



## Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung

Ziel	<p>Ziel der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips ist die Förderung der Transparenz (insb. der Entscheidungsprozesse) der Bundesverwaltung. Längerfristig soll dies auch zu einem Kulturwandel innerhalb der Verwaltung führen – hin zu einer Kultur der Transparenz. Damit wird der demokratische Charakter der öffentlichen Institutionen gestärkt, die Kommunikation zwischen Staat und Bürger verbessert und das Vertrauen der Bevölkerung gegenüber der Verwaltung erhöht. Diese Verbesserungen sind nicht unmittelbar quantifizierbar. Sie werden indessen zu einer Steigerung der Akzeptanz und der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen führen.</p>
Kernaussage	<p>Bisher gilt der <b>Geheimhaltungsgrundsatz</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>◆ Grundsätzlich sind Informationen bzw. Dokumente geheim, unter Vorbehalt von Ausnahmen.</li><li>◆ Es besteht kein generelles Recht, Informationen über die Verwaltungstätigkeit zu erhalten.</li><li>◆ Anspruch auf Zugang besteht heute nur in bestimmten Fällen</li><li>◆ Im Übrigen kommt den Behörden freies Ermessen zu (die Bundesverfassung verpflichtet allerdings den Bundesrat, die Öffentlichkeit rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit zu informieren).</li></ul> <p>Paradigmenwechsel mit der Einführung des <b>Öffentlichkeitsprinzips</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>◆ Künftig soll ein durchsetzbares subjektives <u>Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten bestehen</u>.</li><li>◆ Der einer Person gewährte Zugang gilt für jede Person («access to one; access to all»).</li><li>◆ Es muss kein besonderes Interesse nachgewiesen werden.</li><li>◆ Das Recht auf Zugang kann zum Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen eingeschränkt werden.</li><li>◆ Für Dokumente, die Zivilverfahren, Strafverfahren, Verfahren der internationalen Rechts- und Amtshilfe, internationale Verfahren zur Streitbeilegung, Verfahren der Staats- und der Verwaltungsrechtspflege sowie Schiedsverfahren betreffen, richtet sich der Zugang (Recht auf Akteneinsicht im Verfahren) weiterhin nach den entsprechenden Spezialgesetzen.</li><li>◆ Spezielle Bestimmungen anderer Bundesgesetze, die für den Zugang abweichende Voraussetzungen aufstellen, haben Vorrang vor den Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes (z.B. Steuergeheimnis, Zugang zu öffentlichen Registern).</li></ul>

Geltungsbereich	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Bundesverwaltung (Departemente und die Bundeskanzlei, ohne die Rekurskommissionen)</li> <li>◆ Organisationen, die öffentliche Aufgaben erfüllen (z. B. SBB, Post, SUVA, Pro Helvetia, Schweizerischer Nationalfonds), soweit diese Organisationen Verfügungskompetenzen besitzen.</li> <li>◆ Die Parlamentsdienste werden durch Verweis im Parlamentsgesetz unterstellt.</li> <li>◆ Die Verwaltung des Bundesgerichts wird durch Verweis im Bundesgerichtsgesetz unterstellt.</li> </ul>
Ausnahmen vom Geltungsbereich	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ <i>Bundesversammlung</i> und ihre Organe (insb. die parlamentarischen Kommissionen)</li> <li>◆ Bundesgericht sowie die Behörden der Militärjustiz</li> <li>◆ <i>Bundesrat</i> als Kollegialbehörde (die Geltung des Öffentlichkeitsprinzips ist auf seine Verwaltung beschränkt).</li> <li>◆ <i>Kantone</i> (gilt auch für Aufgaben, die ihnen das Bundesrecht überträgt)</li> <li>◆ Schweizerische Nationalbank (verfügt über einen besonderen Status der Unabhängigkeit) und Eidgenössische Bankenkommission (ist in einem wirtschaftlich und politisch ausserordentlich sensiblen Bereich tätig)</li> <li>◆ Kranken- und Unfallversicherer (mögliche Wettbewerbsverzerrungen); AHV- Ausgleichskassen und IV-Stellen (Ungleichbehandlung gegenüber kantonalen Stellen); ALVG-Durchführungsstellen (Ungleichbehandlung gegenüber kantonalen Stellen)</li> </ul> <p>Der Bundesrat kann in der Verordnung unter bestimmten Voraussetzungen weitere Ausnahmen bezeichnen.</p>
Für welche Informationen und Dokumente gilt das Öffentlichkeitsprinzip?	<p>Das Recht auf Zugang bezieht sich auf amtliche Dokumente (Berichte, Stellungnahmen, Gutachten, Entscheide, Gesetzesentwürfe, Statistiken, Zeichnungen, Pläne, Ton- oder Bildaufzeichnungen, Registraturpläne, etc.). Drei Bedingungen müssen kumulativ erfüllt sein:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Die Information muss auf einem Informationsträger aufgezeichnet sein;</li> <li>◆ sie muss sich im Besitz einer Behörde befinden; und</li> <li>◆ sie muss die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen.</li> </ul> <p>Auch Dokumente, die vor Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes verfasst oder einer Behörde zugestellt wurden, fallen unter das Recht auf Zugang.</p>
Für welche Informationen und Dokumente gilt es nicht?	<p>Vom Recht auf Zugang ausgenommen sind Dokumente, die:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind;</li> <li>◆ nicht fertig gestellt sind (die z.B. noch nicht unterzeichnet oder noch nicht genehmigt sind);</li> <li>◆ durch eine Behörde kommerziell genutzt werden.</li> </ul>

	<p>Das Öffentlichkeitsgesetz verpflichtet die Verwaltung <i>nicht</i> zur Erstellung eines noch nicht existierenden Dokuments oder zur Übersetzung eines nur in einer Sprache vorhandenen Dokuments.</p> <p>Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann zum Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen beschränkt, verweigert oder aufgeschoben werden (vgl. Anhang).</p> <p>Der Schutz von Personendaten geht dem Recht auf Zugang grundsätzlich – wenn auch nicht absolut – vor. Dokumente, die Personendaten enthalten, sind zu anonymisieren. Ist dies nicht möglich, kann der Zugang nur dann gewährt werden, wenn das öffentliche Interesse daran überwiegt (etwa bei Korruptionsfällen oder wenn es um Dokumente geht, die im Zusammenhang mit der Gewährung bedeutender wirtschaftlicher Vorteile an Einzelne stehen).</p>
Einsichtnahme	<p>Wer sein Recht auf Zugang geltend machen will, kann eine Kopie des gewünschten Dokuments verlangen oder vor Ort Einsicht nehmen. Auskünfte über den Inhalt von amtlichen Dokumenten, auf die nach dem Öffentlichkeitsgesetz ein Anspruch besteht, werden in der Regel formlos erteilt, durch mündliche Mitteilung, per E-Mail oder durch Faxkopie. Auskünfte erfolgen in der gebotenen Kürze. Die Übermittlung von Dokumenten soll nach Möglichkeit auf elektronischem Weg (per E-Mail oder durch Publikation im Internet) erfolgen.</p>
Verfahren	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gesuch</li> <li>2. Anhörung (sofern die betroffenen Dokumente Personendaten enthalten und die Behörde eine Zugänglichmachung in Betracht zieht)</li> <li>3. Stellungnahme der Behörde (d.h. entweder formlose Gewährung des Zugangs oder dessen Verweigerung oder Beschränkung mit kurzer Begründung; innert 20 Tagen)</li> <li>4. Schlichtungsantrag (wenn der Zugang verweigert oder beschränkt wird; innert 20 Tagen nach Stellungnahme)</li> <li>5. Empfehlung durch Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte/n (wenn das Schlichtungsverfahren nicht zu einem von den Beteiligten akzeptierten Ergebnis führt; innert 30 Tagen nach Antrag)</li> <li>6. Verfügung der Behörde (innert 20 Tagen nach Empfehlung, wenn die Behörde der Empfehlung nicht Folge leisten will, wenn die gesuchstellende Person dies verlangt, oder wenn betroffene Dritte dies verlangen)</li> <li>7. Beschwerde</li> </ol>
Gebühren / Kosten	<p>Der Zugang zu amtlichen Dokumenten ist grundsätzlich <i>gebührenpflichtig</i>; dies im Sinne eines Gegengewichtes zum voraussetzungslosen Zugang. Die Gebührenpflicht soll dem öffentlichen Interesse an einer zweckmässigen und rationellen Verwaltung Rechnung tragen, darf aber den Zugang zu Dokumenten nicht wesentlich beeinträchtigen. Daher sind Gesuche, deren Bearbeitung nur einen geringen Aufwand verursacht, gebührenfrei; gleiches gilt, wenn nur eine kleine Anzahl von Kopien verlangt wird.</p>

	<p>Das Schlichtungsverfahren selbst ist ebenfalls gebührenfrei, da es Teil des Entscheidungsverfahrens über den Zugang bildet. Gleiches gilt für das Verfahren auf Erlass einer Verfügung, das gegebenenfalls an das Schlichtungsverfahren anschliesst. Für das Verfahren vor der eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitskommission gelten die ordentlichen für Schieds- und Rekurskommissionen anwendbaren Bestimmungen.</p>
Wer hat's bereits	<p>Das Öffentlichkeitsprinzip ist bereits eingeführt in den Kantonen Bern (seit 1995), Solothurn (seit 2002) und Genf (seit 2002). Das Parlament des Kantons Jura hat Ende 2002 ein entsprechendes Gesetz erlassen. In den Kantonen Waadt und Tessin wird an Projekten gearbeitet. Die Kantone Zürich, Aargau und Wallis prüfen gegenwärtig die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips.</p> <p>Schaffhausen, St.Gallen und Neuenburg haben das Öffentlichkeitsprinzip in ihren neuen Kantonsverfassungen verankert, aber (noch) keine Ausführungsgesetzgebung geschaffen.</p> <p>Auf internationaler Ebene können beispielhaft folgende Staaten aufgezählt werden, die das Öffentlichkeitsprinzip kennen: Schweden, Australien, Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Neuseeland, Norwegen, Kanada, Irland, Ungarn, die Vereinigten Staaten von Amerika und Südafrika.</p> <p>Auch die EU hat für ihre Organe (Rat, Kommission, Parlament) im Jahr 2001 das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt.</p>
Finanzielle Auswirkungen	<p>Die finanziellen Auswirkungen lassen sich kaum präzise abschätzen, da sie wesentlich davon abhängig sind, in welchem Umfang die Bevölkerung vom neuen Zugangsrecht Gebrauch machen wird. Vergleichende Studien führen zu einem Kostenrahmen von maximal 4.5 bis 5.5 Mio. CHF (zum Vergleich: Der Bund wendete für die aktive Information im Jahr 2000 62.5 Mio. CHF auf).</p>

#### **Nutzenaspekte und erwartete positive Auswirkungen**

- ◆ Der Paradigmenwechsel vom Geheimhaltungs- zum Öffentlichkeitsgrundsatz wird für die Bundesverwaltung zu einer stärkeren Kultur der Transparenz führen.
- ◆ Das Vertrauen in die Behörden und damit die Akzeptanz staatlicher Massnahmen werden sich erhöhen.
- ◆ Das Grundrecht der Informationsfreiheit wird erweitert und konkretisiert, indem ein Rechtsanspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeführt wird.
- ◆ Es wird ein zusätzliches, unmittelbares Instrument zur Kontrolle der Verwaltung geschaffen; dadurch erfolgt eine Stärkung demokratischer Rechte.
- ◆ Der Zugang (namentlich für die Wirtschaft) zu wertvollen Informationsressourcen der Bundesverwaltung (z.B. Gutachten, Studien etc.) wird gewährleistet.
- ◆ Die Leistungsfähigkeit der Verwaltung und die Wirksamkeit ihrer Massnahmen wird gestärkt.
- ◆ Der Abschied von der Kultur der Geheimhaltung kann dazu beitragen, Indiskretionen zu verhindern

## Anhang

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann aus den folgenden, im Gesetz abschliessend aufgezählten Gründen (überwiegende öffentliche oder private Interessen) beschränkt, verweigert oder aufgeschoben werden:

- ◆ **Wesentliche Beeinträchtigung der freien Meinungs- und Willensbildung einer Behörde**  
Diese Ausnahme kann geltend gemacht werden, wenn die Verwaltung durch eine verfrühte Bekanntgabe von Informationen während eines Entscheidungsprozesses unter allzu starken Druck der Öffentlichkeit geraten würde, wodurch die Bildung einer eigenen Meinung und eines eigenen Willens wesentlich beeinträchtigt werden könnte.
- ◆ **Erhebliche Beeinträchtigung der zielkonformen Durchführung behördlicher Massnahmen**  
Diese Ausnahme stellt sicher, dass Informationen geheim gehalten werden können, die der Vorbereitung konkreter behördlicher Massnahmen dienen (z.B. Präventionskampagnen, Inspektionen etc.)
- ◆ **Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz**  
Diese Ausnahme betrifft in erster Linie die Tätigkeiten des *Polizei-, Zoll- und Nachrichtendienstes sowie des Militärs*. Jede Information, die geeignet ist, die öffentliche Sicherheit zu gefährden, wenn sie unkontrolliert verbreitet wird, kann aufgrund dieser Bestimmung dem Zugang entzogen werden.
- ◆ **Beeinträchtigung der ausserpolitischen Interessen oder der internationalen Beziehungen der Schweiz**  
Die Veröffentlichung von Informationen über diplomatische Demarchen gegenüber anderen Staaten oder von Einschätzungen bestimmter Situationen oder Vorgängen im Ausland (insbesondere im Umfeld von Verhandlungsprozessen) könnten die Beziehungen der Schweiz zu anderen Staaten bzw. die ausserpolitischen Interessen unseres Landes beeinträchtigen. In einigen Fällen gebietet auch die internationale Staatenpraxis oder eine vertragliche Verpflichtung gegenüber anderen Ländern die Geheimhaltung bestimmter Informationen.
- ◆ **Beeinträchtigung der Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen oder zwischen Kantonen**  
Diese Ausnahmebestimmung verbietet die Veröffentlichung von Informationen, die geeignet sind, die Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen oder zwischen Kantonen unter sich zu beeinträchtigen.
- ◆ **Gefährdung der wirtschafts-, geld- und währungspolitischen Interessen der Schweiz**  
Die Erarbeitung wirtschafts-, geld- und währungspolitischer Strategien soll ohne Druck von aussen erfolgen können. Zudem besteht in diesem Bereich die Gefahr, dass die Veröffentlichung bestimmter Informationen beispielsweise spekulativen Geschäften Vorschub leisten könnte.
- ◆ **Beeinträchtigung von Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnissen**  
Der Wettbewerb zwischen Marktteilnehmern darf durch das Öffentlichkeitsgesetz nicht verzerrt werden. So können z.B. gewisse technische Informationen im Rahmen von Beschaffungsprojekten im

Rüstungsbereich oder anderen öffentlichen Beschaffungsprojekten oder etwa die Akten laufender Patentprüfungsverfahren unter diese Ausnahmeklausel fallen. Die Behörden selbst können den Schutz eines „Geschäftsgeheimnisses“ geltend machen, wenn sie sich in einer Wettbewerbssituation gegenüber Dritten befinden.

◆ **Offenbarung von Informationen, die der Behörde von Dritten freiwillig mitgeteilt worden sind und deren Geheimhaltung die Behörde zugesichert hat**

Die beiden Bedingungen – Fehlen einer Verpflichtung und Zusicherung der Geheimhaltung – müssen kumulativ erfüllt sein. Die Zusicherung der Geheimhaltung muss grundsätzlich *ausdrücklich* erfolgen.

◆ **Beeinträchtigung der Privatsphäre**

Die Bundesverfassung garantiert ausdrücklich den Schutz der Privatsphäre. Für die Koordination des Rechtes auf Zugang zu amtlichen Dokumenten mit dem Schutz von Personendaten sieht das Öffentlichkeitsgesetz besondere Bestimmungen vor.

**Besondere Fälle**

- ◆ Kein Zugang besteht zu Dokumenten des Mitberichtsverfahrens und zu Dokumenten über Positionen in laufenden oder künftigen Verhandlungen. Entscheide des Bundesrates sind nicht zugänglich, weil der Bundesrat als Kollegialbehörde dem Öffentlichkeitsgesetz nicht untersteht
- ◆ Zugang zu Ämterkonsultationen, welche anschliessend zu einem Beschluss des Bundesrates führen, sind erst ab dem Zeitpunkt des Entscheides des Bundesrates zugänglich. Der Bundesrat kann Ausnahmen bestimmen.

*Weitere Auskünfte:*

Vizedirektor Luzius Mader, Bundesamt für Justiz, Tel. 031 322 41 02