss die abliefernde Behörde feststellen, ob die betroffenen Dokumente zum Zeitpunkt ihrer Archivierung nach den Regeln des BGÖ zugänglich waren. Ist dies der Fall, so sind sie auch während der Schutzfrist zugänglich. Ist dies nicht der Fall, so kann sie den Zugang unter den bereits bisher durch die Archivierungsgesetzgebung aufgestellten Voraussetzungen gewähren. Dieser subsidiäre Zugangsmechanismus unterliegt nicht dem Schlichtungs- und Beschwerdeverfahren nach BGÖ.

Verweise: Art. 9 Abs. 2 Archivierungsgesetz (SR 152.1); Art. 5 Abs. 2 Archivierungsverordnung (SR 152.11); Botschaft BGÖ BBI 2003 1978 f.

3.5 *Schutz von Urheberrechten*

Frage: Welche Dokumente stehen unter dem Schutz des Urheberrechts?

Antwort: Urheberrechtlich geschützt sind Dokumente, die einen Inhalt mit individuellem Charakter aufweisen. Dies trifft grundsätzlich für jedes Dokument zu, das über bloss funktionale Alltagskommunikation – wie standardisierte Geschäftsbriefe, ausgefüllte Formulare und kurze Mitteilungen – hinausgeht.

Auch von Behörden erstellte amtliche Dokumente stehen unter dem Schutz des Urheberrechts, jedoch mit gewissen Ausnahmen. Nicht urheberrechtlich geschützt sind insbesondere Gesetze, Verordnungen, völkerrechtliche Verträge und andere amtliche Erlasse sowie Entscheidungen, Protokolle und Berichte von Behörden und öffentlichen Verwaltungen.

Bei urheberrechtlich geschützten Dokumenten ist die weitere Verwendung durch die Gesuchstellenden eingeschränkt. Sie dürfen das Dokument z.B. nicht weiter verbreiten (es sei denn, der Urheber sei damit einverstanden).

Dort wo vertragliche Beziehungen mit verwaltungsexternen Dritten bestehen, etwa wenn Gutachten oder Studien in Auftrag gegeben werden, empfiehlt es sich, die Frage des Urheberrechts bzw. der Zugänglichkeit nach Öffentlichkeitsgesetz im Vertrag klar zu regeln und festzuhalten, dass das Ergebnis öffentlich zugänglich sein wird, soweit das nicht bereits der heutigen Praxis entspricht.

Verweise: Art. 6 Abs. 2 BGÖ; Art. 5 Abs. 2 VBGÖ; Botschaft BGÖ BBI 2003 1979; Art. 2, 5 und 10 Urheberrechtsgesetz; SR 231.1.

4. Begriff des "amtlichen Dokuments"; Spezialfälle

4.1 *Fertig gestelltes Dokument*

Frage: Wann ist ein Dokument "fertig gestellt" im Sinne des Gesetzes?

Antwort: Ein Dokument ist fertig gestellt zu betrachten, wenn es unterzeichnet wurde oder auf andere Art und Weise als finalisiert gekennzeichnet wurde. Es spielt keine Rolle, ob die Unterschrift handschriftlich, digital oder mit einem Stempel vorgenommen wurde. Auch wenn ein Dokument mit den Worten "sig.", "gez." statt einer Unterschrift versehen wurde, gilt es als unterzeichnet, ebenso wenn darauf ein Vermerk "endgültig" o.ä. angebracht wurde.

Ebenso ist ein Dokument als fertig gestellt zu betrachten, das einer bestimmten Person, Stelle oder Behörde definitiv übergeben wurde. Dies ist dann der Fall, wenn die Zustellung des Dokuments zur Kenntnis- oder Stellungnahme, als Entscheidungsgrundlage oder im Hinblick auf eine sonstige weitere Verwendung erfolgte. Als Beispiel dafür ist namentlich der vom federführenden Amt dem Departement zugestellten Entwurf eines Bundesratsantrages zu nennen. Der Austausch eines Dokuments innerhalb eines Teams oder zwischen Mitarbeitenden und Vorgesetzten zwecks Korrektur, Ergänzung oder Finalisierung gilt somit nicht als Übergabe an eine Adressatin oder einen Adressaten. "Definitiv" ist die Übergabe dann, wenn es danach weitestgehend an der Empfängerin oder am Empfänger liegt, wie sie mit dem Dokument weiter verfahren will.

Verweise: Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ; Art. 1 Abs. 2 VBGÖ; Botschaft BGÖ BBI 2003 1997 ff.; Erläuterungen VBGÖ Ziff. 2; Leitfaden Gesuchsbeurteilung Ziff. 1.1.

4.2 *Dokumente, die zum "persönlichen Gebrauch" bestimmt sind*

Frage: Wann ist ein Dokument ein "zum persönlichen Gebrauch bestimmtes Dokument", das nicht dem Recht auf Zugang unterliegt?

Antwort: Zum persönlichen Gebrauch bestimmte Dokumente sind einerseits persönliche Dokumente, die sich zwar am Arbeitsplatz befinden, die aber nichts mit den dienstlichen Aufgaben zu tun haben (z.B. persönliche E-Mails, Bilder, Bücher). Andererseits fallen unter diesen Begriff Notizen, Entwürfe etc., die lediglich dem persönlichen Gebrauch oder dem Gebrauch eines eng beschränkten Personenkreises (z.B. Projektteam) dienen oder zwischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und Vorgesetzten ausgetauscht werden. In der Regel werden auch Kopien von Akten, die von der für die Sachbearbeitung zuständigen Person zu ihrem eigenen Gebrauch mit Anmerkungen, Notizen etc. versehen worden sind, unter diesen Begriff fallen.

Verweise: Art. 5 Abs. 3 Bst. c BGÖ; Art. 1 Abs. 3 VBGÖ; Botschaft BGÖ BBI 2003 2000; Erläuterungen VBGÖ Ziff. 2.

4.3 *Klassifizierte Dokumente*

Frage: Sind klassifizierte Dokumente grundsätzlich vom Zugang nach Öffentlichkeitsgesetz ausgenommen?

Antwort: Die von den einschlägigen Rechtsgrundlagen vorgesehenen Klassifizierungskriterien decken sich mit Ausnahmebestimmungen, die das Öffentlichkeitsgesetz vorsieht. Das bedeutet, dass ein Dokument, das zu Recht klassifiziert wurde, auch nach den Regeln des BGÖ nicht zugänglich ist.

Indessen kann mit dem Zeitablauf die Notwendigkeit, ein bestimmtes Dokument zu klassifizieren, dahinfallen. Auf ein Zugangsgesuch hin, das sich auf ein klassifiziertes Dokument bezieht, ist daher zu überprüfen, ob die Klassifizierung noch gerechtfertigt ist. Ist dies nicht der Fall, so ist das Dokument zu entklassifizieren und zugänglich zu machen. Gegenüber der gesuchstellenden Person kann also nicht einfach ohne weiteres auf die Klassifizierung eines Dokuments verwiesen werden.

Verweise: Art. 11 Abs. 5 VBGÖ; Botschaft BGÖ BBI 2003 2006; Erläuterungen VBGÖ Ziff. 4.5.

4.4 *Datenbanken*

Frage: Sind Daten, die in Datenbanken gespeichert sind, nach dem Öffentlichkeitsgesetz zugänglich?

Antwort: Das Öffentlichkeitsgesetz sieht vor, dass als amtliche Dokumente auch solche Dokumente gelten, die durch einen einfachen elektronischen Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können ("virtuelle" Dokumente).

Damit ist die Behörde verpflichtet, auf ein Zugangsgesuch hin einfache Datenbankabfragen durchzuführen.

Soweit keine Ausnahmebestimmungen des BGÖ oder spezialgesetzliche Bestimmungen entgegenstehen, kann grundsätzlich auch der Zugang zu den gesamten in einer Datenbank gespeicherten Einzeldaten verlangt werden.

Nicht dem Zugangsrecht unterliegen Datenbanken und die darin enthaltenen Daten, die von einer Behörde kommerziell genutzt werden.

Für Datenbanken, die personenbezogene Daten enthalten (Datensammlungen im Sinne des Datenschutzgesetzes) gilt das zu Frage 3.3 Gesagte analog.

Verweise: Art. 5 Abs. 2 BGÖ; Botschaft BGÖ BBI 2003 1996.

4.5 E-Mail

Frage: Sind auch E-Mail-Nachrichten nach dem Öffentlichkeitsgesetz zugänglich?

Antwort: Nach BGÖ zugänglich sind alle E-Mails, welche die Kriterien des amtlichen Dokuments erfüllen, d.h. die insbesondere die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen. Nicht zugänglich sind E-Mails mit ausschliesslich privatem Inhalt, die über das E-Mail-System einer Behörde empfangen oder versandt werden. Unter bestimmten Voraussetzungen kann indessen eine E-Mail-Nachricht auch eine "persönliche Arbeitshilfe" darstellen und wäre damit ebenfalls kein amtliches Dokument. Dies ist dann der Fall, wenn die betreffende Nachricht lediglich an einen eng begrenzten Personenkreis (insb. Mitglieder eines Teams bzw. einer kleinen Arbeitsgruppe) gerichtet ist, für den sie als gemeinsame Arbeitsgrundlage – etwa für die Ausarbeitung von Berichten, Konzepten, Anträgen, Stellungnahmen etc. (und somit wiederum amtlichen Dokumenten) – dient.

Verweise: Ziff. 4.2 oben, Art. 5 Abs. 1 BGÖ; Leitfaden Gesuchsbeurteilung Ziff. 1.1.

4.6 "Interne" Dokumente

Frage: Kann der Zugang zu rein behördeninternen Dokumenten, z.B. zu Protokollen der Geschäftsleitungssitzung eines Amtes, generell verweigert werden?

Antwort: Das Öffentlichkeitsgesetz kennt keine Kategorie der "internen" Dokumente. Wenn ein Dokument die gesetzlich festgelegten Kriterien erfüllt – d.h., wenn es die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft, fertig gestellt ist und weder kommerziell genutzt wird noch zum persönlichen Gebrauch bestimmt ist – so ist das Dokument grundsätzlich zugänglich. Soweit das fragliche Dokument nicht ausserhalb des Geltungsbereiches fällt oder Spezialbestimmungen anwendbar sind, kann der Zugang inhaltlich eingeschränkt, aufgeschoben oder ganz verweigert werden, wenn eine der im BGÖ vorgesehenen Ausnahmebestimmungen erfüllt ist. Ob dies der Fall ist, muss jeweils im Einzelfall geprüft werden.

Verweise: Art. 3-5 und 7 BGÖ; Leitfaden Gesuchsbeurteilung Ziff. 1 und 2.

5. Ausnahmebestimmungen, besondere Bestimmungen

5.1 Schutz der verwaltungsinternen Entscheidprozesse

Frage: Kann die Verwaltung auch künftig ohne Druck Entscheide vorbereiten ?

Antwort: Um zu verhindern, dass die Entscheidprozesse in der Verwaltung durch die vorzeitige Veröffentlichung relevanter Grundlagen erheblich beeinträchtigt würden, sieht das Gesetz mehrere Mechanismen vor:

- Dokumente dürfen erst dann zugänglich gemacht werden, wenn der Entscheid, für den sie die Grundlage darstellen, getroffen ist;
- zusätzlich enthält das Gesetz eine Ausnahmeklausel, gestützt auf die der Zugang zu einem Dokument eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden kann, wenn durch die Gewährung des Zugangs die freie Meinungs- und Willensbildung einer Behörde oder anderer Organe (es kann sich dabei auch um Behörden und Organe eines Kantons handeln) wesentlich beein-

trächtigt werden kann; dies kann auch dann der Fall sein, wenn der Entscheid bereits getroffen wurde für den ein Dokument die unmittelbare Grundlage darstellt;

- Dokumente des Mitberichtsverfahrens sind vom Recht auf Zugang ausgenommen (vgl. 5.4);
- für Dokumente des Ämterkonsultationsverfahrens kann der Bundesrat ausnahmsweise beschliessen, dass sie auch nach dem Entscheid nicht zugänglich sind (vgl. 5.5).

Verweise: Art. 7 Abs. 1 Bst. a und Art. 8 Abs. 1 - 3 BGÖ; Botschaft BGÖ BBI 2003 2007 ff., 2013 ff.; Leitfaden Gesuchsbeurteilung Ziff. 2.1, 2.1.1.

5.2 *Bilaterale Vereinbarung der Vertraulichkeit*

Frage: Unter welchen Voraussetzungen ist es zulässig, mit verwaltungsexternen Dritten bilateral die Vertraulichkeit bestimmter Dokumente zu vereinbaren?

Antwort: Die bilaterale Vereinbarung der Vertraulichkeit bestimmter Dokumente ist nur dann zulässig, wenn die darin enthaltenen Informationen freiwillig mitgeteilt wurden. Das heisst, dass die Drittperson, welche die Information an die Verwaltung übermittelt hat, dies nicht in Erfüllung einer gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtung getan hat.

Die Vereinbarung der Vertraulichkeit muss grundsätzlich durch beide Seiten ausdrücklich erfolgen. Es ist nicht ausreichend, wenn der Dritte z.B. von sich aus einen entsprechenden Vermerk auf seinen Dokumenten anbringt. Hingegen ist es denkbar, dass eine Behörde hinsichtlich gewisser Kategorien von Informationen, die ihr regelmässig von Dritten auf freiwilliger Basis mitgeteilt werden, generell die Vertraulichkeit zusichert.

Verweise: Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ; Botschaft BGÖ BBI 2003 2012; Leitfaden Gesuchsbeurteilung Ziff. 2.4.8.

5.3 *Schutz für Marktteilnehmer*

Frage: Könnte die Zugänglichmachung von Dokumenten, die Verwaltungseinheiten oder Private betreffen, die am wirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen, deren Wettbewerbsposition beeinträchtigen?

Antwort: Die Ausnahmebestimmung zum Schutz von Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen ist grundsätzlich immer dann anwendbar, wenn die Veröffentlichung eines amtlichen Dokuments den Wettbewerb zwischen Marktteilnehmenden verzerren würde. "Marktteilnehmende" kann eine Drittperson sein, über die das fragliche Dokument Informationen beinhalten, aber ausnahmsweise auch die Verwaltung selbst.

Als Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnis gelten Informationen, die sich auf eine Tätigkeit beziehen, die unter Wettbewerb oder wettbewerbsähnlichen Bedingungen stattfindet und denen Geheimnischarakter zukommt (d.h. es geht um Tatsachen, die weder offenkundig noch allgemein zugänglich sind). Es muss ein legitimes Geheimhaltungsinteresse bestehen und der Geheimhaltungswille der privaten Drittperson muss zumindest aus den Umständen ersichtlich sein.

Der Begriff "Geschäftsgeheimnis" ist dabei in einem weiten Sinn zu verstehen. Die Ausnahmeklausel erlaubt es daher beispielsweise auch, den Zugang zu Dokumenten zu verweigern, die geplante oder laufende Forschungsprojekte, bestimmten Informationen betreffend den Erwerb von Kulturgut durch eine Behörde oder Strategien zur Vermarktung von Produkten enthalten. Auch Informationen, die im Falle einer Veröffentlichung den Aktienkurs von Unternehmen wesentlich beeinflussen könnten, an denen der Bund Beteiligungen hält, können im weiteren Sinne unter den Begriff des "Geschäftsgeheimnisses" fallen.

Verweise: Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ; Botschaft BGÖ BBI 2003 2011 f.; Leitfaden Gesuchsbeurteilung Ziff. 2.4.7.

5.4 *Mitberichtsverfahren*

Frage: Welche Dokumente sind Dokumente des Mitberichtsverfahrens, und damit nach Öffentlichkeitsgesetz nicht zugänglich?

Antwort: Das Mitberichtsverfahren wird von der Bundeskanzlei durchgeführt. Es wird eröffnet, wenn die BK den definitiven Antrag des federführenden Departements erhalten hat.

Der vom Departementschef unterzeichnete Antrag an den Bundesrat ist nach den Regeln des Öffentlichkeitsgesetzes nicht zugänglich; er stellt bereits ein Dokument des Mitberichtsverfahrens dar. Nicht zugänglich sind ebenfalls die im Mitberichtsverfahren erfolgenden Stellungnahmen, auch die Repliken und Dupliken des federführenden Departements. Dies gilt auch für Entwürfe zu solchen Dokumenten, die beispielsweise von einem Amt ausgearbeitet und dem Departement übermittelt werden.

Der Antrag, den das federführende Amt dem Departement übermittelt, ist indessen noch nicht Teil des Mitberichtsverfahrens, und damit grundsätzlich nach BGÖ zugänglich. Obwohl noch nicht unterzeichnet, hat ein solches Dokument aus Sicht des Amtes definitiven Charakter.

Verweise: Art. 8 Abs. 1 BGÖ; Art. 5 Abs. 1^{bis} und 2 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (SR 172.010.1); Botschaft BGÖ BBI 2003 2014; Erläuterungen VBGÖ Ziff. 9.1.1; Leitfaden Gesuchsbeurteilung Ziff. 2.1.

5.5 *Ämterkonsultationsverfahren*

Frage: Unter welchen Voraussetzungen und in welchem Verfahren kann der Bundesrat Dokumente des Ämterkonsultationsverfahrens vom Zugang ausnehmen?

Antwort: Will der Bundesrat Dokumente des Ämterkonsultationsverfahrens vom Zugang ausnehmen, muss er sich an den vom BGÖ vorgesehenen Ausnahmebestimmungen orientieren.

Der Beschluss über die Ausnahme von der Zugänglichkeit wird mit dem Beschluss zur Hauptsache gefasst, und muss im Beschlussdispositiv vorgesehen sein.

Verweise: Art. 8 Abs. 3 BGÖ; Botschaft BGÖ BBI 2003 2014 f.

5.6 *Zugänglichkeit von Evaluationsberichten*

Frage: Welche Dokumente gelten als Evaluationsberichte, die auf jeden Fall zugänglich sind?

Antwort: Als Berichte über die Evaluation der Leistungsfähigkeit der Bundesverwaltung und die Wirksamkeit ihrer Massnahmen gelten diejenigen Berichte, die im

Rahmen von Wirksamkeitsüberprüfungen erstellt wurden. Zu denken ist namentlich an Vollzugs-, Wirkungs- oder Wirtschaftlichkeitsanalysen, wie sie im Rahmen der Umsetzung von Artikel 170 BV erstellt werden.

Keine Evaluationsberichte in diesem Sinne sind insbesondere Dokumente über Evaluationen, die unmittelbar die Leistungen einzelner Personen betreffen oder Dokumente zur Evaluation von Produkten im Hinblick auf deren Beschaffung (z.B. Informatikprodukte oder Rüstungsgüter).

Verweise: Art. 8 Abs. 5 BGÖ; Botschaft BGÖ BBI 2003 2015;
http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/evaluation/umsetzung_art_170.html

6. Verfahren

6.1 Gesuch

Frage: Wann muss eine Anfrage als Zugangsgesuch im Sinne des BGÖ gelten?

Antwort: Zugangsgesuche nach Öffentlichkeitsgesetz sind alle Anfragen, die sich auf ein bzw. mehrere Dokumente im Sinne des BGÖ beziehen. Keine Zugangsgesuche nach Öffentlichkeitsgesetz sind namentlich Anfragen, die:

- allgemeine Auskünfte verlangen (z.B. über den Stand eines Projekts, über die Zuständigkeit einer Behörde für eine bestimmte Materie);
- Einsicht in bzw. Herausgabe von Informationen verlangen, die sich nach spezialgesetzlichen Grundlagen richten (z.B. Registerauszüge, Akteneinsichtsgesuche der Parteien in Verfahren, Gesuche um Einsicht in die eigenen Daten der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers);
- sich auf Rechtsauskünfte beziehen.

Verweise: Art. 3, 4 und 5 BGÖ; Botschaft BGÖ BBI 2003 1989 ff.

6.2 Form und Inhalt des Gesuchs

Frage: In welcher Form muss das Gesuch gestellt werden und welche Angaben muss es umfassen?

Antwort: Das Gesuch muss hinreichend genau formuliert sein, d.h., es muss genügend Angaben enthalten, um die Identifizierung des gewünschten Dokuments oder der gewünschten Dokumente zu ermöglichen. Die Behörde kann dagegen nicht verlangen, dass die gesuchstellende Person ihr Gesuch begründet bzw. angibt, welche Absichten sie mit dem Gesuch verfolgt.

Die Gesuchstellenden sollen den Behörden die Identifizierung des gewünschten Dokuments ermöglichen, indem sie allgemein zugängliche Daten des Dokuments (beispielsweise Erstellungsdatum, Titel oder Referenz), den genauen Sachbereich, die Behörde, die möglicherweise Dokumente zu diesem Thema publiziert hat, das Datum der Veröffentlichung, den betreffenden Zeitraum usw. angeben.

Der Genauigkeitsgrad, der verlangt werden kann, hängt somit namentlich von den Mitteln ab, die den Gesuchstellenden für die Ausformulierung seines Gesuchs zur Verfügung stehen, z.B. Informationen über die Aufgabenbereiche, Dossiers und Geschäfte, welche die Behörde im Internet publiziert.

Die Behörde muss ihrerseits die Gesuchstellenden unterstützen, das Gesuch genauer zu formulieren, soweit dies für sie ohne weiteres möglich und zumutbar ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn sie nur wenige Angaben über verfügbare amtliche Dokumente allgemein zugänglich gemacht hat.

Verweise: Art. 10 Abs. 3 BGÖ; Art. 7 sowie 17 ff. VBGÖ; Botschaft BGÖ BBI 2003 2019ff.; Erläuterungen VBGÖ Ziff. 4.1.

6.3 *Missbräuchliche Gesuche*

Frage: Welche Mechanismen sind vorgesehen, um zu verhindern, dass das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten missbraucht wird, um das gute Funktionieren einer Behörde zu stören?

Antwort: Das Gesetz sieht keine besondere Regelung für missbräuchliche Gesuche vor; es entspricht einem allgemeinen Rechtsgrundsatz, dass der Missbrauch eines Rechts keinen Schutz findet. Da jede Person ohne weitere Voraussetzungen ein Zugangsgesuch stellen kann, ist es ohnehin kaum möglich – und auch kaum sinnvoll – zu definieren, wann ein "Missbrauch" vorliegt.

Das Gesetz sieht indessen Mechanismen vor, die verhindern dürften, dass Gesuche nur deshalb gestellt werden, um die Arbeit der Behörde zu behindern. So können für Gesuche, deren Bearbeitung einen substantiellen Aufwand verursacht, Gebühren erhoben werden. Die Verordnung sieht zudem vor, dass, die gesuchstellende Person ihr Gesuch ausdrücklich bestätigen muss, wenn die Gebühren voraussichtlich CHF 100.- übersteigen.

Wenn die Bearbeitung eines Gesuches einen Aufwand verursacht, der mit den verfügbaren Ressourcen nicht bewältigt werden kann, ohne dass die Erfüllung anderer Aufgaben wesentlich beeinträchtigt würde, so kann die Frist erstreckt werden. Mit den "verfügbaren Ressourcen" ist dabei in erster Linie das Personal angesprochen, welches im fraglichen Sachbereich zuständig ist und über die für die Bearbeitung des Gesuchs erforderliche Sachkompetenz verfügt.

Verweise: Art. 10 Abs. 4 Bst. c BGÖ; Art. 10 VBGÖ; Botschaft BGÖ BBI 2003 2017, 2021; Erläuterungen VBGÖ Ziff. 4.4.

6.4 *Massengesuche*

Frage: Wie kann eine Behörde vorgehen, wenn Sie eine Vielzahl von Zugangsgesuchen zu denselben Dokumenten erhält, z.B. im Rahmen einer organisierten Aktion?

Antwort: Geht es in einem solchen Fall um Dokumente, die zugänglich gemacht werden können, so kann die Behörde die betreffenden Dokumente ganz einfach auf Internet oder in einem amtlichen Organ publizieren. Damit sind die Ansprüche nach Öffentlichkeitsgesetz erfüllt.

Ist die aktive Publikation der fraglichen Unterlagen nicht oder nur teilweise möglich, so sieht das Verwaltungsverfahrensinstrumente vor, die im Falle von Massenverfahren zur Anwendung gelangen können. An erster Stelle ist hier die Zusammenlegung von Verfahren zu nennen. Wenn mehr als 20 Parteien an einem Verfahren teilnehmen, besteht die Möglichkeit eine Vertretung zu verlangen bzw. zu bestimmen. Zudem gelten besondere Regelungen für die Eröffnung von Verfügungen.

Verweise: Art. 10 Abs. 4 Bst. b BGÖ; Art. 11a und 36 Verwaltungsverfahrensgesetz (SR 172.021); Botschaft BGÖ BBI 2003 2017, 2021.

6.5 *Teilweiser Zugang*

Frage: Wann und in welchem Umfang ist gegebenenfalls ein teilweiser Zugang zu gewähren?

Antwort: Wenn nur einzelne Teile eines amtlichen Dokuments unter eine Ausnahmebestimmung des Gesetzes fallen, darf der Zugang nicht gänzlich verweigert werden. Jede Beschränkung des Rechts auf Zugang muss verhältnismässig sein, d.h., sie darf nur so weit gehen, als tatsächlich ein öffentliches oder privates Interesse gefährdet wäre (bzw. werden könnte), wenn die betreffenden Informationen öffentlich gemacht würden.

Der Zugang darf indessen grundsätzlich nicht auf einen bestimmten Adressatenkreis eingeschränkt werden, sondern nur auf Teile eines Dokuments.

Der Zugang kann dann gänzlich verweigert werden, wenn der nach Entfernung der sensitiven Passagen bzw. Teile verbleibenden Rest eines Dokuments keinerlei Sinn mehr ergeben würde.

Verweise: Art. 7 Abs. 1 BGÖ; Botschaft BGÖ BBI 2003 2005.

6.6 *Einsichtnahme*

Frage: Können die Gesuchstellenden frei wählen, wie bzw. wo sie Einsicht nehmen wollen?

Antwort: Die Gesuchstellenden haben die Wahl, die gewünschten amtlichen Dokumente entweder vor Ort einzusehen oder Kopien dieser Dokumente anzufordern, es sei denn, das Dokument würde durch den Kopiervorgang beeinträchtigt bzw. beschädigt.

Die Einsichtnahme in die Dokumente erfolgt bei der Behörde, die für die Bearbeitung des Zugangsgesuchs zuständig ist.

Die Gesuchstellenden können grundsätzlich wählen, ob sie eine Papierkopie oder eine elektronische Kopie eines Dokuments erhalten möchten, wenn oder eine Kopie in anderer Form (wenn es sich beim verlangten amtlichen Dokument z.B. um ein Tonband handelt) erhalten möchten. Die Gesuchstellenden können auch Dokumente anlässlich einer Einsichtnahme vor Ort selbst kopieren (zulässig ist z.B. auch das Fotografieren mit eigener Digitalkamera).

Verweise: Art. 6 Abs. 2 BGÖ; Art. 4 und 5 VBGÖ; Botschaft BGÖ BBI 2003 2002 f.; Erläuterungen VBGÖ Ziff. 3.3 und 3.4.

6.7 *Stellungnahme der Behörde*

Frage: Welche Rechtsnatur hat die Stellungnahme der Behörde und welche Formvorschriften gelten?

Antwort: Die Stellungnahme der Behörde kann darin bestehen, dass der Zugang gewährt wird (durch Zustellen einer Kopie oder durch Einsichtnahme vor Ort). Wird der Zugang beschränkt, aufgeschoben oder verweigert, so ist dies der gesuchstellenden Person schriftlich mitzuteilen.

Es handelt sich bei der Stellungnahme in Form der Mitteilung einer Zugangsbeschränkung aber nicht um eine Verfügung; eine solche wird erst im nachfolgenden

Verfahren gegebenenfalls erlassen. Für die Mitteilung genügt daher ein einfacher Brief bzw. ein Standardformular.

Verweise: Art. 12 BGÖ; Botschaft BGÖ BBI 2003 2022.

7. Gebühren

7.1 *Erlass oder Herabsetzung der Gebühren für bedürftige Personen*

Frage: Wie kann die Behörde feststellen, dass die gesuchstellende Person bedürftig ist?

Antwort: Es ist an der gesuchstellenden Person, die Bedürftigkeit nachzuweisen. Sie kann zu diesem Zweck beispielsweise Steuerbelege oder andere Unterlagen vorweisen, aus denen ihre Bedürftigkeit hervorgeht.

Verweise: Art. 15 VBGÖ; Artikel 13 Allgemeine Gebührenverordnung (SR 172.041.1); Botschaft BGÖ BBI 2003 2022; Erläuterungen VBGÖ Ziff. 6.2.

7.2 *Gebühren für Gesuche von Medienschaffenden*

Frage: Bisher werden Medienschaffenden Unterlagen oft gratis abgegeben. Kann diese Praxis weitergeführt werden oder müssen von den Medien künftig aus Gleichbehandlungsgründen Gebühren bezahlt werden?

Antwort: Im Umgang mit den Medien kann die bisherige Praxis beibehalten werden. Den Behörden kommt ein gewisser Ermessensspielraum zu. Das Gleichbehandlungsgebot vermittelt "normalen" Gesuchstellenden keinen Anspruch darauf, gleich wie Medienschaffende behandelt zu werden. Hingegen hat ein Medienschaffender oder eine Medienschaffende Anspruch darauf, ein bestimmtes Dokument zu den gleichen Konditionen zu erhalten wie andere Medienschaffende.

Verweise: Art. 10 Abs. 4 Bst. a BGÖ; Botschaft BGÖ BBI 2003 2020 f.

7.3 *Gebührenerhebung bei Beschränkung oder Verweigerung des Zuganges*

Frage: Trifft es zu, dass auch dann Gebühren fällig werden, wenn der Zugang nur teilweise oder gar nicht gewährt wird?

Antwort: Das BGÖ sieht den Grundsatz der Gebührenpflicht für den Zugang zu amtlichen Dokumenten vor. Die Verordnung mildert diesen Grundsatz ab, indem sie vorsieht, dass die Behörde die Gebühr erlassen oder reduzieren kann, wenn der Zugang verweigert oder nur teilweise gewährt wird.

Verweise: Art. 17 BGÖ; Art. 15 Abs. 3 VBGÖ; Botschaft BGÖ BBI 2003 2026 f.; Erläuterungen VBGÖ Ziff. 6.2.

7.4 *Vorschuss und Vorauszahlung der Gebühren*

Frage: Unter welchen Voraussetzungen kann ein Vorschuss oder eine Vorauszahlung der Gebühren verlangt werden?

Antwort: In begründeten Fällen, namentlich dann, wenn die gesuchstellende Person ihren Wohnsitz im Ausland hat oder wenn Zahlungsrückstände vorliegen, kann ein angemessener Vorschuss verlangt werden. Sind die zu erwartenden Kosten von Vornherein bekannt, kommt auch eine Vorauszahlung in Frage. Lie-

gen aber keine besonderen Umstände vor, so sind die Gebühren in Rechnung zu stellen.

Verweise: Art. 14 VBGÖ; Art. 10 Allgemeine Gebührenverordnung (SR 172.041.1); Erläuterungen VBGÖ Ziff. 6.1.

7.5 *Streitigkeiten über Gebühren*

Frage: Bei welcher Instanz kann Beschwerde geführt werden, wenn ein Gesuchsteller mit der Höhe der Gebühren nicht einverstanden ist?

Antwort: Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller kann von der zuständigen Behörde eine Verfügung über die in Rechnung gestellten Gebühren verlangen, wenn sie damit nicht einverstanden ist. Diese Verfügung kann beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Dies gilt auch dann, wenn für Streitigkeiten im betreffenden Sachbereich andere Beschwerdeinstanzen vorgesehen sind.

Ein Schlichtungsverfahren ist bei Streitigkeiten über die Gebühren nicht vorgesehen.

Verweise: Art. 16 BGÖ; Art. 14 VBGÖ; Art. 11 Abs. 2 Allgemeine Gebührenverordnung (SR 172.041.1).

8. **Beschwerdeverfahren**

8.1 *Zugang zu Dokumenten im Schlichtungs- und Beschwerdeverfahren*

Frage: Kann die gesuchstellende Person im Schlichtungs- und Beschwerdeverfahren gestützt auf ihr Recht auf Akteneinsicht im Verwaltungsverfahren Zugang zu den Dokumenten verlangen, deren Herausgabe strittig ist?

Antwort: Das Akteneinsichtsrecht der Parteien im Verwaltungsverfahren kann sich nicht auf diejenigen Dokumente beziehen, deren Zugänglichkeit gerade der Gegenstand des Verfahrens ist. Der Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte sowie die Beschwerdeinstanzen müssen also Massnahmen treffen, die sicherstellen, dass die gesuchstellende Person oder ihr Rechtsvertreter im Rahmen des Schlichtungs- und Beschwerdeverfahrens keine Einsicht in diese Dokumente nehmen können, deren Zugänglichkeit strittig ist.

Geht es um besonders heikle Informationen (beispielsweise um klassifizierte Dokumente), so ist denkbar, dass die Schlichtungs- oder Beschwerdeinstanz vor Ort Einsicht in die fraglichen Dokumente nimmt, so dass die fraglichen Dokumente überhaupt nicht Teil der Verfahrensakten werden. Eine Einsichtnahme in die Dokumente wird indessen nicht immer erforderlich sein. Im Allgemeinen wird die Frage der Zugänglichkeit besonders heikler Informationen schon aufgrund der Natur dieser Informationen bzw. der betroffenen Kategorien von Dokumenten beurteilt werden können.

8.2 *Behördenbeschwerde*

Frage: Kann eine Behörde, die den Zugang zu amtlichen Dokumenten beschränkt oder verweigert, Beschwerde vor Bundesgericht führen, wenn das Bundesverwaltungsgericht ihre Verfügung nicht schützt?

Antwort: Weder das Öffentlichkeitsgesetz noch die Öffentlichkeitsverordnung sehen eine besondere Behördenbeschwerde vor. Ein Amt – oder eine andere nach-

geordnete Verwaltungseinheit – kann daher keine Beschwerde beim Bundesgericht gegen den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts führen. Es könnte einzig das Interesse an der richtigen Auslegung des Bundesrechts geltend machen, was nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts keine ausreichende Legitimation darstellt. Das im betreffenden Sachbereich zuständige Departement dagegen kann Beschwerde führen, ohne weitere Anforderungen erfüllen zu müssen.

Verweise: Art. 89 Abs. 2 Bst. a Bundesgerichtsgesetz (SR 173.110).