



Öffentlichkeitsgesetz: Leitfaden Gesuchsbeurteilung und Checkliste

Das Öffentlichkeitsgesetz bringt ein allgemeines Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten auf Bundesebene. Es trifft aber auch Vorkehrungen, um berechnigte Vertraulichkeitsinteressen weiterhin zu schützen. Wird gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz Zugang zu einem bestimmten Dokument verlangt, so müssen die für die Gesuchsbehandlung zuständigen Stellen eine Reihe von Punkten überprüfen. Nachstehend sind diese Prüfpunkte in Frageform formuliert.

Inhaltsübersicht

1. Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsgesetzes auf das verlangte Dokument
2. Zugänglichkeit nach BGÖ
3. Personendaten Dritter
4. Zeitpunkt des Zugangs

Anhang I: Checkliste Gesuchsbehandlung

Anhang II: Verweise auf Rechtsgrundlagen und Materialien

1. Anwendbarkeit des Öffentlichkeitsgesetzes auf das verlangte Dokument

1.1 *Handelt es sich um ein "amtliches Dokument" im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes?*

Ein "amtliches Dokument" im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes ist jede aufgezeichnete Information, die im Besitz einer Behörde ist, welche dieses Dokument selbst erstellt oder von Dritten (nicht dem BGÖ unterstehenden Stellen oder Personen) zugestellt erhalten hat. Ein Dokument ist nur dann ein "amtliches Dokument", wenn es die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft. Ebenfalls als amtliche Dokumente gelten Dokumente, welche durch einen einfachen elektronische Vorgang aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können. Somit kann das Recht auf Zugang erfordern, dass einfache Datenbankabfragen durchgeführt werden.

Folgende Kategorien von Dokumenten sind keine "amtlichen" Dokumente im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes; sie sind daher nicht nach den Regeln dieses Gesetzes zugänglich:

- Dokumente (bzw. Informationen), die durch eine Behörde selbst kommerziell genutzt werden: z.B. Landkarten, meteorologische Daten, gewisse Geodaten. Unter diese Kategorie fallen auch diejenigen Informationen bzw. Daten, die unmittelbar der Herstellung von Produkten dienen. Verträge einer Behörde mit Dritten, z.B. ein Vertrag mit einer Firma über die Lieferung von Gütern oder Dienstleistungen, sind dagegen *keine* Dokumente, die kommerziell genutzt werden.
- Dokumente die nicht fertig gestellt sind: Als fertig gestellt gelten namentlich Dokumente, die unterzeichnet sind, die einem verwaltungsinternen Adressaten (Vorgesetzte oder Vorgesetzter) übergeben wurden oder die einer anderen Behörde oder verwaltungsexternen Stelle oder Person definitiv übergeben wurden, namentlich zur Kenntnis- oder Stellungnahme oder als Entscheidungsgrundlage.
- Dokumente, die zum persönlichen Gebrauch bestimmt sind: Es sind dies 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 Notizen, Entwürfe, Arbeitskopien von Dokumenten etc., die lediglich dem persönlichen Gebrauch oder dem Gebrauch eines eng beschränkten Personenkreises (z.B. Projektteam) dienen.

Handelt es sich nicht um ein amtliches Dokument, kann das Gesuch abgelehnt werden. Ob das Dokument trotzdem herausgegeben werden soll (ggf. unter Auflagen) liegt im Ermessen der zuständigen Stelle.

1.2 *Wurde das Dokument vor dem Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes von einer Behörde erstellt oder empfangen?*

Wenn ja, ist das Dokument nicht nach dem Öffentlichkeitsgesetz zugänglich.

Das Gesuch kann abgelehnt werden. Es empfiehlt sich jedoch, zu prüfen, ob es darüber hinaus tatsächlich auch inhaltliche Gründe gibt, das Dokument zurückzubehalten. Ist dies nicht der Fall, kann der Zugang trotzdem gewährt werden.

1.3 Wurde das Dokument bereits in einem Publikationsorgan des Bundes oder auf Internet publiziert?

Wenn ja, besteht kein Recht auf Zugang nach Öffentlichkeitsgesetz.

Dem Gesuchstellenden ist zumindest die Fundstelle (Internetadresse, Publikationsort) anzugeben.

1.4 Betrifft das verlangte Dokument ein Justiz- bzw. Streitbeilegungs- oder Schiedsverfahren?

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. In diesem Fall ist das Gesuch – insbesondere für die Verfahrensparteien – nach dem einschlägigen Verfahrensrecht zu beurteilen.

Dokumente, die ein erstinstanzliches Verwaltungsverfahren betreffen, sind grundsätzlich zugänglich, wobei sich die Akteneinsicht der Parteien weiterhin nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz¹ richten.

1.5 Enthält das Dokument persönliche Daten der gesuchstellenden Person?

Wenn ja, gilt das im Datenschutzgesetz² geregelte Auskunftsrecht. Das Verfahren richtet sich nach den dort vorgesehenen Regeln bzw. allfälligen Spezialregeln (z.B. das Bundesgesetz über die Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit³).

1.6 Fällt das Dokument unter eine spezialgesetzliche Geheimnis- oder Zugangsregelung?

Beispiele für spezialgesetzliche Geheimhaltungsbestimmungen sind etwa das Steuergeheimnis, das Sozialversicherungsgeheimnis. Beispiele für die spezialgesetzliche Zugangsregelung finden sich im Bereich der öffentlichen Register oder des Vernehmlassungsrechts (Zugänglichkeit der im Vernehmlassungsverfahren abgegebenen Stellungnahmen).

Unter eine spezialgesetzliche Zugangsregelung fallen insbesondere auch Protokolle von parlamentarischen Kommissionen sowie amtliche Dokumente, die im Auftrag von parlamentarischen Kommissionen erstellt wurden.

In diesen Fällen ist der Zugang nach den einschlägigen Spezialbestimmungen zu beurteilen.

¹ SR 172.021

² SR 235.1

³ SR 120

2. Zugänglichkeit nach BGÖ

2.1 *Handelt es sich um ein Dokument des Mitberichtsverfahrens?*

Der definitive, von der Departementsvorsteherin oder vom Departementsvorsteher unterzeichnete Antrag an den Bundesrat ist nach den Regeln des Öffentlichkeitsgesetzes nicht zugänglich.

Der Antrag, den das federführende Amt dem Departement übermittelt, ist nicht Teil des Mitberichtsverfahrens, und damit grundsätzlich nach BGÖ zugänglich. Obwohl noch nicht unterzeichnet, hat ein solches Dokument aus Sicht des Amtes definitiven Charakter. Frühester Zeitpunkt für den Zugang ist dann, wenn der Bundesrat seine Entscheidung getroffen hat (vgl. Ziff. 4 unten).

Nicht zugänglich sind ebenfalls die im Mitberichtsverfahren erfolgenden Stellungnahmen, auch die Repliken und Dupliken des federführenden Departements (dies gilt auch für nicht oder noch nicht unterzeichnete Entwürfe zu solchen Dokumenten). Entsprechende Gesuche sind immer abzulehnen.

2.2 *Handelt es sich um ein Dokument über Positionen in laufenden oder künftigen Verhandlungen?*

Mit Verhandlungen sind alle Arten von Verhandlungen von Behörden mit verwaltungsexternen Dritten gemeint; sowohl solche, die auf Abschluss eines privatrechtlichen Vertrags abzielen, wie auch internationale Verhandlungen. Damit diese Ausnahme geltend gemacht werden kann, muss das betreffende Dokument sich auf Verhandlungspositionen beziehen. Es muss für den Fortgang der Verhandlung also von Bedeutung sein. Künftige Verhandlungen müssen in einer kurzen bzw. absehbaren Frist bevorstehen.

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so ist das betreffende Dokument nicht zugänglich. Entsprechende Gesuche sind immer abzulehnen.

2.3 *Handelt es sich um einen Evaluationsbericht?*

Ein Evaluationsbericht ist ein amtliches Dokument, das Leistungen von Verwaltungsstellen oder die Wirksamkeit von Massnahmen der Verwaltung bewertet. Evaluationsberichte sind immer zugänglich. Unter bestimmten Voraussetzungen ist es denkbar, dass der Zugang aufgeschoben wird, etwa wenn der Evaluationsbericht gleichzeitig als Entscheidungsgrundlage dient oder wenn er zu einem späteren Zeitpunkt ohnehin publiziert wird.

Nicht als Evaluationsberichte gelten Dokumente, welche die Leistungen einzelner Personen evaluieren.

2.4 *Ist eine der im Ausnahmekatalog von Artikel 7 des Öffentlichkeitsgesetzes aufgezählten Ausnahmebestimmungen anwendbar?*

Damit eine der in Artikel 7 BGÖ vorgesehenen Ausnahmeklauseln angewendet werden kann, muss die Verletzung der jeweiligen öffentlichen oder privaten Interessen aufgrund der Zugänglichmachung des betreffenden Dokuments wahrscheinlich sein: D.h., sie muss "nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge" mit einer hohen Wahrscheinlichkeit eintreten, also nicht

lediglich denkbar bzw. entfernt möglich sein. Sie muss aber nicht mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit eintreten.

Als "Beeinträchtigung" eines Interesses, zu dessen Schutz die Behörde von Gesetzes wegen verpflichtet ist, kann aber nicht jede geringfügige oder auch bloss unangenehme Konsequenz der Zugänglichmachung des Dokuments gelten. Dies gilt umso mehr, wenn es sich dabei um eine Konsequenz handelt, die in erster Linie die entscheidende Behörde betrifft, z.B. in Form von zusätzlicher Arbeit für die Behörde oder unerwünschter öffentlicher Aufmerksamkeit.

Bei der Anwendung der Ausnahmeklauseln sind immer auch die Zwecksetzungen des Gesetzes berücksichtigen. In Grenzfällen – wenn die Wahrscheinlichkeit des tatsächlichen Eintretens der Verletzung zu schützender Interessen zwar besteht, aber bloss gering ist oder wenn nur mit einer geringfügigen negativen Konsequenz zu rechnen ist – soll für den Zugang entschieden werden.

Das Verhältnismässigkeitsgebot erfordert, dass im Falle einer Beschränkung immer die mildeste mögliche Variante gewählt wird. Statt ein Gesuch vollumfänglich abzulehnen ist es also teilweise zu bewilligen, wenn lediglich bestimmte Teile eines Dokuments unter eine Ausnahme fallen und der Rest dennoch substantielle und sinnvolle Informationen enthält. Ein Aufschub des Zugangs statt einer Ablehnung des Gesuchs ist angebracht, wenn absehbar ist, zu welchem Zeitpunkt die Gründe dahinfallen werden, die dem Zugang im Gesuchszeitpunkt noch entgegenstehen.

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann zum Schutz folgender öffentlicher Interessen zeitlich aufgeschoben, auf einen Teil des Inhalts beschränkt oder ganz verweigert werden:

2.4.1 Schutz der freien Meinungs- und Willensbildung einer Behörde

Als "wesentlich beeinträchtigt" kann die freie Meinungs- und Willensbildung einer Behörde dann gelten, wenn sie als Folge einer Veröffentlichung des zu beurteilenden Dokuments in wesentlichen Teilen nicht mehr verwirklicht werden kann. Dies dürfte im Falle der Meinungs- und Willensbildung nur bei sehr umstrittenen, grundsätzlichen Entscheidungen der Fall sein. Handelt es sich dagegen um einen wenig kontroversen Detailentscheid, so wird die Bedingung für die Anwendung der Ausnahmeklausel kaum erfüllt sein.

Geschützt wird auch die freie Meinungs- und Willensbildung von Behörden, die nicht dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehen.

Bevor der Entscheid getroffen ist, für den es als Entscheidungsgrundlage dient, ist das fragliche Dokument ohnehin nicht zugänglich und der Zugang ist entsprechend aufzuschieben (vgl. Ziff. 2.5 unten). Die vorliegende Ausnahmebestimmung wird also ausschliesslich dann zur Anwendung kommen, wenn die Veröffentlichung eines bestimmten Dokuments die freie Meinungs- und Willensbildung auch noch beeinträchtigen würde, nachdem ein Entscheid getroffen ist oder wenn dadurch die freie Meinungs- und Willensbildung weiterer Instanzen im Rahmen eines mehrstufigen Entscheidungsprozesses beeinträchtigt würde.

2.4.2 Schutz der zielkonformen Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen

Zur Sicherstellung der ordnungsgemässen Durchführung von konkreten Massnahmen (z.B. Aufsichtsmassnahmen, Inspektionen, Kontrollen, Aufklärungskampagnen oder Massnahmen

im Rahmen von wirtschaftlichen Beteiligungen des Bundes) kann diese Ausnahmebestimmung angerufen werden, wenn aufgrund der Veröffentlichung der fraglichen Dokumente die betreffende Massnahme höchstwahrscheinlich ihr Ziel nicht oder nicht mehr erreichen würde.

2.4.3 Schutz der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz

Diese Ausnahme betrifft in erster Linie die Tätigkeiten des Polizei-, Zoll-, Nachrichten- und Militärwesens sowie die Bereiche, die mit Risikotechnologien befasst sind. Sie ist anwendbar um den Zugang zu Dokumenten zu beschränken oder zu verweigern, die Massnahmen zum Erhalt der Handlungsfähigkeit des Staates in ausserordentlichen Lagen, zur Sicherstellung der wirtschaftlichen Landesversorgung, Informationen über technische Einzelheiten oder den Unterhalt von Rüstungsgütern usw. oder Informationen, deren Zugänglichmachung zur Beeinträchtigung der Sicherheit wichtiger Infrastrukturen oder gefährdeter Personen führen würden, enthalten.

Beispiele: Im Gesuchszeitpunkt aktuelle Sicherheitsbeurteilungen und entsprechenden Massnahmenplanungen; Informationen über die Sicherheitsmassnahmen betreffend nukleare Anlagen bzw. Materialien.

2.4.4 Schutz der aussenpolitischen Interessen der Schweiz;

Diese Ausnahme betrifft die Wahrnehmung der schweizerischen Interessen in auswärtigen Angelegenheiten. Beispiele für Fälle, in denen die Vertraulichkeit bestimmter Informationen erforderlich sein kann:

- Informationsbeschaffung über Situationen, Vorgänge und Absichten ausländischer Staaten;
- Interventionen im Rahmen des konsularischen und diplomatischen Schutzes, z.B. bei Entführungen von Schweizerinnen und Schweizern im Ausland;
- Demarchen zu Gunsten der Menschenrechte, des humanitären Völkerrechts oder in Asylfragen.

Zudem kann die Schweiz auf Grund internationaler vertraglicher Verpflichtungen oder anerkannter Staatenpraxis (z.B. im Rahmen der Zusammenarbeit innerhalb internationaler Organisationen) gehalten sein, gewisse ausländische Dokumente nicht öffentlich zugänglich zu machen (Informationsschutzabkommen, vertrauliche Staatsverträge).

Die aussenpolitischen Interessen und die internationalen Beziehungen der Schweiz in einem weiteren Sinn können unter Umständen auch beeinträchtigt werden, wenn Beziehungen der Schweiz zu halbprivaten oder privaten ausländischen Ansprechpartnern betroffen sind.

2.4.5 Schutz der Beziehungen zwischen Bund und Kantonen bzw. zwischen Kantonen

Die Bekanntmachung von Dokumenten, die aus einem Kanton stammen, der das Öffentlichkeitsprinzip nicht kennt oder dessen Tragweite materiell abweichend von der entsprechenden Regelung auf Bundesebene definiert, und die deswegen auf Grund kantonalen Rechts geheim sind, kann unter Umständen die Beziehungen zwischen dem Bund und diesem Kanton (oder zwischen dem Kanton, von dem das Dokument stammt, und dritten Kantonen) beeinträchtigen. Ist damit zu rechnen, so muss der Zugang zu solchen Dokumenten verweigert werden.

2.4.6 Schutz der Wirtschafts-, geld- und währungspolitischen Interessen der Schweiz

Die Zugänglichmachung eines amtlichen Dokuments darf die wirtschafts-, geld- und währungspolitischen Interessen der Schweiz nicht gefährden. Die Geheimhaltung rechtfertigt sich, damit wirtschafts-, geld- und währungspolitische Strategien ohne Druck von aussen erarbeitet werden können. Die Bestimmung bleibt aber auf jene Fälle beschränkt, in denen eine Bekanntgabe eines Dokuments zu einer tatsächlichen Gefährdung (und nicht einer blossen Beeinträchtigung) der wirtschafts-, geld- und währungspolitischen Interessen führen könnte, das heisst, wenn die Veröffentlichung bestimmter Informationen beispielsweise spekulativen Geschäften Vorschub leisten würde.

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann zum Schutz folgender privater Interessen aufgeschoben, beschränkt oder verweigert werden:

2.4.7 Schutz von Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnissen

Grundsätzlich ist diese Ausnahmerebestimmung 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 Berufs- Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnis gelten Informationen, 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 (bzw. des "Geheimnisherrn") muss zumindest aus den Umständen ersichtlich sein. Berufsgeheimnisse bestehen insbesondere für Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie für Personen, die in medizinischen Berufen tätig sind.

Beispiele für Fabrikationsgeheimnisse: Informationen über Herstellungs- oder Konstruktionsverfahren; technische Informationen im Rahmen von Beschaffungsprojekten im Rüstungsbereich oder anderen öffentlichen Beschaffungsprojekten; Akten laufender Patentprüfungsverfahren.

Beispiel für Geschäftsgeheimnisse: Einzelheiten über Betriebsorganisation; Preiskalkulationen.

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 oder bestimmte Marktstrategien 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.

Im Zweifelsfall ist es durchaus denkbar, dass mit den betroffenen privaten Dritten Rücksprache genommen wird.

2.4.8 Schutz einer zwischen Behörde und Privaten vereinbarten Vertraulichkeit, wenn Informationen freiwillig mitgeteilt wurden

Hat ein Dritter (und nicht eine dem vorliegenden Entwurf unterworfenen Behörde, da die amtlichen Dokumente in deren Besitz definitionsgemäss dem Öffentlichkeitsprinzip unterliegen) ohne Verpflichtung – das heisst, ohne gesetzliche oder vertragliche Pflicht – und unter Zusicherung der Geheimhaltung seitens der Verwaltung eine Information mitgeteilt, so muss der Zugang zu einem amtlichen Dokument, das solche Informationen enthält, verweigert werden können. Die beiden Bedingungen – Fehlen einer Verpflichtung und Zusicherung der Geheimhaltung – müssen kumulativ erfüllt sein. Die Zusicherung der Geheimhaltung muss grundsätzlich ausdrücklich verlangt und ebenso ausdrücklich zugesichert worden sein.

2.4.9 Schutz der Privatsphäre Dritter

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten ist grundsätzlich zu beschränken oder zu verweigern, wenn das Zugänglichmachen die Privatsphäre Dritter beeinträchtigen würde. Dies ist in erster Linie dann der Fall, wenn das fragliche Dokument Angaben über Drittpersonen enthält. Die Fragen, die sich im Zusammenhang mit Dokumenten stellen, die Personendaten Dritter enthalten, werden nachfolgend unter Ziff. 3.1 behandelt.

3. Personendaten Dritter

3.1 ***Enthält das Dokument Informationen über Dritte (d.h. Angaben, die sich auf bestimmte oder bestimmbare natürliche oder juristische Personen beziehen)?***

Grundsätzlich ist ein Dokument, das Personendaten enthält zu anonymisieren (auch verwaltungsintern ist ohnehin erforderlich, dass mit anonymisierten oder aggregierten Daten gearbeitet wird, wo immer dies möglich ist). Anonymisieren bedeutet hier, das Dokument so aufzubereiten, dass sich die im Dokument enthaltenen Informationen nicht mehr mit bestimmten, erkennbaren Personen in Verbindung bringen lassen.

Von einer Anonymisierung kann in der Regel *abgesehen* werden, wenn:

- die betroffene Person bereits in die Veröffentlichung eingewilligt hat oder wenn die Einwilligung nach den Umständen eindeutig vorausgesetzt werden darf (z.B. wenn die Person einen Auftrag der Verwaltung angenommen hat oder wenn sie etwa als Mitglied einer Expertenkommission erwähnt wird, muss eine Zustimmung vorausgesetzt werden);
- die fraglichen Personendaten von der betroffenen Person bereits selbst allgemein zugänglich gemacht wurden.

Wenn eine Anonymisierung nicht möglich ist und auch die beiden soeben genannten Voraussetzungen nicht gegeben sind, muss es unter Umständen dennoch trotz einer wesentlichen Beeinträchtigung der Privatsphäre bestimmter Personen möglich sein, bestimmte Informationen zugänglich zu machen, so etwa bei Vorkommnissen innerhalb der Verwaltung (z.B. bei Korruptionsfällen). Das Öffentlichkeitsgesetz sieht für solche Fälle eine Ausnahme vor.

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. Selbstverständlich ist dabei die Voraussetzung, dass nicht eine andere Ausnahmeklausel oder eine spezialgesetzliche Geheimnisnorm dem Zugang entgegensteht.

Will die zuständige Stelle gestützt auf die Ausnahmebestimmung ein Dokument veröffentlichen, das Personendaten enthält, muss sie eine Interessenabwägung vornehmen und das Zugangsinteresse dem Schutzinteresse der betroffenen Person gegenüberstellen. Letzteres wird tendenziell überwiegen, wenn es um besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile geht oder wenn der betroffenen Person (oder weiteren Personen) aufgrund der Veröffentlichung schwerwiegende Konsequenzen (z.B. gravierende Missbräuche ihrer Personendaten; körperliche Gewalt) drohen könnten. Die Betroffenen müssen vor der Gewährung des Zugangs angehört werden.

4. Zeitpunkt des Zugangs

4.1 *Wurde der politische oder administrative Entscheidung, für den das fragliche Dokument eine Grundlage darstellt, bereits getroffen?*

Das BGÖ sieht vor, dass Dokumente, welche die Grundlage für einen "politischen oder administrativen" Entscheid darstellen, erst zugänglich gemacht werden dürfen, wenn dieser Entscheid getroffen ist. Der Begriff "politischer oder administrativer Entscheid" ist breit zu verstehen. Es kann sich dabei um einen abteilungsinternen Entscheid, einen Entscheid des Amtes oder des Departements handeln. Der Inhalt spielt dabei keine Rolle: Der Entscheid kann eine rechtliche oder politische Position oder Vorgehensweise zum Inhalt haben, sich auf Fragen der Verwaltungsorganisation oder der Personalführung oder auch den Beizug Dritter für die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben beziehen.

Ein Dokument stellt eine Entscheidungsgrundlage dar, wenn es:

- sich unmittelbar auf einen zu treffenden Entscheid bezieht;
- dafür von wesentlicher Bedeutung ist.

Für Ämterkonsultationsverfahren kann der Bundesrat beschliessen, dass die entsprechenden Dokumente (d.h. die Stellungnahmen der Ämter) auch nach seinem Entscheid nicht zugänglich sind.

Die hier zu prüfende Frage betrifft nur den *Zeitpunkt* des Zuganges und nicht die Frage, ob das Dokument von seinem Inhalt her zugänglich ist (letzteres ist nach den Ziff. 2 und 3 zu überprüfen). Der Zugang ist daher grundsätzlich bloss aufzuschieben und nur ausnahmsweise zu verweigern. Eine Verweigerung des Zugangs ist allenfalls denkbar, wenn überhaupt noch nicht absehbar ist, wann der Entscheid getroffen werden wird.

Anhang I: Checkliste Gesuchsbehandlung

Die Rechtsgrundlagen und Hinweise auf die Materialien zu den einzelnen Ziffern sind in Anhang II angegeben.

| | | |
|---|---|--|
| <p>1.1 <i>Handelt es sich um ein "amtliches Dokument" im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes?</i></p> | <p><input type="checkbox"/> Ja</p> <p><input type="checkbox"/> Nein → kein Zugang nach BGÖ</p> | |
| <p>1.2 <i>Wurde das Dokument vor dem Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes von einer Behörde erstellt oder empfangen?</i></p> | <p><input type="checkbox"/> Ja → kein Zugang nach BGÖ</p> <p><input type="checkbox"/> Nein</p> | |
| <p>1.3 <i>Wurde das Dokument bereits in einem Publikationsorgan des Bundes oder auf Internet publiziert?</i></p> | <p><input type="checkbox"/> Ja → Zugangsanspruch erfüllt</p> <p><input type="checkbox"/> Nein</p> | <p>Angabe der Fundstelle</p> |
| <p>1.4 <i>Betrifft das verlangte Dokument ein Justiz- bzw. Streitbeilegungs- oder Schiedsverfahren oder ist die gesuchstellende Person Partei in einem erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren?</i></p> | <p><input type="checkbox"/> Ja → kein Zugang nach BGÖ</p> <p><input type="checkbox"/> Nein</p> | <p>Verfahrensrecht anwendbar</p> |
| <p>1.5 <i>Enthält das Dokument persönliche Daten der gesuchstellenden Person?</i></p> | <p><input type="checkbox"/> Ja → kein Zugang nach BGÖ</p> <p><input type="checkbox"/> Nein</p> | <p>Zugang nach DSG</p> |
| <p>1.6 <i>Fällt das Dokument unter eine spezialgesetzliche Geheimnis- oder Zugangsregelung?</i></p> | <p><input type="checkbox"/> Ja → kein Zugang nach BGÖ</p> <p><input type="checkbox"/> Nein</p> | <p>Zugang ev. nach Spezialgesetz</p> |
| <p>2.1 <i>Handelt es sich um ein Dokument des Mitberichtsverfahrens?</i></p> | <p><input type="checkbox"/> Ja → kein Zugang</p> <p><input type="checkbox"/> Nein</p> | |
| <p>2.2 <i>Handelt es sich um ein Dokument über Positionen in laufenden oder künftigen Verhandlungen?</i></p> | <p><input type="checkbox"/> Ja → kein Zugang</p> <p><input type="checkbox"/> Nein</p> | |
| <p>2.3 <i>Handelt es sich um einen Evaluationsbericht?</i></p> | <p><input type="checkbox"/> Ja → Zugang gewährleistet</p> <p><input type="checkbox"/> Nein</p> | <p>Sonderfall, in dem der Zugang immer gewährleistet ist</p> |
| <p>2.4 <i>Ist eine der im Ausnahmekatalog</i></p> | <p><input type="checkbox"/> Ja → Zugang aufschie-</p> | |

| | | |
|--|---|--|
| <p>von Artikel 7 des Öffentlichkeitsgesetzes aufgezählten Ausnahmebestimmungen anwendbar?</p> | <p>ben, beschränken oder verweigern</p> <p><input type="checkbox"/> Nein</p> | |
| <p><u>2.4.1 Schutz der freien Meinungs- und Willensbildung einer Behörde</u></p> | <p><input type="checkbox"/></p> | |
| <p><u>2.4.2 Schutz der zielkonformen Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen</u></p> | <p><input type="checkbox"/></p> | |
| <p><u>2.4.3 Schutz der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz</u></p> | <p><input type="checkbox"/></p> | |
| <p><u>2.4.4 Schutz der aussenpolitischen Interessen der Schweiz;</u></p> | <p><input type="checkbox"/></p> | |
| <p><u>2.4.5 Schutz der Beziehungen zwischen Bund und Kantonen bzw. zwischen Kantonen</u></p> | <p><input type="checkbox"/></p> | |
| <p><u>2.4.6 Schutz der Wirtschafts-, geld- und währungspolitischen Interessen der Schweiz</u></p> | <p><input type="checkbox"/></p> | |
| <p><u>2.4.7 Schutz von Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnissen</u></p> | <p><input type="checkbox"/></p> | |
| <p><u>2.4.8 Schutz einer zwischen Behörde und Privaten vereinbarten Vertraulichkeit, wenn Informationen freiwillig mitgeteilt wurden</u></p> | <p><input type="checkbox"/></p> | |
| <p><u>2.4.9 Schutz der Privatsphäre von Dritten.</u></p> | <p><input type="checkbox"/></p> | |
| <p></p> | <p></p> | |
| <p>3.1 Enthält das Dokument Informationen über Dritte (d.h. Angaben, die sich auf bestimmte oder bestimmbar natürliche oder juristische Personen beziehen)?</p> | <p><input type="checkbox"/> Ja → Anonymisieren, ausser es liegt die Zustimmung der Betroffenen vor.</p> <p>Wenn Anonymisierung <i>nicht</i> möglich:</p> <p>Ausnahmsweise Zugang gewähren, wenn überwiegende öffentliche Interessen vorliegen; nach <u>Anhörung der betroffenen Person</u>.</p> | |

| | | |
|---|--|--|
| | <input type="checkbox"/> Nein | |
| 4.1 <i>Wurde der politische oder administrative Entscheidung, für den das fragliche Dokument eine Grundlage darstellt, getroffen?</i> | <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein → Zugang aufgeschoben | |
| Ergebnis | | |
| <input type="checkbox"/> Zugang gewährt <input type="checkbox"/> Zugang aufgeschoben <input type="checkbox"/> Zugang auf Teil des Dokumentes beschränkt <input type="checkbox"/> Zugang verweigert | | |

Anhang II: Verweise auf Rechtsgrundlagen und Materialien

1.1: Art. 5 BGÖ; Art. 1 VBGÖ; Botschaft BGÖ, BBI 2003 1996 ff.

1.2: Art. 23 BGÖ.

1.3: Art. 6 Abs. 3 BGÖ; Art. 3 Abs. 2 VBGÖ.

1.4: Art. 3 Abs. 1 BGÖ; BBI 2003 1989.

1.5: Art. 3 Abs. 2 BGÖ.

1.6: Art. 4 BGÖ; BBI 2003 1989 f.

2.1: Art. 8 Abs. 1 BGÖ; Art. 5 Abs. 1^{bis} und 2 RVOV, SR 172.010.1 (Mitberichtsverfahren); BBI 2003 2014.

2.2: Art. 8 Abs. 4 BGÖ; BBI 2003 2015.

2.3: Art. 8 Abs. 5 BGÖ; BBI 2003 2015.

2.4: Art. 7 BGÖ; BBI 2003 2007 ff.

2.4.9: Art. 9 und 11 BGÖ; Art. 19 DSGVO; Art. 6 VBGÖ.

3.1: Art. 7 Abs. 2, Art. 9 und 11 BGÖ; Art. 19 DSGVO,

4.1: Art. 8 Abs. 2 und 3 BGÖ.;

Siehe auch das Dokument des BJ und des EDÖB "Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung: Häufig gestellte Fragen" vom 2. August 2013.