

St. Galler Juristenverein / St. Galler Anwaltsverband:  
Gemeinsamer Weiterbildungsanlass zum Öffentlichkeitsprinzip

Die Optik des Richters:  
Referat Dr. J. Candrian zum Öffentlichkeitsprinzip im Allgemeinen, zu  
den Grundsätzen des BGÖ und zu Parallelen zum ÖffG-SG

# Das Öffentlichkeitsprinzip im Bundesverwaltung

## Die Optik eines Bundesverwaltungsrichters<sup>1</sup>

### I. Einführung

#### Zweck und Gegenstand (Art. 1 BGÖ) / zum Vergleich: Art. 1 Abs. 1 ÖffG-SG

Das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; AS 152.3) soll die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der Verwaltung fördern. Zu diesem Zweck trägt es zur Information der Öffentlichkeit bei, indem es den Zugang zu amtlichen Dokumenten gewährleistet (Art. 1 BGÖ).

Seit dem Inkrafttreten des BGÖ am **1. Juli 2006** verfügt die Behörde nicht mehr über ein Ermessen, welches ihr zu entscheiden erlaubt, ob sie den Zugang zu einem Dokument gewähren will oder nicht (Urteil des BVGer A-3403/2013 vom 17. November 2014 E. 3.2). Das BGÖ hat hiermit zu einem **Paradigmenwechsel** geführt: **Das Öffentlichkeitsprinzip herrscht nunmehr vor**, wobei die Geheimhaltung in den gesetzlich vorgesehenen Fällen vorbehalten bleibt.

### II. Geltungsbereich

#### A. Persönlicher Geltungsbereich (Art. 2 BGÖ) / zum Vergleich: Art. 1 Abs. 2, 3 ÖffG-SG

Gemäss Art. 2 Abs. 1 findet das BGÖ Anwendung auf: die Bundesverwaltung (Bst. a); Organisationen oder Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören, soweit sie Erlasse oder erstinstanzliche Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG erlassen (Bst. b); die Parlamentsdienst (Bst. c).

Die Unterscheidung zwischen den Buchstaben a und b ist wichtig, weil die Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören, nicht unter das BGÖ fallen, **ausser wenn** sie über die Kompetenz für den Erlass von Verfügungen im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG) verfügen.

---

<sup>1</sup> Ich danke sehr Herrn Simon Solms, Jurist, Praktikant beim Bundesverwaltungsgericht, für die Erarbeitung der deutschen Version.

### *A.1. Die Bundesverwaltung (Art. 2 Abs. 1 Bst. a BGÖ) / zum Vergleich: Art. 1 Abs. 2 Bst. a, c ÖffG-SG*

Der **Bundesrat** ist als Kollegialbehörde dem BGÖ nicht unterworfen.

Der Begriff Bundesverwaltung umfasst neben der **Zentralverwaltung** auch die **dezentralen Verwaltungseinheiten**.

### *A.2. Die Organisation oder Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören, soweit sie Erlasse oder erstinstanzliche Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG erlassen (Art. 2 Abs. 1 Bst. b BGÖ) / zum Vergleich: Art. 1 Abs. 2, Art. 1 Abs. 3 ÖffG-SG*

Gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. b findet das Öffentlichkeitsprinzip auf Organisationen und Personen öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören, **nur Anwendung, wenn diese erstinstanzliche Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG erlassen können**. Deren Handlungen sind folglich nur in einem beschränkten Umfang dem BGÖ unterworfen.

Das Recht auf Zugang gilt dabei für jene amtlichen Dokumente, welche *unmittelbar ein Verfahren auf Erlass einer Verfügung nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz betreffen*.

## **B. Sachlicher Geltungsbereich (Art. 3 BGÖ)**

### *B.1. Zugang zu amtlichen Dokumenten betreffend Strafverfahren (Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BGÖ) / zum Vergleich: Art. 2 Abs. 1 ÖffG-SG*

Gemäss Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 findet das BGÖ keine Anwendung auf den Zugang zu amtlichen Dokumenten, welche Strafverfahren betreffen. Eine klassische Interpretation dieser Bestimmung erlaubt die im Einklang mit der Lehre stehende Folgerung, dass diese Ausnahmebestimmung auch **Verwaltungsstrafverfahren** und **gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren** umfasst (Urteil des BVGer A-4186/2015 vom 28. Januar 2016 E. 7 bis 7.4).

### *B.2. Zugang zu amtlichen Dokumenten betreffend Verfahren der Staats- und Verwaltungsrechtspflege (Art. 3 Abs. 1 Bst. a Ziff. 5 BGÖ) / zum Vergleich: Art. 2 Abs. 1 ÖffG-SG*

Das BGÖ findet keine Anwendung auf amtliche Dokumente, welche Verfahren der Staats- und Verwaltungsrechtspflege betreffen (Art. 5 Abs. 1 Bst. a Ziff. 5 BGÖ). Die **Akteneinsicht im Zusammenhang mit einem Gerichtsverfahren** ist in den entsprechenden verfahrensrechtlichen Bestimmungen (Art. 27 ff. VwVG) und in den Verfassungsbestimmungen über das rechtliche Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) geregelt.

### *B.3. Zugang zu amtlichen Dokumenten betreffend die Einsichtnahme durch eine Partei eines erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens (Art. 3 Abs. 1 Bst. b BGÖ) / zum Vergleich: -*

## C. Vorbehalt von Spezialbestimmungen anderer Bundesgesetze (Art. 4 BGÖ) / zum Vergleich: Art. 3 ÖffG-SG

### C.1. Prinzip

Gemäss Art. 4 BGÖ bleiben spezielle Bestimmungen anderer Bundesgesetze vorbehalten, die (Bst. a) bestimmte Informationen als geheim bezeichnen oder (Bst. b) von diesem Gesetz abweichende Voraussetzungen für den Zugang zu bestimmten Informationen vorsehen.

Solche Bestimmungen können entweder **den Zugang betreffend bestimmte Tätigkeitsbereiche oder durch bestimmte Personen begünstigen**, denen die vorbehaltlose öffentliche Zugänglichkeit bestimmter Informationen garantiert wird, **oder den Zugang enger als das BGÖ fassen oder spezifische Modalitäten für die Einsichtnahme vorsehen** (Urteil des BVGer A-6320/2014 vom 23. August 2016 E. 4.3).

### C.2 Bundesgesetze, die bestimmte Informationen als geheim bezeichnen (Art. 4 Bst. a BGÖ) / zum Vergleich: Art. 3 Abs. 1 Bst. a ÖffG-SG

Im Sinne von Art. 4 BGÖ vorbehalten bleiben die **Bestimmungen im Bundesrecht, welche die Geheimhaltung festlegen**, indem bestimmte Informationen als «geheim» bezeichnet werden. Um zu wissen, ob eine Norm von Art. 4 BGÖ erfasst wird, ist eine Auslegung vorzunehmen.

Die in einem Bundesgesetz verankerte Norm von **Art. 47 ParlG** ist als eine Spezialbestimmung im Sinne von Art. 4 Bst. a BGÖ zu verstehen. Art. 47 ParlG bezweckt, dass sich die Meinungen in den **parlamentarischen Kommissionen** frei bilden und Entscheide ohne Druck von aussen getroffen werden können.

## D. Amtliche Dokumente (Art. 5 BGÖ) / zum Vergleich: Art. 12 ÖffG-SG

### D.1. Prinzip

Damit ein Dokument als amtliches Dokument qualifiziert, ist namentlich erforderlich, dass dieses die **Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe** betrifft. Es gilt, diesen Begriff nicht mit jenem des öffentlichen Interesses zu verwechseln. Gewisse private Aufgaben können die Charakteristik eines öffentlichen Interesses entfalten, ohne dass sie eine öffentliche Aufgabe darstellen.

Ein **Dokument, das sich im Besitz einer Behörde befindet**, fällt unter den Begriff des amtlichen Dokuments, falls es für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe verwendet wird, insbesondere wenn es im Entscheidungsprozess eine Rolle spielt.

Art. 5 BGÖ findet Anwendung auf **existierende amtliche Dokumente** und schliesst sämtliche nicht dokumentierten Informationen aus.

## *D.2. Virtuelle Dokumente (Art. 5 Abs. 2 BGÖ) / zum Vergleich: Art. 12 Abs. 1 Bst. a ÖffG-SG*

Als amtliche Dokumente gelten auch solche, die durch einen **einfachen elektronischen Vorgang** aus aufgezeichneten Informationen erstellt werden können, welche die Voraussetzungen von Art. 5 Abs. 1 BGÖ erfüllen.

Es handelt sich hierbei um eine Ausnahme vom Prinzip gemäss Art. 5 Abs. 1 BGÖ, damit das Recht auf Zugang auch bei amtlichen Dokumenten besteht, die nur in einem latenten Zustand vorliegen und **durch einen Informatikvorgang leicht erhältlich gemacht werden können** (virtuelle Dokumente). Es genügt, dass die Informationen auf einem Träger aufgezeichnet sind.

## *D.3. Nicht fertig gestellte Dokumente (Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ, Art. 1 Abs. 2 VBGÖ) / zum Vergleich: -*

Die Bestimmung in Art. 5 Abs. 3 Bst. b BGÖ bezweckt die Wahrung der Autonomie der Verwaltung, die ihre Meinung frei bilden können und ihre Projekte mit der nötigen Freiheit anpassen bzw. entwickeln soll, ohne Druck von aussen zu riskieren. Um als amtlich zu gelten, muss ein Dokument **fertig gestellt sein**. Es handelt sich hierbei um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der in Art. 1 Abs. 2 der Verordnung vom 24. Mai 2006 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung [Öffentlichkeitsverordnung; SR 152.31] konkretisiert wird.

Gemäss Art. 1 Abs. 2 VBGÖ **gilt** ein Dokument **als fertig gestellt**, wenn die Behörde, welche das Dokument erstellt hat, dieses unterzeichnet hat (Bst. a) oder wenn das Dokument vom Ersteller dem Adressaten definitiv übergeben wurde, namentlich zur Kenntnis- oder Stellungnahme oder als Entscheidungsgrundlage (Bst. b).

## *D.4 Zum persönlichen Gebrauch bestimmte Dokumente (Art. 5 Abs. 3 Bst. c BGÖ, Art. 1 Abs. 3 VBGÖ) / zum Vergleich: Art. 12 Abs. 1 Bst. d ÖffG-SG*

Ein Dokument darf schliesslich **nicht zum privaten Gebrauch** bestimmt sein (Art. 5 Abs. 3 Bst. c BGÖ). Art. 1 Abs. 3 VBGÖ präzisiert dies und sieht namentlich vor, dass ein Dokument, das dienstlichen Zwecken dient, wobei die Benutzung ausschliesslich dem Autor oder einem eng begrenzten Personenkreis als Arbeitshilfsmittel vorbehalten ist, als zum persönlichen Gebrauch bestimmtes Dokument gilt (Urteil des BVGer A-6291/2013 vom 28. Oktober 2013 E. 6.3 bis 6.5).

## III. Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten

### **A. Öffentlichkeitsprinzip (Art. 6 BGÖ) / zum Vergleich: Art. 5 ÖffG-SG**

Nach Art. 6 Abs. 1 BGÖ regelt, dass jede Person das Recht hat, «amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten.»

Indem der Zugang **«jeder Person»** und damit der «Öffentlichkeit» gewährt wird, garantiert das Öffentlichkeitsprinzip eine kollektive Information: Infolge des Öffentlichkeitsprinzips existiert daher eine **Vermutung zugunsten des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten**.

**Der Gesuchsteller muss folglich kein spezifisches Interesse nachweisen.** Mit anderen Worten macht das Gesetz den Zugang zu Dokumenten nicht von bestimmten Voraussetzungen hinsichtlich der Aktivlegitimation abhängig.

## **B. Ausnahmen und besondere Fälle (Art. 7 und 8 BGÖ) / zum Vergleich: Art. 6-7 ÖffG-SG**

Die Ausnahmen vom Recht auf Zugang sind in Art. 7 und 8 BGÖ geregelt. In jedem Einzelfall ist zu prüfen, **ob der Zugang einzuschränken, zu verweigern oder aufzuschieben ist.**

### *B.1. Mechanismen zur Einschränkung, zum Aufschub oder zur Verweigerung des Rechts auf Zugang (Art. 7 Abs. 1 BGÖ) / zum Vergleich: Art. 6-7 ÖffG-SG*

Jede Person hat ein subjektives Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten. Aus der Vermutung des freien Zugangs zu amtlichen Dokumenten folgt eine **Beweislastumkehr**, weshalb die Behörde, die den Zugang gemäss Art. 7 einschränken, aufschieben oder verweigern will, darlegen muss, dass die Dokumente von einer Ausnahmebestimmung erfasst sind.

Die Behörde muss zudem nachweisen, dass die zu erwartende Beeinträchtigung von einer **gewissen Erheblichkeit** ist und **eine hohe Wahrscheinlichkeit des Eintritts** dieser Beeinträchtigung besteht.

#### **B.1.1 Wesentliche Beeinträchtigung der freien Meinungs- und Willensbildung der Behörde (Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ) / zum Vergleich: Art. 7 Abs. 1 Bst. a, Art. 2 Abs. 4 ÖffG-SG**

Art. 7 Abs. 1 BGÖ garantiert der Behörde die freie Meinungs- und Willensbildung.

Das BGÖ verlangt eine **«wesentliche» Beeinträchtigung**. Eine blosser Verzögerung oder Komplikation im Entscheidungsfindungsprozess genügt daher nicht.

#### **B.1.2. Beeinträchtigung der zielkonformen Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen (Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ) / zum Vergleich: Art. 6 Abs. 1, Art. 6 Abs. 2 Bst. d ÖffG-SG**

Gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGÖ besteht eine Ausnahme vom Recht auf Zugang, wenn der Zugang zu einem amtlichen Dokument die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen gefährden würde.

Diese Ausnahme würde es erlauben, eine Vielzahl von Zugangsgesuchen abzuweisen. Aus diesem Grund ist diese **Ausnahme besonders restriktiv auszulegen**. Um die Ausnahme mit Erfolg anzurufen, ist es erforderlich, dass die Geheimhaltung **absolut notwendig ist für die erfolgreiche Durchführung** der betroffenen Massnahme.

### B.1.3. Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz (Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ) / zum Vergleich: Art. 6 Abs. 2 Bst. a ÖffG-SG

Gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ wird das Recht auf Zugang eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch den Zugang zu einem amtlichen Dokument das Risiko bestehen würde, dass die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz beeinträchtigt wird.

Art. 7 Abs. 1 Bst. c BGÖ betrifft in erster Linie die **Tätigkeiten des Polizei-, Zoll-, Nachrichten- und Militärwesens, der Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung und Analysen der Nachrichtendienste.**

### B.1.4. Beeinträchtigung der aussenpolitischen Interessen oder der internationalen Beziehungen der Schweiz (Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ) / zum Vergleich: -

Nach Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ wird das Recht auf Zugang eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch den Zugang zu einem amtlichen Dokument das Risiko bestehen würde, dass die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt werden.

Diese Bestimmung findet Anwendung auf die **Berichte der Abteilung Internationales** (Urteil des BVerger A-3631/2009 vom 15. September 2009 E. 3.4.4-3.4.5). Eine Beeinträchtigung der nationalen Interessen besteht namentlich dort, **wo ausländische Staaten die betroffenen Dokumente zum Nachteil der Schweiz verwenden könnten.** Damit ein Grund für die Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip besteht, bedarf es eines **ernsthaften Risikos für die Interessen der Schweiz.**

Es bietet sich an, Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ In Verbindung mit Art. 8 Abs. 4 BGÖ (kein Zugang zu amtlichen Dokumenten über Positionen in laufenden oder künftigen Verhandlungen) anzuwenden.

### B.1.5. Beeinträchtigung der föderalen Beziehungen (Art. 7 Abs. 1 Bst. e BGÖ) / zum Vergleich: Art. 6 Abs. 2 Bst. c ÖffG-SG

Nach Art. 7 Abs. 1 Bst. d BGÖ wird das Recht auf Zugang eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch den Zugang zu einem amtlichen Dokument das Risiko bestehen würde, dass die Beziehungen **zwischen dem Bund und den Kanton oder zwischen den Kantonen** beeinträchtigt werden.

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 beeinträchtigen. Der Zugang zu solchen Dokumenten ist folglich zu verweigern.

Im Gegensatz zu anderen Ausnahmen in Art. 7 BGÖ, sind die Voraussetzungen zur Anwendung von Art. 7 Abs. 1 Bst. e BGÖ weniger hoch. Ein **blosses Risiko genügt.**

### B.1.6. Gefährdung der wirtschafts-, geld- und währungspolitischen Interessen der (Art. 7 Abs. 1 Bst. f BGÖ) / zum Vergleich: -

Nach Art. 7 Abs. 1 Bst. f BGÖ wird das Recht auf Zugang eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch den Zugang zu einem amtlichen Dokument das Risiko bestehen würde, dass die wirtschaftspolitischen oder monetären Interessen der Schweiz beeinträchtigt werden.

### B.1.7. Offenbarung von Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnissen (Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ) / zum Vergleich: Art. 6 Abs. 3 Bst. c ÖffG-SG

Nach Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ wird das Recht auf Zugang eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch den Zugang **Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse** offenbar werden könnten.

Umfasst sind nicht alle Geschäftsinformationen, über welche die Verwaltung verfügt, sondern nur **wesentliche Daten, deren Kenntnisnahme durch die Konkurrenz Marktverzerrungen bewirken bzw. dazu führen würde, dass dem betroffenen Unternehmen ein Wettbewerbsvorteil genommen wird.**

Eine Behörde hat erhaltene Informationen nicht schon deshalb besonders zu schützen, weil sie ihr **über einen Anwalt** mitgeteilt worden sind. Die Bestimmung in Art. 7 Abs. 1 Bst. g BGÖ erfasst solche Konstellationen nicht.

### B.1.8 Vermittlung von Informationen, die der Behörde von Dritten freiwillig mitgeteilt worden sind und deren Geheimhaltung die Behörde zugesichert hat (Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ) / zum Vergleich: -

Nach Art. 7 Abs. 1 Bst. h BGÖ wird das Recht auf Zugang eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch den Zugang Informationen vermittelt werden könnten, die **von Dritten der Behörde freiwillig mitgeteilt worden sind und deren Geheimhaltung die Behörde zugesichert hat.**

### B.2 Beeinträchtigung der Privatsphäre (Art. 7 Abs. 2 BGÖ, Art. 6 VBGÖ) / zum Vergleich: Art. 6 Abs. 3 Bst. a ÖffG-SG

Art. 7 Abs. 2 BGÖ enthält Regeln betreffend den Schutz der Privatsphäre, während Art. 9 BGÖ Regeln (Anonymisierung) betreffend den Zugang zu Daten anderer enthält, welche es ermöglichen, die Identität eines Dritten zu erkennen (Urteil des BVGer A-1592/2014 vom 22. Januar 2015 E. 5.5 und 5.6).

Nach Art. 7 Abs. 2 BGÖ wird das Recht auf Zugang eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch den Zugang die **Privatsphäre von Dritten** beeinträchtigt werden könnte, **ausser wenn nicht ausnahmsweise das öffentliche Interesse am Zugang überwiegt.**

Es ist **nicht möglich, die Art. 7 Abs. 1 und 7 Abs. 2 BGÖ zu kombinieren.** Abgesehen von Fällen im Sinne von Art. 7 Abs. 2 BGÖ bleibt **kein Raum, um eine Interessenabwägung vorzunehmen.** Bei



Vorliegen einer Ausnahme im Sinne von Art. 7 Abs. 1 BGÖ hat keine Interessenabwägung zu erfolgen.

Zu prüfen ist gleichwohl, ob das **Risiko einer ernsthaften Verletzung der Privatsphäre von Dritten** besteht.

## C. Spezialbestimmungen (Art. 8 BGÖ) / zum Vergleich: Art. 7 ÖffG-SG

### C.1. Prinzip

Art. 8 BGÖ sieht Ausnahmen vor in Form einer Liste von **Kategorien von amtlichen Dokumenten**, für welche das Gesetz selbst eine Geheimhaltung vorsieht (**negative Ausnahmen**, Zugangsverweigerung) oder, im Gegenteil, die Öffentlichkeit festgelegt wird (**positive Ausnahme**, Zugangsgewährung), ohne dass die Behörde prüfen darf, ob eine mögliche Gefährdung von schützenswerten Interessen vorliegt. Der Gesetzgeber hat dies selbst abschliessend entschieden. **Eine Abwägung der konkreten öffentlichen oder privaten Interessen ist folglich in diesen Fälle nicht relevant.**

### C.2. Mitberichtsverfahren (Art. 8 Abs. 1 BGÖ) / zum Vergleich: -

Art. 8 Abs. 1 gewährt kein Recht auf Zugang zu Dokumenten des Mitberichtsverfahrens des **Bundesrats, dessen Entscheide als Kollegialbehörde nicht in den Geltungsbereich des BGÖ fallen**. Demhingegen sind **Dokumente, welche die Vorschläge an den Bundesrat begleiten, nicht der in Art. 8 Abs. 1 BGÖ statuierten Geheimhaltung unterworfen.**

### C.3. Politische oder administrative Entscheide (Art. 8 Abs. 2 BGÖ) / zum Vergleich: Art. 7 Abs. 1 Bst. a ÖffG-SG

Gemäss Art. 8 Abs. 2 BGÖ sind amtliche Dokument **erst zugänglich, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage darstellen, getroffen ist**. Folglich ist das Recht auf Zugang nur während einer beschränkten Zeitspanne verwehrt.

Diese Bestimmung hat ein grösseren Umfang als jene in Art. 7 Abs. 1 Bst. a BGÖ, welche die freie Meinungs- und Willensbildung der Behörde vorsieht.

### C.4. Position in Verhandlungen (Art. 8 Abs. 4 BGÖ) / zum Vergleich: Art. 6 Abs. 2 Bst. b ÖffG-SG

Art. 8 Abs. 4 BGÖ regelt, dass der Zugang zu amtlichen Dokumenten, die eine Position **in laufenden oder künftigen Verhandlungen** wiedergeben, in keinem Fall zu gewähren ist.

### C.5. Evaluationsberichte (Art. 8 Abs 5 BGÖ) / zum Vergleich: -

Gemäss Art 8 Abs. 5 BGÖ ist der **Zugang zu Evaluationsberichten** über die Leistungsfähigkeit der Bundesverwaltung und die Wirksamkeit ihrer Massnahmen gewährleistet.

#### D. Schutz von Personendaten (Art. 9 BGÖ) / zum Vergleich: -

Art. 9 BGÖ regelt das Verhältnis **zwischen dem BGÖ und dem DSG**, um das Spannungsfeld zwischen dem Interesse am Schutz der Privatsphäre und dem Interesse am Zugang zu amtlichen Dokumenten zu lösen.

Wenn das Recht auf Zugang mit dem Recht auf Schutz der persönlichen Daten zusammenstösst, ist es angebracht, den Konflikt zwischen Schutz der Privatsphäre und dem Interesse am Zugang zu amtlichen Dokumenten zu lösen. Amtliche Dokumente, welche Personendaten enthalten, sind **nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren** (Abs. 1).

**Zugangsgesuche, die sich auf amtliche Dokumente beziehen, welche nicht anonymisiert werden können, sind nach Art. 19 DSG zu beurteilen.** Das Zugangsverfahren richtet sich nach dem vorliegenden Gesetz (Abs. 2)

Betrifft das Zugangsgesuch amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten, und zieht die Behörde die Gewährung des Zugangs in Betracht, **so konsultiert sie die betroffene Person** (Art. 11 Abs. 1 BGÖ).

### IV. Verfahren für den Zugang zu amtlichen Dokumenten (Art. 10 ff. BGÖ)

#### A. Zugangsgesuch (Art. 10 BGÖ, Art. 7 VBGÖ) / zum Vergleich: Art. 13 ÖffG-SG

Gemäss Art. 10 Abs. 1 BGÖ ist das Zugangsgesuch zu amtlichen Dokumenten an die Behörde zu richten, die das Dokument erstellt oder von Dritten, die nicht diesem Gesetz unterstehen, als Hauptadressatin erhalten hat. Diese Behörde muss **Stellung nehmen** und eine **Verfügung** erlassen, nur wenn eine **Schlichtung** erfolgt und eine **Empfehlung** abgegeben worden sind (Art. 12 und 15 BGÖ).

Nach Art. 10 Abs. 4 Bst. a BGÖ hat der Bundesrat bei der Ausgestaltung des Zugangsverfahrens **auf die besonderen Bedürfnisse der Medien Rücksicht zu nehmen**. Dies erlaubt eine rasche Behandlung von Zugangsgesuchen von Journalisten (vgl. Art. 9 VBGÖ). Der Zugang zu Informationen ist jedoch nicht grundsätzlich unentgeltlich.

#### B. Anhörung (Art. 11 BGÖ) / zum Vergleich: Art. 14 ÖffG-SG

Art. 11 BGÖ bestimmt, dass wenn ein Gesuch **amtliche Dokumente betrifft, die Personendaten enthalten**, und falls die Behörde die Gewährung des Zugangs in Betracht zieht, die Behörden die **betroffene Person konsultiert** und ihr Gelegenheit zur Stellungnahme innert zehn Tagen gibt (Abs. 1). Die Behörde informiert die angehörte Person über ihre Stellungnahme zum Gesuch (Abs. 2).

#### C. Stellungnahme der Behörde auf das Zugangsgesuch (Art. 12 BGÖ, Art. 11 Abs. 5 VBGÖ) / zum Vergleich: Art. 15, 16 ÖffG-SG

Nach Art. 12 Abs. 1 nimmt die Behörde so rasch als möglich Stellung, in jedem Fall aber innert 20 Tagen nach Eingang des Gesuches.

#### D. Schlichtung (Art. 13 BGÖ, Art. 12 VBGÖ) / zum Vergleich: -

Gemäss Art. 13 Abs. 1 kann eine Person einen Schlichtungsantrag stellen:

- a) deren Zugang zu amtlichen Dokumenten eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert wird
- b) zu deren Gesuch die Behörde nicht fristgerecht Stellung genommen hat; oder
- c) die nach Artikel 11 angehört worden ist, **wenn die Behörde gegen ihren Willen den Zugang gewähren will.**

Art. 13 Abs. 2 besagt, dass der **Schlichtungsantrag dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde** oder nach Ablauf der der Behörde für die Stellungnahme zur Verfügung stehenden Frist **schriftlich zu stellen** ist.

#### E. Empfehlung (Art. 14 BGÖ, Art. 13 VBGÖ) / zum Vergleich: -

Nach Art. 14 BGÖ **gibt im Falle einer erfolglosen Schlichtung der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte** innert 30 Tagen nach Empfang des Schlichtungsantrags den am Schlichtungsverfahren Beteiligten eine **schriftliche Empfehlung ab**.

**Die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht mit der Rüge, der Beauftragte habe nach Einreichung des Schlichtungsantrags nicht rechtzeitig gehandelt, ist zulässig.**

#### F. Verfügung (Art. 15 BGÖ) / zum Vergleich: Art. 16 Abs. 2, 17 ÖffG-SG

Gemäss Art. 15 BGÖ kann der Gesuchsteller oder die angehörte Person **innerhalb von zehn Tagen nach Erhalt der Empfehlung den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 VwVG verlangen** (Abs. 1). Im Übrigen erlässt die Behörde eine Verfügung, wenn sie in Abweichung von der Empfehlung (Abs. 2):

- a) **das Recht auf Zugang zu einem amtlichen Dokument einschränken, aufschieben oder verweigern will;**
- b) **den Zugang zu einem amtlichen Dokument, das Personendaten enthält, gewähren will.**

Die Verfügung ist innert 20 Tagen nach Empfang der Empfehlung oder nach Eingang des Gesuchs nach Absatz 1 zu erlassen (Abs. 3).

Die Bestimmungen des VwVG finden auf den Entscheidprozess Anwendung. **Eine bloss summarische Begründung der Verfügung genügt nicht.**

#### G. Gebühren (Art. 17 BGÖ, Art. 14-16 VBGÖ) / zum Vergleich: Art. 19 ÖffG-SG

Gemäss Art. 17 Abs. 1 wird für den Zugang zu amtlichen Dokumenten **in der Regel eine Gebühr** erhoben (Abs. 1). Keine Gebühren werden erhoben:

- a) wenn die Bearbeitung eines Gesuches einen geringen Aufwand erfordert;
- b) für Schlichtungsverfahren (Art. 13);
- c) für Verfahren auf Erlass einer Verfügung (Art. 15)

Diese Bestimmung wird durch Art. 14 bis 16 VBGÖ präzisiert. Gebühren unter 100 Franken werden nicht in Rechnung gestellt (Art. 15 Abs. 1 VBGÖ). Nach Art. 16 Abs. 2 VBGÖ informiert

die Behörde die Gesuchstellerin über die zu erwartende Gebühr, wenn die voraussichtlichen Kosten 100 Franken übersteigen. Bestätigt die Gesuchstellerin das Gesuch nicht innert zehn Tagen, so gilt es als zurückgezogen (Art. 16 Abs. 2 VBGÖ). Der im Anhang der VBGÖ geregelte **Gebührentarif beträgt 100 Franken pro Stunde Arbeitsaufwand** für die Prüfung und die Vorbereitung von amtlichen Dokumenten.

## V. Schlussbestimmungen (Art. 21 ff. BGÖ) / zum Vergleich: -

### Übergangsbestimmung (Art. 23 BGÖ)

Gemäss Art. 23 findet dieses Gesetz Anwendung auf amtliche Dokumente, die nach seinem Inkrafttreten von einer Behörde erstellt oder empfangen werden.

Das BGÖ ist demnach **anwendbar auf amtliche Verzeichnisse, die bereits vor dem Inkrafttreten existierten** (Urteil des BVerger A-7369/2006 vom 24. Juli 2007 E. 3)

## VI. Liste von Urteilen des BVGer und des BGer

(1. Januar 2007 bis 31. Dezember 2016)

Urteil BVGer	Urteil BGer
A-7369/2006 vom 24. Juli 2007 (F)	
A-75/2009 vom 16. April 2009 (F)	
A-3631/2009 vom 15. September 2009 (D)	
A-2165/2009 vom 19. Oktober 2009 (F)	1C_522/2009 vom 19. Mai 2010 (= BGE 136 II 399) (publ. in: Pra 2011 Nr. 15 und RDAF 2011 I 366 ff.)
A-363/2010 vom 1. März 2010 (D)	
A-3269/2010 vom 18. Oktober 2010 (D)	
A-3609/2010 vom 17. Februar 2011 (F)	
A-3192/2010 vom 17. Juni 2011 (F)	
A-1135/2011 vom 7. Dezember 2011 (D) (= BVGE 2011/52)	
A-1156/2011 vom 22. Dezember 2011 (D) (= BVGE 2011/53)	
A-6037/2011 vom 15. Mai 2012 (D)	
A-1200/2012 vom 27. November 2012 (D)	
A-4307/2010 vom 28. Februar 2013 (F)	1C_501/2013, 1C_502/2013, 1C_503/2013 vom 12. Februar 2014
A-4962/2012 vom 22. April 2013 (D)	
A-3363/2012 vom 22. April 2013 (D)	
A-5489/2012 vom 8. Oktober 2013 (D)	
A-2064/2013 vom 9. Dezember 2013 (D)	
A-2434/2013 vom 9. Dezember 2013 (D) (= BVGE 2013/50)	
A-2186/2013 vom 14. Februar 2014 (D) (= BVGE 2014/16)	
A-4500/2013 vom 27. Februar 2014 (F) (= BVGE 2014/24)	
A-6490/2013 vom 16. Juni 2014 (D)	
A-5111/2013 vom 6. August 2014 (D) (= BVGE 2014/42)	
A-127/2014 vom 13. Oktober 2014 (D)	
A-6291/2013 vom 28. Oktober 2014 (D)	
A-3403/2013 vom 17. November 2014 (D)	
A-3122/2014 vom 24. November 2014 (D)	
A-916/2014 vom 4. Dezember 2014 (D)	
A-931/2014 vom 9. Dezember 2014 (D)	1C_50/2015 vom 2. Dezember 2015 (publ. in: ZBl 2017 S.76 ff.)
A-590/2014 vom 16. Dezember 2014 (D) (= BVGE 2015/43)	1C_74/2015 vom 2. Dezember 2015 (publ. in: ZBl 2017 S. 94 ff.)
A-6377/2013 vom 12. Januar 2015 (D)	

A-1592/2014 vom 22. Januar 2015 (D)	
A-1177/2014 vom 2. Februar 2015 (D)	1C_122/2015 vom 18. Mai 2015 (publ. in: ZBl 2017 S. 68 ff.)
A-7368/2014 vom 19. Februar 2015 (D)	
A-1757/2014 vom 31. März 2015 (D)	
A-1784/2014 vom 30. April 2015 (D)	1C_296/2015 vom 3. Juni 2015 (= BGE 142 II 313) (publ. in: JdT 2017 I 3 und ZBl 2017 S. 113 ff.)
A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 (D)	
A-700/2015 vom 26. Mai 2015 (D)	
A-3621/2014 vom 2. September 2015 (F)	
A-6738/2014 vom 23. September 2015 (D)	
A-2589/2015 vom 4. November 2015 (D)	
A-7405/2014 vom 23. November 2015 (D)	1C_14/2016 vom 23. Juni 2016 (= BGE 142 II 324) (publ. in: JdT 2017 I 13 und ZBl 2017 S. 85 ff.)
A-3829/2015 vom 26. November 2015 (D)	
A-306/2015 vom 28. Dezember 2015 (D)	
A-3649/2014 vom 25. Januar 2015 (F)	
A-4186/2015 vom 28. Januar 2016 (D) (= BVGE 2016/9)	
A-5146/2015 vom 10. Februar 2016 (D)	1C_129/2016 vom 14. Februar 2016
A-3220/2015 vom 22. Februar 2016 (D)	1C_137/2016 vom 27. Juni 2016 (= BGE 142 II 340) (publ. in: JdT 2017 I 26 und ZBl 2017 S. 106 ff.)
A-6313/2015 vom 27. April 2016 (D)	
A-7874/2015 vom 15. Juni 2016 (D)	1C_394/2016 (hängig)
A-971/2015 vom 16. Juni 2016 (D)	
A-7235/2015 vom 30. Juni 2016 (F)	1C_406/2016 (hängig)
A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 (D)	
A-4571/2015 vom 10. August 2016 (D)	1C_428/2016 (hängig)
A-6320/2014 vom 23. August 2016 (D)	
A-746/2016 vom 25. August 2016 (D)	
A-5662/2014 vom 11. Oktober 2016 (F)	1C_532/2016 (hängig)
A-683/2016 vom 20. Oktober 2016 (D)	
A-1865/2016 vom 14. Dezember 2016 (D)	